



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 63

ABRIL/MAYO 2019





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 | Movilización sí, ruido también, resultados no tanto. José Carlos Rodríguez. | 4 |
| SOCIAL | Protección social y jubilaciones. El pacto pendiente. Verónica Serafini. | 8 |
| ECONOMÍA | Política fiscal y desarrollo: más allá de la reforma tributaria. Julio Ramírez. | 11 |
| | La reforma del Mercosur y el futuro de la inserción comercial del Paraguay. Gustavo Rojas. | 15 |

DIRECTORA DEL CADEP:

Belén Servín.

EQUIPO EDITORIAL:

José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini,
Julio Ramírez y Fernando Masi.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Entre Paréntesis.

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura 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 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, mayo de 2019

MOVILIZACIÓN SÍ, RUIDO TAMBIÉN, RESULTADOS NO TANTO

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

HAY SÍNTOMAS DE FENÓMENOS NO BIEN CONOCIDOS O QUIZÁS MAL DIAGNOSTICADOS. LA BATAHOLA QUE EL SENADOR PARAGUAYO CUBAS VIENE ARMANDO EN EL SENADO; LA VICTORIA DE UN CANDIDATO INDEPENDIENTE, ANTERIORMENTE POCO CONOCIDO, EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE CIUDAD DEL ESTE (UN SANTUARIO COLORADO); LA SEMPITERNA RESISTENCIA DE LOS EMPRESARIOS, SOBRE TODO DE LOS MÁS RICOS, A PAGAR LOS IMPUESTOS Y PERMITIR UNA FISCALIDAD NECESARIA; LOS ATAQUES DE SECTORES POLÍTICO-EMPRESARIALES AL CONACYT, QUE QUIEREN APODERARSE DE LOS FONDOS DE LA INSTITUCIÓN DISPONE PARA LA CIENCIA; EL CAMBIO DE LA LEY ELECTORAL, DE LISTAS BLOQUEADAS A CIERTO DESBLOQUEO; LAS COIMAS DEL SENADOR DIONISIO AMARILLA; TODO ELLO COEXISTE CON UNA SITUACIÓN DE LIMBO POLÍTICO, LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA Y UNA ADMINISTRACIÓN QUE PARECE INMÓVIL. LOS ESCRACHES, LA PURGA DE ALGUNOS CORRUPTOS, SON SALUDABLES, AUNQUE AHÍ NO SE ENCUENTREN LOS PROBLEMAS DE FONDO. ¿NO CONFORMA TODO ESTO LA MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD QUE, SIN EMBARGO, NO ENCUENTRA CAMINOS PARA GENERAR CAMBIOS?

EL DESASOSIEGO POLÍTICO

Cubas es grosero, antidemocrático, incoherente y confuso. Hace el discurso de la denigración en contra de todo y de todos y gana con ello la aprobación de parte de una ciudadanía disconforme, aunque no propone ninguna alternativa mejor, ni tiene medios para cosechar electoralmente la aprobación de sus simpatizantes. Detrás de la hostilidad simbólica y real de Cubas hay redes sociales que lo aplauden y emiten amenazas. Cubas es un profeta al revés, no de la utopía sino de la distopía. Está haciendo la política del engaño y la confusión que está de moda a nivel mundial.

El cambio de la ley electoral no cambiará los problemas de fondo. Ni el clientelismo, ni la plutocracia, ni el caudillismo, ni la política a espaldas de la solución de los problemas. No achicará las brechas de una sociedad fragmentada en lo social, cultural, geográfico e institucional.

La ley tributaria presentada por el Poder Ejecutivo sería aprobada por el Congreso porque se resigna a mínimos cambios, incluso con el peligro de retrocesos. La captura de la democracia por el empresariado anti-tributo es evidente. Pagamos menos tributo que los demás países y, sobre todo, menos de lo que necesitamos para transitar del crecimiento al desarrollo. Fórmula que el proyecto del Ejecutivo declara, pero no impulsa.

La victoria independiente en Ciudad del Este puede ser pasajera, aunque ahora mismo algo dice el hecho de que las tres mayores ciudades de la república tengan administraciones no coloradas ni liberales: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Son fenomenales las pequeñas derrotas de su majestad la corrupción, pero ¿quién puede gobernar CDE?

EL TELÓN DE FONDO ECONÓMICO

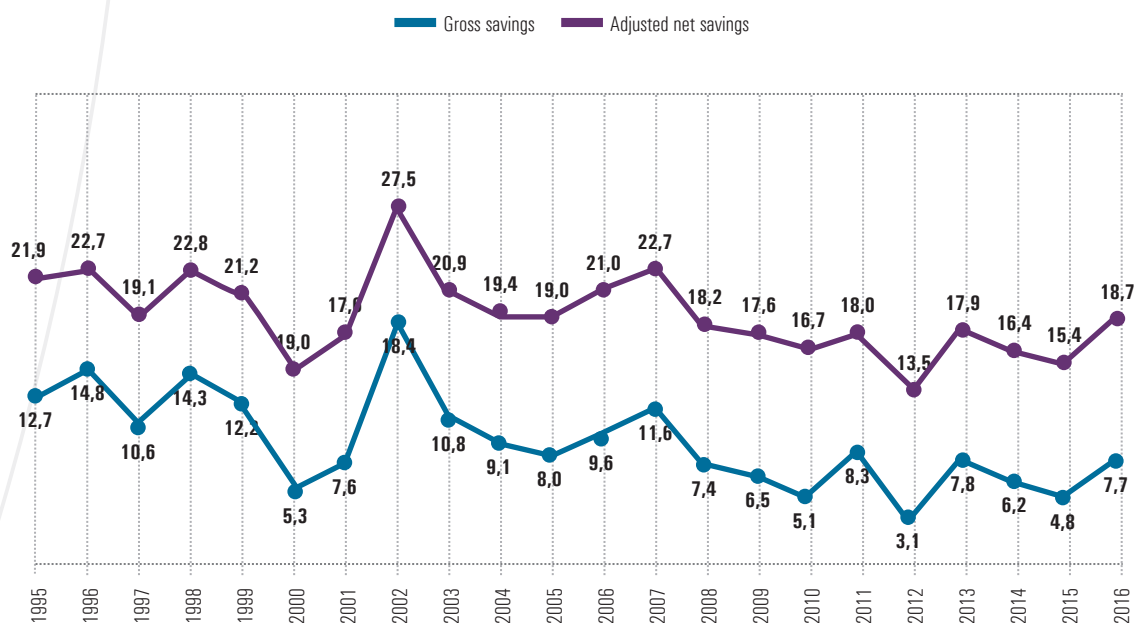
¿Cuál es el trasfondo económico? El Paraguay sigue creciendo, aunque menos y a costa de su capital natural, con poco reparto en circunstancias no sostenibles, buenos precios, bono demográfico y urbanización. El Índice de Desarrollo Humano no creció: decreció.

En contra del discurso eufórico de los agro-empresarios, de ser los 'únicos que producen en el Paraguay', aunque en realidad generan solo uno de cada diez guaraníes de PIB; en contra de los eufóricos que entienden que el beneficio para la milésima parte de la población es para todo el Paraguay; y, en contra del discurso oficial dominante, hay contundentes evidencias locales y mundiales que muestran y demuestran lo contrario.

El Paraguay ha tenido crecimiento económico, es cierto, desempeño muchísimo mejor que en los 20 años previos, pero está tan lejos como antes de sus vecinos, de América Latina y de los países prósperos. Ningún progreso desde 1995, fecha en que las estadísticas se volvieron más completas y generales. Los factores más poderosos del crecimiento fueron la caída demográfica (menos niños pobres, menor pobreza), la urbanización (se gasta más dinero, no necesariamente hay más consumo), los buenos precios internacionales, el sacrificio de la inversión y el consumo (o depredación) del capital natural.

La acumulación de capital físico ha disminuido en términos relativos (por persona) en las últimas dos décadas (ver gráfico). El capital natural está siendo depredado a razón de 300.000 hectáreas de bosque por año. De ahí la paradoja de que los años del crecimiento del PIB sean también, en parte, años de decrecimiento de la riqueza de la nación y de inversión decreciente.

AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO



Nota: La inversión en Paraguay, bruta y neta, ha venido bajando en los últimos 21 años.
Elaborado con base en datos del Banco Mundial (ans18-country-tool-final-oct 18 rev_0.excel - Excel)

Nuestras estadísticas sociales, en términos relativos, no son eufóricas. Son buenas comparadas con el tiempo de la dictadura, cuando la maestra y la enfermera no ganaban un salario mínimo; cuando la presión tributaria era de solo 8% (en la serie vieja, base 1994). Era lo necesario para perseguir a los opositores, en su mayoría colorados, cuando el crecimiento de la economía paraguaya dependía del Brasil, la Argentina y Estados Unidos, en el espacio de confort de los dirigentes del protectorado y su 'política pendular', que era nuestro país.

Pero, comparados con los países que mejoraron de verdad y que llegaron hasta la frontera de la prosperidad; comparados con nuestros vecinos y no vecinos: en educación, en salud, en índice de calidad humana, en infraestructura material, en calidad del Estado, en integridad de las instituciones (corrupción) veníamos muy mal, y no estamos mucho mejor ahora.

No es una sorpresa ni una noticia que la opinión de la ciudadanía sobre el Estado siga siendo abrumadoramente negativa como hace 19 años. Alrededor del 90% de la gente opina que se gobierna para los poderosos (Latinobarómetro). El Estado que se dice democrático, esto es, poder del pueblo (dêmos 'pueblo' y krateîn 'gobernar), hace un gobierno de los poderosos, para los poderosos, gestionado por los poderosos. Por la milésima parte de la gente, los plutócratas. Menos que el 1% denunciado por Joseph Stiglitz. A costa del 99,9% de la gente. Más que el 99%, que irrita al premio Nobel.

El reciente ataque vandálico-institucional contra el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), liderado por un partido político nuevo que pretende ser una alternativa a los partidos tradicionales y por algunos empresarios retrógrados, con el objetivo de que el Paraguay no tenga ciencia, se alinea con la política del crecimiento para pocos y sin desarrollo. La política de atacar lo bueno de la democracia como forma de hacer política (o des-hacer la política) o de proponer una dictadura pura y simple, como hace Payo Cubas.

El trasfondo del descontento social es un crecimiento con creciente desigualdad, la acción insuficiente o el ataque indiscriminado bajo la sombra del escepticismo cívico y del eclipse mundial de los relatos colectivos, por una conciencia pública enredada y confundida por la vida digital de la web.

Y la lentitud del Gobierno para hacer cambios reales en la tributación resulta desalentadora. El Paraguay tiene la 'patente' del invento de que, para desarrollarse, no hay que invertir. Hay que esperar que el dinero venga desde afuera. Y, por lo tanto, hay que ser un paraíso fiscal que haga caer el maná de la inversión extranjera. Esta nunca vino ni vendrá (salvo por razones políticas, como el caso de las represas hidroeléctricas o de los préstamos para las primeras carreteras) porque un país fiscalmente irresponsable no da garantías para nadie, ni para el capital ni para el trabajo. Quién querría venir a un país sin buena justicia, sin educación de calidad, sin infraestructura, sin salud para la mayoría, sin cuidado de su ecología, sin ambiente de negocios productivos, casi sin presupuesto, o sea, con un Estado cuasi ausente y un empresario elusor.

De ahí el desasosiego. Las cosas que ocurren quizás no sean las más importantes, pero las que están postergadas sí lo son. Los huevos del teru teru no están ahí donde ese pájaro grita, pero si grita tanto es que hay huevos cerca.

PROTECCIÓN SOCIAL Y JUBILACIONES. EL PACTO PENDIENTE

VERÓNICA SERAFINI

EL PARAGUAY HA HECHO POCO EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL CON RELACIÓN A OTRAS POLÍTICAS COMO LA EDUCATIVA Y LA DE SALUD. COMO SE PUEDE VER A PARTIR DE LOS DATOS DE LA ENCUESTA DE HOGARES 2016, LAS INTERVENCIONES EN PROTECCIÓN SOCIAL TIENEN BAJA COBERTURA Y ALTA SEGMENTACIÓN.

La seguridad del ingreso en la vejez cuenta con dos tipos de programas. Uno dirigido a las personas en situación de pobreza, la pensión alimentaria que otorga una transferencia equivalente al 25% del salario mínimo; y, otro concentrado en los estratos más altos de la sociedad. Este sistema deja afuera a la mayor parte de la población. Una situación similar ocurre con la seguridad social vinculada con la cobertura de salud, también con una alta concentración en el sector urbano y en la población de mayores ingresos.

Los datos del cuadro siguiente muestran estos bajos niveles de cobertura de protección social y las importantes brechas entre estratos económicos y entre hombres y mujeres. La situación empeora en las áreas rurales.

INDICADORES DE PROTECCIÓN SOCIAL SELECCIONADOS POR ESTRATO ECONÓMICO

| INDICADORES | POBREZA | VULNERABILIDAD | EXTRACTO MEDIO | ALTO NIVEL DE INGRESOS |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| Población | 1.949.272 (28,9%) | 2.973.004 (44,0%) | 1.752.313 (25,9%) | 79.819 (1,2%) |
| Promedio de ingresos totales del hogar | 1.384.897 | 3.183.568 | 6.927.497 | 35.386.739 |
| Mujeres con ingresos propios (%) | 44,5 | 56,2 | 71,3 | 63,7 |
| Población con cobertura de seguro médico (%) | 5,9 | 23,7 | 49,8 | 71,4 |
| Población ocupada ASALARIADA que aporta a un sistema de jubilación (se excluye el empleo doméstico) (%) | 15,7 | 35,8 | 54,1 | 62,3 |
| Población de 65 años o más que cuenta con jubilación o pensión (%) | * | 6,7 | 27,2 | ** |
| Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria (%) | 29,4 | 36,3 | 13,7 | 0,0 |

**Menos de 30 casos

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2016.

La segmentación de casi todas las intervenciones públicas muestra, por un lado, avances en la política pública al observarse iniciativas que buscan proveer una cobertura, aunque sea mínima, a los estratos sociales de ingresos más bajos. Sin embargo, también podría estar contribuyendo a profundizar las brechas de ingreso, por lo cual se requiere una mirada no solo centrada en la pobreza, sino también en las desigualdades.

Obsérvese que ni siquiera la población asalariada cuenta con una cobertura universal, aunque legalmente esté protegida. La situación empeora si se incluye en la medición a quienes trabajan de manera autónoma o informal.

La ocupación informal afecta a aproximadamente el 65% de la población ocupada de 15 años o más. Esta situación afecta particularmente a las mujeres y a la juventud. Una de las consecuencias más relevantes de esta condición laboral es la falta de protección social, tanto de la salud como en la vejez¹.

Pero el problema de la desigualdad que genera el actual sistema de protección social no es solo derivado del marco legal o del modelo económico. El mecanismo de financiamiento también reproduce la desigualdad al financiar una parte de la cobertura con recursos derivados de las recaudaciones tributarias, cuya principal característica es el excesivo peso relativo de los impuestos indirectos.

Basta un ejemplo. En 2015, la mitad de los recursos totales dirigidos a financiar la función de protección social se dirigieron a dos programas: la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza (29,1%), con una cobertura reportada ese año de unos 150.000 titulares; y los fondos para cubrir el déficit de la caja de militares y policías (23,6%), con una cobertura de 16.000 titulares. Es decir, prácticamente el mismo monto de recursos se dividió en un caso entre 150.000 personas y en el otro entre 16.000.

En este contexto, el pilar contributivo -jubilaciones que debían haberse financiado con los aportes realizados durante el periodo laboral- no es contributivo, ya que una parte importante se financia con impuestos y el pilar no contributivo -pensiones alimentarias para personas en situación de pobreza excluidas de la modalidad contributiva- se financia con sus propios impuestos indirectos.

Si bien el Paraguay fue avanzando en el marco legal para incluir a más colectivos en los sistemas contributivos -como el trabajo por cuenta propia-, estas propuestas son inviables porque no incluyeron las fuentes de financiamiento, asumiendo que las propias personas deberían aportar. El 70% de la población ocupada de 18 años o más gana menos de un salario mínimo, lo que hace casi imposible que pueda destinar recursos a la jubilación, sobre todo cuando sabemos que los gastos de bolsillo en salud y educación son altos debido a la baja inversión pública en estos ámbitos.

¹ DGEEC (2019). *Ocupación Informal*. Fernando de la Mora. https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ocupacion%20informal/2.%20Presentacion%20Ocupacion%20informal%202012-2017_%2025%2010%2018.pdf Recuperado en junio de 2019.

Los problemas de cobertura -baja proporción de personas cotizando- afectan la sostenibilidad del sistema solidario a largo plazo. Lo ideal es que la juventud se incorpore masivamente durante el periodo del bono demográfico, cuando puede acrecentar los aportes y se enferma poco. Sin embargo, las mismas políticas públicas debilitan el sistema cuando dispersa las cajas y no permite la portabilidad; aprueba leyes que facilitan la informalidad en el trabajo juvenil bajo el supuesto de “flexibilidad laboral”; y, deja que se incumplan las normas permitiendo la violación a las leyes relativas a la seguridad social –acceso a IPS- o cuando no permite que todos los funcionarios públicos aporten -sean nombrados o contratados- desde el primer día de trabajo.

Adicionalmente es necesario revisar las condiciones de acceso, permanencia y jubilación de cada uno de los regímenes para equiparlos y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. La situación actual muestra déficit e inequidad en algunas cajas y problemas de sostenibilidad a largo plazo en todos.

Finalmente, es necesario una fuerte apuesta por la universalización de la cobertura, es decir, incorporar a todos los colectivos laborales y no laborales -amas de casa-, lo cual implica discutir la forma de financiamiento. La solución actual, la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza, no solo es altamente costosa, sino que además excluye del derecho a un ingreso en la vejez a una amplia proporción de personas mayores y el monto que entrega es insuficiente para garantizar una vida digna.

El diseño e implementación de una nueva política de aseguramiento en la vejez requiere profundos cambios, fundamentados en las transformaciones económicas y sociales que el país necesita y por las que está atravesando -demográficas-, poniendo a las personas en primer lugar².

Esta política debe, además, basarse en la evidencia empírica existente³. El Paraguay entra al debate muy tarde, después de un siglo de discusión mundial y de haber creado su primera caja de jubilaciones.

² El proceso de financiarización de la economía ha puesto la mirada en los fondos de pensiones, lo que ha derivado en reformas y uso de los fondos dejando de lado los objetivos de la protección social para que prevalezcan los intereses de los mercados de capitales.

³ En estos días se escucharon voces sobre la capitalización individual/privatización. Un buen análisis sobre el fracaso de esta alternativa se encuentra en el siguiente estudio. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>. Recuperado en junio de 2019.

JULIO RAMÍREZ

POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO: MÁS ALLÁ DE LA REFORMA TRIBUTARIA



LA AGENDA FISCAL SE CENTRA ACTUALMENTE EN LA REFORMA TRIBUTARIA. SIN EMBARGO, LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ES SOLAMENTE UNA PARTE DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE SU FUNCIÓN EN EL DESARROLLO DEL PAÍS. ALGUNOS EXPERTOS INTERNACIONALES SUGIEREN QUE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, COMO EL PARAGUAY, DEBEN ADMINISTRAR MEJOR SUS ESCASOS RECURSOS PÚBLICOS Y QUE LA DISCIPLINA FISCAL ES CLAVE PARA QUE EL CRECIMIENTO FAVOREZCA A LOS SECTORES POBRES. SI BIEN NUESTRO PAÍS HA LOGRADO DICHA DISCIPLINA, NO HA MEJORADO LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN EN GENERAL.

Es sabido que la disciplina fiscal puede fomentar el crecimiento económico a largo plazo, pero la situación es más complicada en el corto plazo porque cada vez se le exige más al Estado acciones que implican presión sobre las acotadas arcas fiscales, como en el caso de los mayores beneficios que demandan diferentes sectores de la Caja Fiscal. Los parlamentarios y los militares gozan de unos privilegios jubilatorios injustos desde todo punto de vista, con mayor razón cuando solo una infirma parte de la población tiene acceso a la pensión de vejez, cuya cobertura es prácticamente nula en el sector rural.

La mayoría de los economistas estamos de acuerdo, en ciertos casos, en que la expansión fiscal puede ayudar a estimular la demanda agregada y reactivar a una economía estancada. Esta debería ser la actitud del actual Gobierno ante la reducción de todas las actividades económicas, según informes del Banco Central. Pero eso difícilmente se logrará con la reforma fiscal propuesta actualmente por el Gobierno.

El proyecto de reforma tributaria propone ampliar la recaudación tributaria apuntando sobre todo a los impuestos directos. Eleva el impuesto selectivo al consumo de algunos productos con el fundamento principal de que la tasa actual es mucho menor de la que se aplica en los demás países de América Latina. Algunos empresarios arguyen que el aumento del impuesto para bebidas alcohólicas y azucaradas podría hacer que se demanden más productos de contrabando, pero el incremento previsto incidirá poco en los precios finales y, por lo tanto, en la elasticidad de la demanda.

Busca, además, un tratamiento más justo de ciertas deducciones. El artículo 101 de la propuesta de *“Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”* establece que *“En las operaciones de exportación de productos agrícolas en estado natural, incluidos los derivados del primer proceso de elaboración o industrialización, tales como la elaboración de harinas, de aceites crudos o desgomados, expellers, pellets y similares, no procederá la devolución del IVA Crédito consignado en las facturas que documentaron la adquisición de dichos bienes a ser exportados, incluidas sus materias. Sin embargo, podrán obtener la devolución del IVA Crédito consignado en las facturas que documentaron la adquisición de los demás bienes y servicios afectados directa o indistintamente a las operaciones de exportación”*.

Ello implica que no se devolverá el IVA-compra de las materias primas como la soja, el maíz o el trigo, pero sí el IVA por los insumos y servicios asociados a la exportación de estos bienes. Cabe considerar que las materias primas representan el 70% en la estructura de costos de los commodities industriales.

En otro párrafo, reduce el impuesto a las remesas al exterior de las empresas extranjeras radicadas en el país.

Asimismo, introduce la regulación de precios de transferencia. Con ella se buscará determinar la renta que surge de las operaciones en partes vinculadas y se aplicaría el principio Arm's Length o de plena competencia, para verificar y confirmar que la utilidad o beneficio en una transacción entre partes relacionadas sea la misma que se hubie ra obtenido en una transacción comparable entre partes independientes¹.

Asimismo, se controlará el precio de importación de productos intrafirma, operación que deberá seguir las reglas del mercado teniendo como base los precios mayoristas de los insumos. Esto es, con el propósito de evitar que las empresas que realicen operaciones intrafirma reduzcan artificialmente sus ganancias y, por lo tanto, paguen menos impuestos, una práctica habitual en todas partes del mundo.

En el sector agropecuario se limita la deducción del inventario vacuno solamente al ganado comprado y registrado, y no del proveniente de la transformación biológica, o sea, del ganado nacido en la hacienda por medio del proceso productivo.

De acuerdo con la propuesta de reforma, la deducibilidad de todos los gastos estará limitada, en su conjunto, a solo 1% del ingreso bruto para todo tipo de empresa. De esta forma, quedaría eliminado el inciso 4e del artículo 32 del IRA-GRO, por el que se puede deducir hasta el 20% del ingreso bruto *“que incurra el contribuyente en apoyo de las personas físicas que exploten en calidad de propietarios de fincas colindantes o cercanas...”* Los ajustes mencionados en éste y en el párrafo anterior son modificaciones que ya habían sido recomendadas por el Banco Mundial en su estudio sobre los ingresos públicos del Paraguay.

¹ <https://www.5dias.com.py/2019/01/precios-de-transferencia-antecedentes-en-la-normativa-paraguaya-actual-y-la-adecuacion-a-la-regulacion-internacional/>

Según el ministro de Hacienda, Benigno López, con todos estos cambios se busca la simplificación de los procesos sin generar mayores impuestos para la ciudadanía y solo se recaudaría 0,7% del PIB más (US\$ 280 millones)². De esa manera, la presión fiscal se elevaría de su actual nivel de 9,8%³ a 10,8% del PIB, con una variación de solo un punto porcentual.

CUADRO 1: VARIACIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA ENTRE 2018 Y 2019

| DESCRIPCIÓN | MONTO |
|---|--------|
| Recaudación 2018 en Millones de US\$ | 4.074 |
| PIB 2018 en Millones de US\$ Corrientes | 41.382 |
| Presión Tributaria 2018 | 9,8 |
| Recaudación 2019 en Millones de US\$ | 4.317 |
| PIB 2019 en Millones de US\$ Corrientes | 40.027 |
| Presión Tributaria 2019 | 10,8 |

Observación: Datos de 2019, cifras estimadas. Recaudación de 2019 incluye el monto de US\$ 280 millones, el incremento estimado que rendirá la Reforma Tributaria propuesta por el Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP) y del Ministerio de Hacienda (MH).

De acuerdo con estas proyecciones, al Estado paraguayo le seguiría faltando capacidad financiera para atender las crecientes demandas sociales y hacer frente a los fuertes retos en los campos de la salud, la educación y la competitividad país. De hecho, en una publicación reciente de un periódico local, el director de la agencia Fitch Ratings para América Latina reconoció que las recaudaciones son insuficientes para afrontar los desafíos de crecimiento económico del Paraguay, motivo por el cual consideró que se deben incrementar las tasas que se aplican a sectores de la producción agrícola⁴.

La propuesta de un impuesto único de 5% a la venta de granos de la agricultura empresarial, que podría considerarse como un impuesto de protección ambiental, es una alternativa aún vigente. Este tributo, que en su momento fue recomendado por instituciones como el Banco Mundial y el FMI, coincide con la idea de la consultora Fitch.

Por el lado de la calidad del gasto, los desafíos no son menores. Es vital mejorar la eficiencia de los gastos del Gobierno, haciendo más con lo que ya se tiene, mientras se exploran nuevas alternativas de ingresos. En el Paraguay las instituciones democráticas son costosas y constantes fuentes de escándalos de corrupción. Es el caso del Poder Legislativo, que nos cuesta en promedio US\$ 85 millones anualmente con exiguos resultados en la era democrática. Es decir, se podría haber obtenido los mismos resultados invirtiendo menos dinero en la legislatura nacional.

² <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/feprinco-pide-al-senado-prudencia-a-la-hora-de-analizar-suba-de-impuestos-1818909.html>

³ <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categorias/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias&content-id=repository:collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/estadistica/recaudaciones-tributarias/Presi%C3%B3n%20Tributaria%202009-2018.pdf>

⁴ <https://www.ultimahora.com/fitch-recomienda-hacienda-cobrar-mas-impuestos-al-sector-agricola-n2816778.html>

CUADRO 2: PODER LEGISLATIVO (EN MILLONES DE GUARANÍES)

| DESCRIPCIÓN | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------|---------|---------|---------|
| Congreso Nacional | 103.653 | 117.050 | 139.519 |
| Cámara de Senadores | 132.398 | 136.086 | 151.862 |
| Cámara de Diputados | 232.380 | 240.884 | 239.797 |
| Total | 468.431 | 494.020 | 531.178 |
| Tipo de Cambio | 5.562,0 | 5.666,0 | 6.250,0 |

PODER LEGISLATIVO (EN US\$)

| DESCRIPCIÓN | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------|------------|------------|------------|
| Congreso Nacional | 18.635.887 | 20.658.313 | 22.323.040 |
| Cámara de Senadores | 23.804.105 | 24.018.002 | 24.297.920 |
| Cámara de Diputados | 41.779.893 | 42.513.943 | 38.367.520 |
| Total | 84.219.885 | 87.190.258 | 84.988.480 |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Otro de los focos de ineficiencia en el uso del dinero público son las contrataciones públicas. Si bien el sistema de compras públicas del Paraguay funciona adecuadamente, las contrataciones siguen siendo direccionadas, muchas veces de acuerdo con los intereses políticos de las instituciones, lo que usualmente implica la percepción de recompensas por fuera de la ley (coimas). La contratación de servicios a costos exagerados (seguridad, combustibles, viáticos, viajes, etc.) se convierte en dilapidación de recursos financieros que bien podrían ser utilizados para otros fines como la inversión productiva.

Además de aumentar los gastos sociales para mejorar la vida de la población, y de elevar las recaudaciones impositivas para hacer frente a dicho desafío, se debe, necesariamente, incrementar la base productiva del país. Una tarea clave a la que no se le ha dado suficiente importancia. Las políticas del apoyo a las PYMEs son aún reducidas y financiadas con fondos de la cooperación internacional. No existe una política industrial integral y sostenible, ni una política de exportaciones realmente dinámica. Sin este componente, difícilmente se podrán aumentar los ingresos del Estado y generar empleo. Al haber mayor cantidad de desempleados o subempleados, las tareas asistencialistas del Gobierno se irán incrementando nocivamente.

GUSTAVO ROJAS

LA REFORMA DEL MERCOSUR Y EL FUTURO DE LA INSERCIÓN COMERCIAL DEL PARAGUAY

CON LA LLEGADA DE BOLSONARO AL PODER Y UNA ACTITUD MÁS APERTURISTA DEL GOBIERNO DE MACRI, SE HAN REINICIADO LAS DISCUSIONES ENTRE BRASIL Y ARGENTINA SOBRE EL FUTURO DEL MERCOSUR. MÁS ALLÁ DEL ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y DE LAS DIFICULTADES DE LAS CUENTAS PÚBLICAS, EL PROCESO DE APERTURA ECONÓMICA ES PARTE IMPORTANTE DE LA AGENDA POLÍTICA BRASILEÑA COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE REFORMAS ECONÓMICAS, DE INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DE CRECIMIENTO DE SU MERMADA PRODUCTIVIDAD. EL EQUIPO ECONÓMICO DE BOLSONARO PARECE CONCENTRAR SU AGENDA EN MEDIDAS QUE REDUZCAN LAS BARRERAS BUROCRÁTICAS PARA LOS NEGOCIOS Y PROMUEVAN MAYOR FLUIDEZ EN SUS INTERCAMBIOS INTERNACIONALES.

Así, por ejemplo, la iniciativa del Brasil, aparentemente secundada por la Argentina, de promover una reforma regional o unilateral del Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur sería congruente con esta nueva política comercial. El argumento principal alegado sería que una reducción del AEC elevaría la competitividad de las exportaciones de bienes industriales del Mercosur y alentaría la recuperación económica de los países más grandes. Estas discusiones de reducciones unilaterales de aranceles se plantean, sin embargo, en medio de un ambiente internacional de ausencia de concesiones comerciales gratuitas y que pueden afectar las mismas negociaciones que el Mercosur trata de cerrar con la Unión Europea (UE) y con otros socios comerciales.

Estas discusiones son, a la vez, importantes para el Paraguay, pues pueden afectar la dinámica del relacionamiento interno y externo del Mercosur, con impactos directos sobre la competitividad de las exportaciones paraguayas, sus condiciones de acceso al mercado regional y de atracción de la inversión extranjera directa (IED). El Paraguay goza actualmente de singulares condiciones dentro del régimen de comercio mercosureño, fruto de un tratamiento especial y diferenciado motivado por sus asimétricas condiciones geográficas y socioeconómicas. Por lo tanto, es importante reflexionar sobre los escenarios futuros para la política comercial paraguaya a través del punteo de la agenda interna del Mercosur en la actualidad.

REFORMA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN

Una amplia reforma del AEC requiere del consenso de los países miembros del bloque para su puesta en marcha. No obstante, reformas limitadas pueden ser conducidas de forma unilateral. Los sectores de bienes de capitales, informática y telecomunicaciones fueron excluidos del AEC, por lo que les sería posible a cada uno de los miembros promover una amplia reducción unilateral de los aranceles impuestos a los productos de esas categorías. En el Paraguay, esto podría tener un impacto considerable sobre el comercio de frontera. En efecto, con Brasil y Argentina pasando a importar bienes informáticos y de telecomunicaciones con aranceles más bajos en sus mercados, se reducirían los incentivos para las reexportaciones paraguayas en la frontera.

También se estaría discutiendo una reducción del AEC de los sectores siderúrgico y petroquímico. La liberalización de ambos sectores sí requeriría del consenso entre todos los miembros para las modificaciones del AEC, por lo que las autoridades paraguayas deben estudiar estas medidas en conjunto con las estrategias de desarrollo de las estatales ACEPAR y PETROPAR¹.

ACUERDO AUTOMOTRIZ

Paraguay es el único país del Mercosur que aún no se ha sumado a los acuerdos bilaterales de regulación del comercio automotriz, que definen las reglas de la mitad de los flujos del comercio regional². Sin embargo, su adhesión presenta desafíos significativos para el avance del proceso negociador. Son muy desiguales los aranceles del sector automotriz consolidados por Paraguay (20%) y Brasil y Argentina (35%) en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Una exigencia mercosureña al Paraguay de elevación del arancel al 35% para la importación de vehículos de la extrazona también puede llevar a negociaciones más complicadas dentro de la OMC, desde el momento en que un 60% de las importaciones de automóviles del país provienen de la extrazona.

Además, está la exigencia brasileña, y eventualmente argentina, de prohibición de la importación de autos usados, que abastecen dos tercios del mercado interno, 90% de los cuales con más de diez años de uso. En un primer momento, la conjunción de ambas medidas ampliaría la dimensión del mercado nacional de autos nuevos, concediendo un trato preferencial a la industria automotriz del Mercosur. Esto provocaría un aumento del precio promedio de los autos adquiridos en el Paraguay, resultando en una probable sustitución de importaciones extrarregionales por intrarregionales. Este aumento de precios podría ser parcialmente compensado con reglas de origen menos exigentes para los productos automotrices producidos en el Paraguay, principalmente autopartes, así como con compro-

¹ Aquí valdría la pena tomar nota de la reciente experiencia impulsada por las asociaciones productivas del sector químico del Mercosur, las que, conjuntamente con técnicos gubernamentales, condujeron estudios y negociaciones que llevaron a la reducción conjunta del AEC para 49 productos/insumos químicos que ya no poseen producción dentro del Mercosur.

² Hay que tener en cuenta que el sector automotriz y azucarero son los únicos que no han sido parte del acuerdo del desarme arancelario del Mercosur.

misos de flujos bilaterales de comercio administrado. Ello induciría inversiones en el desarrollo del sector automotriz paraguayo con miras al mercado regional.

INCLUSIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN REGIONAL

La energía eléctrica es el tercer gran ausente del programa de liberalización del comercio regional del Mercosur. Los intercambios eléctricos actuales entre los países del Mercosur son categóricamente cesiones, no propiamente ventas de energía eléctrica.

Los esfuerzos políticos dispensados desde fines de los noventa han conducido a la Decisión 10/1998 del Mercosur, el Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica, que establece la libre contratación de compra y venta de energía eléctrica entre los distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de los países del bloque. No obstante, más de dos décadas después los países aún no han internalizado la normativa regional, postergando su vigencia.

En un contexto de creciente tensión tras el inicio de la renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú y de remotas esperanzas de retomada de las negociaciones del Tratado Energético Suramericano, la diplomacia paraguaya debería renovar sus esfuerzos por la plena internalización de la Decisión 10/1998 por parte de todos los estados miembros del Mercosur.

BILATERALISMO EN NEGOCIACIONES EXTRARREGIONALES

Sectores más liberalizadores en Brasil y Argentina estarían admitiendo la posibilidad de liberar a los estados miembros del Mercosur de las negociaciones extrarregionales conjuntas, habilitando a cada Estado miembro a negociar bilateralmente futuros acuerdos de libre comercio con países desarrollados. En términos concretos, eso acentuaría la perforación del AEC y el desarme de la imperfecta unión aduanera, reduciendo el Mercosur a una simple área de libre comercio, con particulares efectos sobre la capacidad de atracción de IED por parte del Paraguay.

No obstante, diversos son los argumentos que nos llevan a pensar que la liberalización de las negociaciones conjuntas no necesariamente conducirían a un mayor número de acuerdos de libre comercio bilaterales con socios extrarregionales: **I)** los sectores productivos brasileños poco competitivos son los que oponen mayor resistencia a la apertura del mercado regional; **II)** pese a la libertad para la realización de negociaciones bilaterales con México, la ausencia de acuerdos de libre comercio entre los estados miembros del Mercosur (con la única excepción de Uruguay) y la segunda mayor economía latinoamericana reafirman las dificultades intrínsecas a ese proceso; **III)** los países miembros ya se encuentran liberados para negociar bilateralmente acuerdos de segunda generación, o sea, todos aquellos que no involucren la reducción de aranceles para el comercio de bienes (servicios, inversiones, bitributación, normas técnicas y

sanitarias); y, **iv**) el gran obstáculo para que el Mercosur firme acuerdos de libre comercio extrarregionales reside en la elevada competitividad internacional del sector agropecuario de cada uno de los estados miembros, una amenaza frontal a la política de subsidios de varios países desarrollados (quizás el más poderoso argumento).

Existen experiencias de soluciones técnicas que atienden a demandas particulares de los estados miembros (a título de ejemplo están las listas nacionales separadas en el Acuerdo Mercosur-Israel) que deberían ser mejor trabajadas.

TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

En su amplia estrategia para contener la emergencia de China, Estados Unidos (EUA) está jugando en diversos frentes. Uno de los grandes tableros de esa disputa es la OMC, donde EUA busca restringir el trato especial y diferenciado (TED) concedido a los países emergentes, particularmente China. En términos prácticos, este status permite a los países en desarrollo preservar un cronograma más extenso para la implementación de los compromisos multilaterales, así como asumir un menor nivel de compromisos para la apertura de sus mercados. Para ello, entre otros instrumentos, el Gobierno de Trump viene condicionando la aprobación del ingreso de Argentina y Brasil como miembros plenos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la renuncia del TED disfrutado por estos países en las negociaciones de la OMC.

Una vez que los acuerdos internacionales de comercio de estos dos países se dan por medio de la unión aduanera del Mercosur, registrados mediante la Cláusula de Habilitación de la OMC, es de suponerse que las eventuales renunciaciones unilaterales de Brasil y Argentina al TED impactarán la participación conjunta del Mercosur en las futuras negociaciones multilaterales. Ante ello, el Paraguay deberá esforzarse por preservar el TED, tanto en las negociaciones intra y extrarregionales del Mercosur como en las negociaciones multilaterales de la OMC.

INTERNALIZACIÓN DE NORMATIVAS Y RATIFICACIÓN DE ACUERDOS REGIONALES

Las negociaciones del bloque han estado plagadas de retrasos en el proceso de ratificación de los acuerdos firmados. Es típico que los gobiernos firmen acuerdos y los parlamentos pasen años debatiendo su ratificación. Si Mercosur se va a modernizar, este tedioso proceso debe ser dinamizado.

Un ejemplo a considerar se encuentra en el texto del reciente Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, anteriormente TPP). El acuerdo estableció que entraría en vigor "60 días después de la fecha en que al menos seis o al menos el 50% del número de signatarios de este Acuerdo, el que sea menor, haya notificado al Depositario por escrito de la finalización de sus procedimientos legales aplicables". Un mecanismo similar para el Mercosur requeriría que el acuerdo sea ratificado por dos estados miembros (uno de los cuales debe ser Uruguay o Paraguay, para proteger a los miembros más pequeños).

FOCEM

En el nuevo contexto, marcado por el ajuste fiscal de Argentina y Brasil, es probable que persista la indefinición en cuanto al futuro de los próximos diez años del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Esta indefinición ya ha tenido costos financieros concretos para el Paraguay, que se vio obligado a sustituir el FOCEM por los royalties de Itaipú como fuente de financiamiento del segundo puente entre Presidente Franco y Foz de Iguazú.

La capitalización del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) es una apuesta importante de los países del Mercosur. No obstante, pese a las beneficiosas condiciones de financiamiento ofertadas por FONPLATA, todos sus créditos son reembolsables y no precisamente donaciones como las del FOCEM. La capitalización del FONPLATA no supliría la eventual desaparición del FOCEM, pues sería un menoscabo del concepto de asimetrías y de solidaridad entre los países del Mercosur. La dirección correcta es pujar por una agenda de complementariedad operativa y fortalecimiento mutuo entre ambas instituciones financieras regionales.

INGRESO DE BOLIVIA

El ingreso de Bolivia al Mercosur fue firmado por los mandatarios del bloque en la Cumbre de Brasilia, en julio de 2015. Los congresos de Paraguay, Uruguay y Argentina ya han ratificado el proceso de adhesión del nuevo Miembro Pleno del Mercosur, restando solamente la ratificación por parte del Congreso brasileño para el inicio de su proceso de plena incorporación. Al contrario de Venezuela, que previamente no mantenía un comercio significativo con el Mercosur, Bolivia tiene a Brasil y Argentina entre sus principales socios comerciales.

La importancia del comercio regional dentro del comercio exterior boliviano también se refleja en su estructura arancelaria, mucho más próxima al AEC del Mercosur, lo que reduciría los costos de ajuste de su estructura arancelaria durante el período de convergencia hacia el AEC. En un momento marcado por nuevas perspectivas de desarrollo de la Hidrovía Paraguay – Paraná, del Corredor Bioceánico, de interesantes iniciativas bilaterales de complementación energética, de notable crecimiento de la economía boliviana y de potenciales oportunidades para las exportaciones paraguayas, la plena adhesión de Bolivia al Mercosur debería ser un objetivo primordial para la política exterior paraguaya en el marco del fortalecimiento del principio de las asimetrías en el Mercosur y de la alianza URUPABOL.

CONSIDERACIONES FINALES

La crisis del Mercosur es fruto de la crisis del proceso de democratización por la que atraviesan sus estados miembros. Si en el pasado el proceso de democratización condujo a un inédito impulso integracionista, la crisis actual nos obliga a pensar en nuevos caminos y alternativas para su renovación. En esta caminata, los próximos pasos del Mercosur no deberían perder de vista la certeza que lo ha mantenido unido a lo largo de casi tres décadas: la de que como bloque es más que la suma de los estados miembros.



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