



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 38

MARZO 2016





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	Juicio político sine die a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Por José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	Derecho a salud: la necesidad de una reforma estructural. Por Verónica Serafini.	7
ECONOMÍA	Las debilidades del sistema tributario paraguayo. Por Dionisio Borda.	11
	Los retos de los sistemas tributarios y la equidad fiscal. Por Julio Ramírez.	14
	¿Qué sucede en los mercados internacionales y cuáles son las implicancias para nuestro país? Por Diego Duarte.	17
	Integración en América Latina: ¿Qué nos debe preocupar? 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, marzo de 2016

JUICIO POLÍTICO SINE DIE A LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL SENADO FIJÓ EL 6 DE ABRIL DEL CORRIENTE AÑO COMO FECHA DE INICIO DEL JUICIO POLÍTICO A TRES MIEMBROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ). CON LA ACUSACIÓN QUE PROVIENE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EL SENADO DEBE JUZGAR A LOS MINISTROS SINDULFO BLANCO Y MIGUEL ÓSCAR BAJAC, A QUIENES SE ATRIBUYE AFINIDAD CON EL LIBERALISMO, Y A CÉSAR GARAY ZUCCOLILLO, A QUIEN SE SUPONE CERCANO AL COLORADISMO.

El Congreso considera también posible el enjuiciamiento de otros cuatro magistrados: la presidenta de la Corte, Alicia Pucheta de Correa, Antonio Fretes, Raúl Torres Kirmser y Gladys Bareiro. Así, siete de los nueve miembros de la CSJ están públicamente amenazados de juicio político, que se iniciará, si se inicia, con el proceso de Sindulfo Blanco. La opción procedimental fue hacer un juicio diferente para cada acusado de 'mal desempeño de sus funciones'.

En un cálculo de cronogramas, Enrique Riera, presidente del Consejo de la Magistratura, estima que el procedimiento de deposición y de nombramiento del sucesor llevaría 15 meses por cada magistrado. Eso es, casi cuatro años para los tres primeros magistrados y casi nueve años si se procesa a todos. En estas condiciones, pese a las declaraciones muy tranquilas de la presidenta de la Corte Suprema, la cúpula de la justicia viviría los próximos lustros bajo amenaza. Y se puede decir amenaza porque un juicio político no es simplemente una deposición o sustitución. Tiene un carácter infamante.

Hay un diferendo de fondo entre los poderes Legislativo y Judicial. La Constitución Nacional atribuye estabilidad a los magistrados confirmados en un segundo periodo. "Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia". Esa es la posición del parlamento. Los magistrados, en cambio, consideran que apenas nombrados ya son inamovibles, salvo juicio político. El artículo 252 de la Constitución Nacional es, así, un verdadero muro entre la Corte Suprema de Justicia y el Congreso Nacional. O tiene razón éste último y los magistrados están violando la Constitución, siendo los encargados de garantizarla; o tienen razón los magistrados, y en este caso prima su interpretación, y el parlamento debe abstenerse de ejercer hostilidad sobre la administración de la justicia y de tenerla en jaque.

Pero las cosas no se dirimen, los problemas se mantienen y vienen de muy lejos. La administración de la justicia había sido desde el inicio de nuestra historia constitucional un poder con poca independencia y grandes dificultades. La Constitución de 1870 no le dio estabilidad, sino muy parcial. Tampoco la de 1940 ni la de 1967, hasta que recién la de 1992 confiere estabilidad a los jueces, al menos al ser confirmados. El diferendo entre poderes tiene como telón de fondo la tradición del poder político de 'operar' sobre la justicia, o sea, influirla a su favor y someterla a la práctica de las cuotas. La justicia no es independiente sino polidependiente. Al servir a varios señores tiene alguna autonomía. El mismo criterio que prima hoy en la justicia electoral y que constituye un cierto progreso con relación a la justicia electoral dictatorial, que era monodependiente.

Adicionalmente, la administración de la justicia tiene grandes déficits. Eso que llamamos 'corrupción' no le es ajeno y no tiene que ver solo con el déficit en su imperio. Tiene que ver también con las dificultades que pone al imperio de la ley una sociedad poco consensual, sin razonable expectativa de igualdad de oportunidades para todos con un mínimo nivel de vida decente para todos. Nuestra sociedad estamental, rígida y extremadamente desigual fomenta las transgresiones y el oportunismo. Aunque la 'corrupción' tiene que ver con los defectos de la administración de la justicia misma y su endogamia con el círculo vicioso entre la cultura jurídica universitaria deficiente, los intereses económicos extralimitados, políticos transgresores y un funcionamiento judicial poco íntegro.

Hay demasiadas versiones sobre la influencia del poder y del dinero en la sanción de las sentencias. Hay demasiada mora judicial: solo 23% de las personas adultas privadas de libertad están condenadas, 77% no lo están, en general los más pobres. Jurídicamente los no condenados son inocentes porque eso es lo que la ley presupone y porque algunos lo son efectivamente después del veredicto. Con la juventud las cosas son aún peores. El 89% los/as reclusos/as no tiene sentencia. Un 11% ha sido condenado. En términos de igualdad de oportunidades, se estima que con recursos económicos y 'amistades' hay una gran posibilidad de un veredicto favorable en las sentencias judiciales y, antes que nada, de un veredicto.

El problema de la administración de la justicia también está influido por la cultura ética y sus expectativas. En todo el mundo, el imperio de la ley está fuertemente influido por el hecho de que un número suficientemente grande de gente la obedezca. En el Paraguay la creencia es que, en general, no hay un número suficientemente grande de gente que obedece la ley en muchos campos: la administración pública, el pago de impuestos, la provisión al Estado, la seguridad social, el salario mínimo... Igual. Si la administración de la justicia está influida por la cultura, ella misma es también en sí misma un mal ejemplo. No irradia en forma suficiente y necesaria la 'majestad' de la justicia y, en cambio, ostenta la pequeñez de las chicanas.

Acá podemos leer un círculo vicioso, una reciprocidad negativa: una administración de la justicia manoseada por el poder político que no la respeta; y, un poder político que la manosea porque ella no le inspira mucho respeto.

Los argumentos parlamentarios a favor o en contra del juicio político a los magistrados razonan en términos de costo - beneficio partidario. Se van dos jueces cercanos al liberalismo. ¿Entrarán en su lugar otros dos con esas mismas simpatías, o serán más cercanos al coloradismo? Más específicamente: ¿cercanos o candidatos de cuál de los movimientos del coloradismo?

El Partido Liberal, que había estado apoyando el juicio político, ahora lo dificulta. Parlamentarios que se ausentan de las deliberaciones o miran hacia otro lado. Parlamentarios colorados, que tienen el mandato partidario de apoyar el juicio político, tienen contramandatos. Nuevos magistrados se ven o se temen como más magistrados 'para' el Ejecutivo. Y el Ejecutivo, posiblemente, desarrolla su estrategia.

En sus consecuencias, se tiene a la Corte Suprema de Justicia contra las cuerdas, amenazada, mientras se llega a un pacto. Eso no mejora la administración de la justicia. Si hay motivos, eso debería dar lugar a acciones. Y si no las hay, no debería mantenerse una situación de litigio grave que atente en forma crónica contra el poder acusado.

VERÓNICA SERAFINI

DERECHO A LA SALUD: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL



EL DERECHO A LA SALUD SIGUE SIENDO UNA DEUDA PENDIENTE DEL ESTADO PARAGUAYO. EN EL ÚLTIMO MES FUE PARTICULARMENTE SIGNIFICATIVA LA PROFUSIÓN DE NOTICIAS ACERCA DE ESTA PROBLEMÁTICA EN LA PRENSA Y EN LAS REDES SOCIALES: LA EPIDEMIA DEL DENGUE CON DUDOSAS ESTADÍSTICAS SOBRE LA CANTIDAD DE CASOS DE ENERO A ESTA PARTE, UNA MUERTE MATERNA Y UNA INFANTIL EN UN HOSPITAL DE CURUGUATY, LA DESAFORTUNADA PROPUESTA DEL PRESIDENTE DE INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS) DE RESTRINGIR DERECHOS DE LOS ASEGURADOS, LA SOLICITUD DESESPERADA DE UN PADRE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LAS DECLARACIONES DE UN EX MINISTRO DE SALUD.

Estos hechos puntuales que afloran en las noticias son el reflejo de la situación de la salud en el Paraguay. Las encuestas de hogares muestran que la exclusión en salud sigue vigente. El 20% de las personas que se enferman no acude a una consulta médica, siendo la automedicación la estrategia utilizada por la población excluida.

Las estadísticas de salud dan cuenta de los importantes déficits en el Paraguay. Dos indicadores que demuestran esto son la mortalidad materna y la infantil que, si bien presentan mejoras, no han podido llegar a los niveles promedio de América Latina. Y no solo eso, las mejoras han sido también más lentas que en el resto de la región, por lo que el Paraguay ha caído en su situación relativa.

De 18 países, en 2001 el Paraguay se encontraba en el cuarto peor lugar en mortalidad materna y en 2015 pasó a ocupar el tercer lugar, empeorando su ubicación relativa. Una situación similar ocurre con la mortalidad infantil. En 2001 estaba en el séptimo peor lugar y en 2015 solo cuatro países están peor que el Paraguay.

Estos resultados tienen que ver con múltiples factores, pero dos de ellos parecen ser los más importantes. Por un lado, la baja inversión en salud pública. El Paraguay invierte en salud 72,5 dólares por persona, mientras que el promedio latinoamericano es de 240,7 dólares por persona. También es cierto que, si se observa la tasa de crecimiento de la inversión por persona, el Paraguay es el país que mayor aumento registró en la última década, 162% frente al promedio latinoamericano de 119%.

PAÍSES	2000-2001	2008-2009	2010-2011	2012-2013
América Latina y el Caribe	109,9	179,4	196,9	240,7
Argentina	267,0	384,5
Bolivia	12,4	15,6	17,9	16,8
Brasil	178,9	261,1
Chile	192,6	289,2	311,5	359,1
Colombia	63,3	73,3	78,1	88,1
Costa Rica	215,3	326,9	354,2	389,2
Cuba	169,9	513,8	492,7	...
Ecuador	20,5	49,7	52,0	65,9
El Salvador	...	115,9	124,1	120,9
Guatemala	23,5	29,5	27,4	26,0
Honduras	34,8	48,1	52,8	...
México	156,6	208,6	225,5	228,1
Nicaragua	31,4	47,9
Panamá	120,2	134,1
Paraguay	23,6a	43,0	56,3	72,5
Perú	36,6	69,1	79,0	96,0
Uruguay	170,2	314,4	413,2	...
Venezuela	148,7	186,7	238,3	288,3

a) Este dato del Paraguay es de 2002/2003.

Fuente: CEPAL (2016). Panorama social de América Latina 2015. Anexo estadístico. Santiago de Chile.

El incremento de la inversión en salud también puede observarse a través de los datos del Ministerio de Hacienda. Debiera ser motivo de satisfacción que en los últimos años la inversión en salud haya aumentado considerablemente, no solo en valores absolutos sino también su peso relativo en el total de inversión social. Sin embargo, los resultados son deficientes. Entre 2004 y 2014, la ejecución presupuestaria real se multiplicó por cinco, pasando de G 367.000 millones a G 1.791.568 millones solo en la Administración Central (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Sanidad Policial y Sanidad Militar). A estas cifras hay que agregarle el Hospital de Clínicas, la Maternidad y el IPS.

La baja cobertura de la seguridad social no ayuda a garantizar el derecho a la salud. La última Encuesta de Hogares (2014) muestra que solo el 20,3% de la población cuenta con seguro del Instituto de Previsión Social. Parte de los problemas del IPS se debe a esta baja cobertura. Un sistema de seguridad social contributivo y solidario solo puede ser sostenible en la medida en que su base contributiva sea amplia. El acceso a IPS está restringido por su propio marco legal, pero también tiene un grave problema de evasión reflejado en las encuestas de hogares y en las propias declaraciones de su presidente¹.

La baja inversión en salud se traduce en altos costos de bolsillo y en la necesidad de que las familias recurran a diversas fuentes para enfrentar sus problemas de salud. El Paraguay es uno de los países de América Latina de mayor gasto de bolsillo en salud, situación que ha empeorado en los últimos años a pesar del aumento de la inversión en salud.

¹ <http://www.ips.gov.py:8080/portal/lpsWeb/detail?content-id=/repository/collaboration/sites%20content/live/lpsWeb/noticias/2014/Camara-de-anunciantes-apoya-gestion-de-Benigno-Lopez-en-IPS>

De esta manera, de 2012 a 2013, el gasto de las familias en salud (real) aumentó 33,8%, paralelamente a una disminución del gasto ejecutado (real) del Ministerio de Salud Pública en 6,4%. Si bien esta reducción parece mínima, se debe en parte a la baja ejecución (33,6%) del rubro Bienes de Consumo e Insumos, en el que se encuentran los medicamentos. También se observa una baja ejecución (65,6%) en el rubro de Transferencias, fondo destinado a financiar los consejos locales de salud y las enfermedades catastróficas, entre otros programas.

Los datos de la Encuesta de Inclusión Financiera muestran que la primera razón de la solicitud de un préstamo es la salud. Desde cualquier punto de vista, esto no contribuye al desarrollo. Se esperaría que la gente recurra al endeudamiento para financiar un emprendimiento económico, pero no es así, las personas se endeudan en primer lugar para hacer frente a problemas de salud.

Por tanto, los magros resultados en salud tienen que ver con la escasa inversión y la implementación de un modelo de salud que no solo no contribuye a la eficacia, equidad y calidad del sistema de salud, sino que además es ineficiente en el uso de los recursos con que cuenta. Con los mismos recursos el país podría conseguir mejores resultados sanitarios si organizara mejor la oferta de salud y sus mecanismos de financiamiento.

Por un lado, tenemos un modelo de salud centrado en la atención curativa y hospitalaria. Esto implica altos costos de servicios, ya que es sabido que la atención primaria centrada en la promoción y prevención de las enfermedades constituye no solo una estrategia necesaria para lograr el acceso universal sino también la eficiencia, esto es, la disminución de los costos de la atención en salud.

En segundo lugar, tenemos un sistema de salud caracterizado por su fragmentación. En realidad, no es un sistema de salud sino una multiplicidad de instituciones públicas que ofrecen servicios de salud de manera descoordinada y desintegrada, con mecanismos de financiamiento también fragmentados, generando graves problemas de eficacia, equidad y eficiencia.

Es claro que en este contexto institucional el sistema no garantiza el ejercicio del derecho a la salud ni es sostenible financieramente. El Ministerio de Salud como entidad rectora, junto con el Instituto de Previsión Social, debe urgentemente coordinar el diseño de una política de salud que resuelva los factores institucionales que impiden mejorar.

No cabe duda de que los cambios demográficos y del perfil epidemiológico sean determinantes en los desequilibrios de la seguridad social, pero también es cierto que la ausencia de un sistema de salud integrado presiona a la seguridad social. Por eso, cuando una persona sin seguro se enferma de gravedad busca la forma de incorporarse, tal como lo denunció el presidente del IPS. Si funcionaran, las instituciones del sector público podrían dar respuesta a los problemas de salud de los no asegurados.

De cualquier manera, antes de retroceder en los derechos de los trabajadores, lo que el IPS necesita es no solo que funcionen las demás instituciones sino también aumentar su propia eficiencia. Permanentemente la prensa difunde sus problemas de gestión: insumos que deben eliminarse por vencimientos, precios sobrefacturados, ausentismo del personal, asignaciones salariales sin criterios meritocráticos, mala administración del fondo de salud, entre otros.

El aumento del presupuesto Ministerio de Salud Pública sin logros de la misma proporción muestra que también esta institución no está haciendo el mejor uso posible de sus recursos.

En conclusión, garantizar el acceso universal a la salud exige que todas las instituciones prestadoras de servicios, incluyendo las privadas, conformen el sistema de salud establecido en la normativa nacional. De esta manera se lograrán mejores resultados en los indicadores y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y privados destinados a la salud.

Siendo el Paraguay uno de las economías con mayor tasa de crecimiento, habiendo estado incluso en los primeros lugares de los rankings de crecimiento anual del PIB y en las estadísticas de mayor producción relativa en rubros como la carne, la soja y el trigo, no puede seguir estando entre los países de peores condiciones de salud.

Es lamentable que, con tasas de crecimiento promedio del PIB del 5% y estando en los primeros lugares de exportación de alimentos, el Paraguay sea un país en el que las familias deban recurrir a polladas, tallarinadas y otras formas de caridad para financiar un servicio tan esencial para la vida, como es el de la salud.

DIONISIO BORDA

LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA TRIBUTARIO PARAGUAYO



EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO DEPENDE DE SU CAPACIDAD DE RECAUDAR IMPUESTOS. A MAYOR CAPACIDAD TRIBUTARIA CORRESPONDE, EN LÍNEAS GENERALES, UN NIVEL DE DESARROLLO MÁS ELEVADO QUE INCREMENTA LAS EXIGENCIAS DE GASTO PÚBLICO EN SALUD, EDUCACIÓN, PROTECCIÓN SOCIAL, INFRAESTRUCTURAS Y COMUNICACIÓN, LO QUE, A SU VEZ, DEMANDA MAYOR FINANCIACIÓN. NUESTRO SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL ADOLECE DE TRES DEBILIDADES FUNDAMENTALES, BAJA PRESIÓN TRIBUTARIA, ESCASA INCIDENCIA DE IMPUESTOS DIRECTOS Y ALTO GASTO TRIBUTARIO, QUE RESTAN EFICIENCIA A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y EQUIDAD AL INGRESO FISCAL.

Las tasas impositivas bajas y la baja presión tributaria limitan el desarrollo del país y no son, como se cree, una ventaja para atraer inversiones y fortalecer la competitividad económica. En realidad, la competitividad de una economía depende más bien de la fortaleza de sus instituciones, de la calidad de sus servicios públicos, del desarrollo de su capital humano y de la infraestructura disponible. Prueba de ello es que, teniendo niveles impositivos bajos, el Paraguay ocupa uno de los últimos lugares en el ranking de competitividad internacional, la ubicación 120 entre 144 países según el último reporte del World Economic Forum¹. Mejor posicionados se encuentran países de la región relativamente similares como Uruguay (80) y Bolivia (105), cuyas tasas impositivas y presión tributaria son más elevadas.

Utilizando el PIB per cápita Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)² como término de comparación, el Uruguay sería el más desarrollado de los dos países mencionados, quedando el Paraguay y Bolivia bastante por debajo. Pero, considerando la presión tributaria, también Bolivia (19,2), además de Uruguay (19,2), está muy por encima de Paraguay (12,3). Pareciera ser que el Paraguay tiene una presión tributaria menor de la que demanda su desarrollo relativo, por lo que debería abandonar la estrategia de competitividad basada en tasas impositivas bajas e incrementar la presión tributaria.

Esa desigual presión tributaria está explicada, parcialmente, por las diferencias de tasas impositivas y de rendimiento de los principales impuestos. La tasa del impuesto a la renta corporativa del Paraguay (10%) es menor que la de Bolivia

¹ World Economic Forum. *Global Competitiveness Report 2014-2015*, p. 13.

² El criterio PPA toma en cuenta la variación de los precios de cada país (medido en US\$) por lo que el PIB per cápita es comparable de un país a otro. Es una medida mejor que la del PIB bruto nominal per cápita en US\$.

(25%) y de Uruguay (25%), así como del ingreso generado por este impuesto: Paraguay (2,5% del PIB), Bolivia (5,1%) y Uruguay (7,0%). La misma tendencia se observa en las tasas del impuesto al valor agregado: Paraguay (10%), Bolivia (13%) y Uruguay (23%) y en el ingreso generado por el IVA, de 6,4%, 10,0% y 8,8% del PIB, respectivamente. Las diferencias de rendimiento pueden obedecer a los grados de alcance de las alícuotas en la base tributaria y, en menor medida, al nivel de cumplimiento de la ley tributaria en cada país. En definitiva, está claro que las tasas impositivas bajas y la baja presión tributaria no determinan automáticamente una mayor competitividad y, en cambio, la insuficiencia de recursos fiscales resta fortaleza al crecimiento económico y al desarrollo humano.

La segunda limitación consiste en el predominio de los impuestos indirectos. Los impuestos directos gravan los ingresos o el patrimonio de las personas físicas y jurídicas, mientras que los impuestos indirectos gravan transacciones determinadas y, generalmente, se cargan al consumidor final. La ventaja de la imposición directa es su progresividad, en el sentido de que grava a quienes tienen más patrimonio o más ingreso; y sus desventajas son la dificultad para recaudarla y la facilidad para ser eludida. En cambio, la recaudación de la imposición indirecta es más fácil porque se traslada a los precios y normalmente se percibe de los agentes de retención que, por lo general, no son los que soportan la carga fiscal. Por esta razón, los impuestos indirectos tienen un componente de regresividad. Una noción comúnmente aceptada es que hay una correlación positiva entre el crecimiento de la imposición directa y el nivel de desarrollo de los países. Es un hecho recurrente que haya más impuestos directos en los países más desarrollados.

La relación entre impuestos directos e indirectos se ha mantenido bastante estable en el Paraguay a lo largo de los años. En los últimos diez años el promedio ha sido de 19% de impuestos directos vis a vis una media 81% de impuestos indirectos, cuando en la mayoría de los países de la región dicha relación es del orden de 40% directo y 60% indirecto. Mientras que la imposición directa en el Paraguay fue de 21% en 2013, en Bolivia se elevó a 28% y en Uruguay a 38%. Esa diferencia evidencia un mayor grado de regresividad e inequidad tributaria en el Paraguay.

La tercera limitación es el alto gasto tributario como revela el último estudio realizado en Paraguay por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). El gasto tributario es el costo de la exención del pago de tributos que se concede a determinados contribuyentes, actividades, sectores económicos o zonas geográficas. Su justificación está relacionada con la promoción de determinados objetivos de desarrollo económico, debiendo ser sus beneficios mayores que el sacrificio fiscal. El gasto tributario fue de 1,9% del PIB en 2014³ cuando la imposición directa no sobrepasaba el 2,7% del PIB. La combinación de escasa contribución y altas exoneraciones configura, así, una debilidad del sistema tributario paraguayo.

El IVA es el impuesto más importante, en términos de recaudación, en el sistema tributario actual. Es también el principal componente del gasto tributario con 71% de participación en 2014, seguido por el impuesto a la renta a las empresas con 12%, los aranceles aduaneros con 10% y el impuesto a la renta personal con 7%.

El gasto tributario en 2013 y 2014 puede ser analizado por tipo de impuestos y por la clase y cantidad de exenciones. Para el periodo analizado, las exenciones para todos los tipos de impuestos suman 72, de las cuales 34 corresponden al IVA, incluyendo en este caso 23 exoneraciones, 6 alícuotas reducidas, 4 regímenes especiales y 1 crédito fiscal. Las exenciones del impuesto a la renta de las empresas suman 23, de los cuales 13 son exoneraciones, 7 regímenes especiales, 2 alícuotas reducidas y 1 es crédito fiscal. Las exenciones de aranceles aduaneros son 8 y todas ellas constituyen exoneraciones. Por último, el impuesto a la renta personal registra 7 exoneraciones.

Un nuevo arreglo fiscal es necesario y posible. Es necesario para resolver la falta de equidad tributaria, mejorar la eficiencia del sistema impositivo y hacer que éste acompañe el proceso de desarrollo económico y ayude a elevar el bienestar social. Es posible implementar reformas que corrijan en forma gradual y ordenada las asimetrías contributivas, llenen las lagunas en las reglas impositivas y promuevan la justicia tributaria. Una visión global de desarrollo económico de mediano y largo plazo en el país no puede soslayar el aspecto fiscal y tributario que capture mejor los beneficios del crecimiento económico y los distribuya con mayor equidad.

LOS RETOS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA EQUIDAD FISCAL

JULIO RAMÍREZ

EN LAS ÚLTIMAS SEMANAS SE HA DEBATIDO AMPLIAMENTE ACERCA DE LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL (IRP) Y SOBRE EL EFECTO QUE TENDRÍAN EN LOS CONTRIBUYENTES LOS CAMBIOS PROPUESTOS. LAS POSICIONES EN CONTRA DE LAS MODIFICACIONES FUERON TAN ABRUMADORAS QUE, FINALMENTE, EL GOBIERNO OPTÓ POR DEJAR SIN EFECTO LA MODIFICACIÓN SOBRE EL IMPUESTO.

La intención manifestada por el gobierno tiene relación con los fuertes desafíos que enfrentan los países latinoamericanos¹ referidos a:

- a) **Suficiencia:** Recaudar más.
- b) **Distribución:** Recaudar equitativamente.
- c) **Eficiencia:** Recaudar sin distorsiones.

Siendo así, se puede acotar que ningún sistema tributario tiene como objetivo la formalización como objetivo directo, ya que usualmente la misma es consecuencia de una reforma impositiva para aumentar la recaudación. Ello, sencillamente porque el costo de implementar un impuesto debe ser inferior al de su rendimiento o capacidad de recaudación.

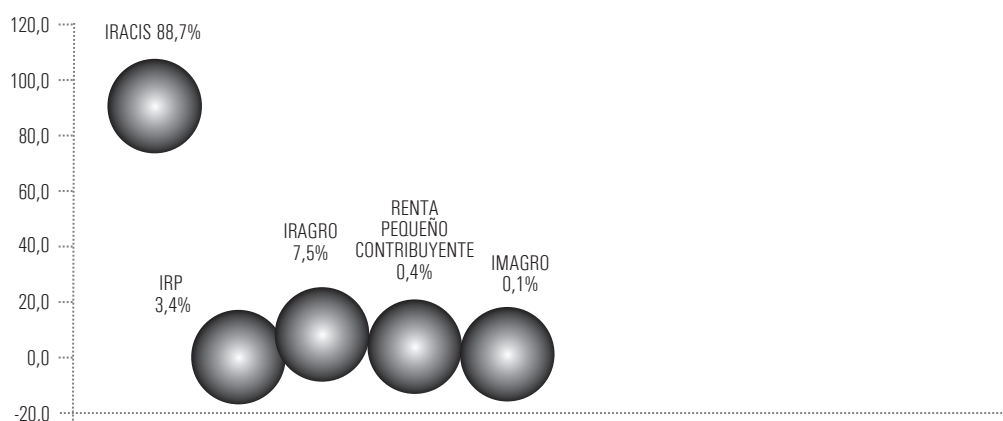
Es cierto que el IRP no recauda mucho, si se lo mira desde el punto de vista de la suficiencia, pero no se consideraron los desafíos de recaudar equitativamente y sin crear distorsiones. Si bien no se poseen estudios especializados que lo confirmen, es sabido que el IRP, en los países latinos, es progresivo solamente en papel y no en la práctica. En el caso paraguayo esto se debe a la dificultad para tener un acceso integral al movimiento financiero de las personas, ya que esa potestad fue retirada de la propuesta original de implementación del tributo. Esto dificulta enormemente los controles, favoreciendo a las evasiones y eluciones del tributo, lo cual beneficiarían a los más pudientes, dado que estos poseen mayores capacidades para declarar sus tributos incurriendo en esas prácticas.

Las modificaciones del IRP también fueron fuertemente contestadas porque no se está enfrentando adecuadamente el desafío de recaudar con eficiencia. Ciertamente el IRP aún no recauda lo que debería, pero tampoco lo hace el

¹ BID-INDES. *La Realidad Fiscal. Política tributaria. Suficiencia, distribución y eficiencia.*

Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO), conforme a la capacidad de los agronegocios en el Paraguay. Esto resulta más que evidente cuando se observa que el 88,7% de toda la recaudación de impuestos a la renta proviene del Impuesto a la Renta al Comercio, Industria y Servicios (IRACIS), mientras que el IRAGRO lo hace en apenas un 7,5%.

**GRÁFICO 1: IMPUESTO A LA RENTA POR SECTORES
(EN %, AÑO 2015)**



Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación - SET.

Conjuntamente con la evasión, se discute actualmente sí en qué medida los gastos tributarios tiene un retorno en términos sociales. Los mismos se refieren a los impuestos que deja de recaudar por exoneraciones, créditos fiscales, tasas reducidas y regímenes especiales. Ejemplo la Ley 60/90 constituye un gasto tributario, lo cual no implica que no sea beneficioso para el despegue del país, pero tampoco existe un análisis exhaustivo de los beneficios que pretende generar.

Atendiendo a estos dos indicadores, evasión y gasto tributario, se puede ilustrar mediante una estimación sencilla cuanto representa cada uno para el caso del Impuesto al Valor Agregado.

Para ello se debe entender, en primer lugar, que por concepto, el IVA debería tener un rendimiento del 10% del PIB. Esto sí la tasas se aplicara uniformemente sin evasiones ni exenciones. Debido a que la realidad es diferente, la recaudación de este impuesto representó en el 2014 apenas el 6,90% del PIB.

Entonces la diferencia entre el IVA teórico, por así llamarlo, y el IVA efectivamente recaudado es del 3,10% del PIB (Cuadro 1). Si se resta a esta cifra el gasto tributario estimado del 1,36% del PIB, la diferencia, 1,74%, sería la evasión aproximada del impuesto. En términos absolutos dicho porcentaje representa US\$ 532 millones y el gasto tributario US\$ 416,9 millones (Cuadro 1).

² Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013 -2016. Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) Subsecretaría de Estado de Tributación (SET),

CUADRO 1: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IVA (EN MILLONES DE DÓLARES)

DESCRIPCIÓN	IVA TEÓRICO (A)	IVA EFECTIVO (B)	DIFERENCIA: A- B	GASTO TRIBUTARIO ESTIMADO (1)	EVASIÓN ESTIMADA (2)
IVA (US\$ Corrientes)	3.065,7	2.116,1	949,7	416,9	532,7
% sobre el PIB	10,0%	6,9%	3,10%	1,36%	1,74%
PIB (Millones De US\$ Corrientes)	30.657				

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Si se consideran también los impuestos a la renta (IRAGRO, IRACIS e IRP) y los aranceles aduaneros, el gasto tributario trepa a casi 1,92% del PIB o el 15,3% de las recaudaciones, lo que en 2014 significó US\$ 573,6 millones³.

Por ello, en aras de recaudar sin distorsiones es necesario duplicar los esfuerzos para reducir la evasión y hacer un análisis del retorno de los gastos tributarios para conocer el valor agregado que representan para la sociedad en su conjunto, dado que constituye recursos que el estado deja de recaudar y por lo tanto limita sus acciones en cuanto a las políticas que debe ejecutar.

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

¿QUÉ SUCEDE EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES Y CUÁLES SON LAS IMPLICANCIAS PARA NUESTRO PAÍS?



EN LAS ÚLTIMAS SEMANAS SE PUDIERON APRECIAR CIERTAS MEJORAS EN LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, CUYAS INCIDENCIAS EN LOS MERCADOS EMERGENTES SUPUSIERON BUENAS NOTICIAS PARA EL PARAGUAY, COMO FUERON ESPECÍFICAMENTE LA BAJA DEL DÓLAR, LA SUBIDA DEL PRECIO DE LA SOJA EN CHICAGO Y EL AUMENTO DE LA COTIZACIÓN DE LOS BONOS SOBERANOS PARAGUAYOS. PERO ¿A QUÉ FACTORES SE DEBEN ESTOS CAMBIOS Y ES SOSTENIBLE EN EL CORTO O MEDIANO PLAZO ESTE NUEVO ESCENARIO?

Hasta hace poco eran bajas las expectativas locales de aumento del precio de la soja y se esperaba que el dólar, en lugar de bajar, se mantenga en niveles de 5.800 o 5.900 guaraníes en los primeros meses del año, con la posibilidad de superar inclusive la barrera de los 6.000 guaraníes.

El repunte del precio de la soja estaría asociado con la debilidad del dólar y las decisiones de los productores norteamericanos, quienes podrían haber optado por ampliar la siembra de maíz por sobre la soja.

Por su lado, el comportamiento del dólar estaría asociado con la permanencia de políticas monetarias expansivas en países desarrollados, sobre todo en los Estados Unidos, donde parecería que la Reserva Federal (FED) no tomaría por el momento decisiones que impliquen una subida de la tasa de interés referencial. Ante este escenario, los inversionistas internacionales habrían decidido regresar a los mercados emergentes, donde se han observado aumentos de precios de acciones y bonos a partir del mes de marzo, entre ellos los de los bonos soberanos del Estado Paraguayo.

La tregua del dólar, por el momento, genera cierto alivio en varios mercados emergentes, incluyendo al paraguayo, con incidencia en el control de la inflación y la posibilidad de contener la tasa referencial de política monetaria.

A lo mencionado hasta aquí se agrega el hecho de que la atención de los inversionistas se enfoca nuevamente en países de la zona del euro, principalmente Grecia y Reino Unido, por la posibilidad de abandonar el euro (Brexit). Estas situaciones estarían quitando de la lupa a los países emergentes, al menos momentáneamente.

En nuestra región, más específicamente en el Mercosur, la paulatina normalización de la economía Argentina y un probable cambio de gobierno en el Brasil en los próximos meses traerían también beneficios para América Latina y para nuestro país.

No obstante, es difícil aún inferir si la actual coyuntura podría perdurar y mejorar en los próximos meses, pues permanece latente la posibilidad de que la FED aumente sus tasas con la consecuente incidencia en los flujos de capitales internacionales y en el tipo de cambio; y de que China enfrente correcciones macroeconómicas o que la situación política en el Brasil se agrave y no se encuentre una salida rápida y ordenada.

Ante un panorama incierto, cobran mayor relevancia aún la implementación de reformas en nuestro país, el apoyo a la inversión pública y privada y la conservación de políticas macro prudenciales, manteniendo un tipo de cambio flexible y reservas monetarias internacionales que permitan absorber eventuales shocks externos.

INTEGRACION EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ NOS DEBE PREOCUPAR?

FERNANDO MASI

A 25 AÑOS DE LA FIRMA DEL TRATADO DE ASUNCIÓN, EL MERCOSUR AVANZÓ POCO HACIA LA META DEL MERCADO COMÚN Y TAMPOCO LOS ACUERDOS COMERCIALES QUE PROLIFERARON EN TODA LA REGIÓN LATINOAMERICANA DESDE ENTONCES AYUDARON A UNA MAYOR INTEGRACIÓN. ES HORA DE CAMBIAR LAS METAS.

Un informe de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) señala que el comercio de exportación-importación de los países africanos entre sí no constituye más del 10% del total. El 90% restante se realiza con los países desarrollados.

Esto es, a pesar de que en África existen 17 bloques de países como resultado de acuerdos de comercio e integración, y se ha anunciado recientemente la creación de un Área de Libre Comercio Africano Tripartito. Es decir, un acuerdo de libre comercio entre los tres principales bloques de ese continente, ubicado uno en el occidente, otro en el oriente y otro en el sur. Prácticamente todos los países africanos han firmado acuerdos bilaterales o regionales de comercio entre sí.

La pregunta que surge ante tal cantidad de acuerdos para generar e incrementar el comercio entre los países africanos es por qué ese comercio se mantiene bajo y poco significativo.

Hay varias explicaciones que se pueden ensayar. La primera es que muy pocos países de esa región son productores de manufacturas: la mayoría produce y exporta materias primas. La segunda tiene relación con los graves problemas de conexión de infraestructura física entre las naciones. Una tercera razón, no menos importante, es el todavía alto grado de proteccionismo de los países que termina en barreras no tarifarias y problemas similares.

¿Acaso no suena esto familiar en América Latina? A pesar del gran impulso de la integración iniciada hace 25 años por el Mercosur, el comercio entre los países latinoamericanos no supera hoy el 22% del total de lo exportado e importado por esta región, siendo el 78% de este comercio realizado principalmente con los países desarrollados y con las economías emergentes asiáticas.

La firma del Tratado de Asunción en 1991 no solamente dio origen a uno de los proyectos de integración con mayor peso en la región, sino que reactivó otros procesos que se encontraban estancados, como la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y Comunidad del Caribe.

Pero también se multiplicaron, a partir de los noventa, los acuerdos comerciales bilaterales en la región, primero en la región sudamericana, luego entre países centroamericanos y sudamericanos y México hasta llegar al último acuerdo de la Alianza para el Pacífico.

Es cierto que el Mercosur permitió un incremento sin precedentes del intercambio comercial entre sus miembros, principalmente entre la Argentina y el Brasil. Y que todos los demás acuerdos ayudaron a incrementar el comercio interno de la región. Pero nunca en grado tan considerable como en la Unión Europea, donde el comercio entre sus miembros llega al 70% del total. Ni más importante que en la región asiática, donde esta participación asciende al 50% del total.

Es verdad, además, que la mayor parte del comercio al interior de la región latinoamericana consiste en intercambios de productos manufacturados y semi-manufacturados. Pero quizás aquí se encuentre la explicación más relevante de por qué este comercio interno es todavía reducido. Latinoamérica sigue con una especialización mayor en commodities (agrícolas y minerales), especialización que se ha fortalecido con el último boom de los años 2000.

En otras palabras, si bien el comercio entre países de la región se ha incrementado como resultado de los acuerdos de integración de los últimos 25 años, el comercio de América Latina con países desarrollados y el resto del mundo ha tenido un aumento varias veces mayor, habida cuenta de la especialización predominante de nuestra región como proveedora de materias primas.

De hecho, nuestra región participa de las cadenas globales de valor solamente como proveedora de estos commodities y no de insumos industriales procesados como es el caso de los países asiáticos y de las economías desarrolladas. En otras palabras, tanto África como América Latina se encuentran prácticamente ausentes de las principales cadenas de producción global que hoy caracterizan al comercio internacional.

En los últimos años, varios analistas y estudiosos del comercio intraregional en América Latina han afirmado que la región se encuentra ante un doble desafío para seguir creciendo económica y socialmente y tener mayor y mejor conexión con el resto del mundo.

Por un lado, el desafío de incrementar los procesos productivos en cadenas de valor regionales con una mayor participación del sector manufacturero. Por el otro, el de conectar estas cadenas de valor regionales con otras globales. Esa es la manera de aumentar el comercio intraregional y de participar del comercio mundial con mayor valor agregado de nuestras exportaciones.

Claro está, esto solo será posible si aceleramos las conexiones comunicacionales, de transporte y energéticas entre nuestros países; y, al mismo tiempo, iniciamos un proceso más acelerado de reducción de nuestras barreras no tarifarias. Es el mismo desafío que tiene África, aunque con un poco de ventajas de América Latina.

Por lo tanto, la pregunta ya no debe ser qué hemos conseguido luego de 25 años del Mercosur. Tampoco si creemos que éste y otros procesos de integración en la región alcanzarán la etapa del mercado común y en cuánto tiempo. Hoy deberíamos contestar otra pregunta: cuánto tiempo más necesitaremos para participar con más peso en el comercio mundial.

La experiencia asiática está demostrando que la integración comercial y la cercanía geográfica de los países, sumadas a las especializaciones en cadenas productivas, llevan a un mayor comercio intrarregional. En esa región no existe la preocupación de que los acuerdos comerciales existentes deban llegar o no al mercado común.

Las experiencias son diferentes en cada región. Lo que nos dice la experiencia latinoamericana es que debemos trabajar más allá de los múltiples acuerdos comerciales existentes. Respetando las asimetrías entre países, pero conectándolos mediante procesos productivos más profundos. Si logramos avanzar en esta dirección, poco importará si lo hacemos como zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común.



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