

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

<b>POLÍTICA</b>	Reelección y crisis de representación. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	8 de marzo. YO PARO. Las desigualdades de género en el trabajo. Verónica Serafini.	7
<b>ECONOMÍA</b>	Desempeño e Institucionalidad Tributaria en el Paraguay. Dionisio Borda y Manuel Caballero.	11
	¿Es el Paraguay un país con intolerancia a la deuda? Diego Duarte.	13
	MERCOSUR: ¿Integración sin comercio? Fernando Masi.	16

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**

Dionisio Borda, Fernando Masi,  
José Carlos Rodríguez, Manuel Caballero,  
Diego Duarte, 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, febrero de 2017

# REELECCIÓN Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN

EL PRECIO DE LA FALTA DE CAMBIOS

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**LA CAJA DE PANDORA DE LA REELECCIÓN VENTILA LOS MALES DE LA POLÍTICA. SOBRE TODO UNO DE ELLOS: LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD. NO ES UN MAL PARAGUAYO, PERO NOSOTROS LE PUSIMOS NUESTRA MÚSICA Y NUESTRA ESCARAPELA. LOS TODO-PODEROSOS PARTIDOS CENTENARIOS, QUE AFILIAN A TODO EL MUNDO --POBRE DEL QUE NO TENGA PARTIDO-- NO PUEDEN, SIN EMBARGO, PRESENTAR UN CANDIDATO ACEPTABLE PARA EL ELECTORADO. NUESTRA CRISIS DE REPRESENTACIÓN TIENE BUENAS RAZONES, UN SUBSUELO INQUIETANTE: LA POLÍTICA VIGENTE QUE SE NIEGA A CAMBIAR LAS CONDICIONES QUE NOS MANTIENEN EN SITUACIÓN DE POBREZA E INJUSTICIA SOCIAL, SIN DESARROLLO INCLUSIVO.**

El actual presidente Horacio Cartes se basó en la Asociación Nacional Republicana. Sin esa inmensa máquina no hubiera podido ser electo: organizar su campaña, conducir la ciudadanía al voto (sin hablar de la compra-venta de votos), realizar el control electoral y vigilar el proceso del sufragio. Pero, todos saben, Cartes eligió a su partido y sólo después se hizo elegir por su partido. Y que, actualmente, la ciudadanía no le prefiere, ni siquiera la colorada, pese a que posiblemente pueda ganar las elecciones dentro de la ANR, en buena parte gracias a los recursos que puede aportar. Un 12% de popularidad es demasiado poco. Entre la gente común y el posible candidato hay una brecha que se supera a través del partido. Pero ni sus electores se reconocen en el partido.

Con los liberales las cosas vienen peor. Efraín Alegre, con 7% en las encuestas, políticamente no existe. No tiene la menor probabilidad de llegar al gobierno, pese a haberse acercado al millón de votos en las pasadas elecciones presidenciales, pese a haber tenido más apoyo que ningún otro perdedor y que muchos de los candidatos ganadores. Victimario y víctima de la traición contra su presidente Lugo, y del pésimo gobierno posterior hecho por su partido después del golpe parlamentario, con apenas una parte del fraccionado Partido Liberal Radical Auténtico, sin ninguna propuesta confiable, Alegre no repunta. Su rival Llano puede gobernar la otra mitad del partido, pero tampoco es promesa fuera de la casa azul.

Los candidatos reales son foráneos a la política. En un país con tres millones y medio de electores, ni el partido de dos millones de afiliados (ANR), ni el otro de un millón de afiliados (PLRA), producen candidatos. Y los terceros partidos no han conseguido arraigarse.

Los candidatos vienen de la prensa (Ferreiro), de la empresa (Cartes) o del clero (Lugo) y no tienen, por lo tanto, institucionalidad propia. Deber ser candidatados por partidos adoptados. Hoy cuentan con ciudadanía Fernando Lugo y Mario Ferreiro. El primero sin derecho a presentarse, porque no hay reelección (hasta ahora). El segundo con bastante complicaciones, porque no cumplió con su intendencia.

El peligro es que ocurra más de lo mismo: un electo o elegible con voluntad de cambio y sin capacidad para hacerlo. Un candidato progresista apoyado por un partido reaccionario, que termina levantándose contra el liderazgo que había levantado.

Detrás de estas cabezas sin cuerpo político y de estos cuerpos políticos sin cabeza hay una crisis del clientelismo, del caudillismo sin programa, de la polka y la bandera sin línea política, y, en realidad, el desgaste del discurso político vacío o circunstancial, sin compromiso. Eso reduce los procesos partidarios a una lucha particularista por el poder, a una polvareda o camuflaje para la inacción. Porque no hacen lo que debe hacerse para superar la sociedad subdesarrollada, oligárquica y excluyente, para superar esa sociedad que funciona contra de los principios de la Constitución Nacional que nos define como una democracia social.

La Constitución no nos define como una oligarquía plutocrática, aristocrática, cleptómana o demagoga. La Constitución no es el pacto que concilia una política sin ciudadanía y un gobierno sin coraje para enfrentar los desafíos de la sociedad más pobre de Sudamérica, para enfrentar su capitalismo depredador, extractivo, rentista, patrimonialista, nada emprendedor. Que las cosas estén mejor que en la pasada dictadura no nos alcanza para el logro del desarrollo ni de la igualdad.

Cualquier programa político razonable en el Paraguay, de izquierda o derecha, exige cambios que no se están haciendo en la administración de la justicia, en la tenencia de la tierra, en la fiscalidad, en la educación, en la seguridad social, en el mercado de trabajo, en la creación de condiciones para la industria, en el mejor funcionamiento de los partidos políticos, en ordenar los asentamientos urbanos, en defender la ecología, en desarrollar las culturas indígenas, en desarrollar la salud pública, en la seguridad y en la lucha para remover las desigualdades.

Lo contrario es sentarnos a esperar que estos problemas sean resueltos por la mano invisible de Adam Smith (el mercado), por la ayuda y la inversión internacional, nunca suficientes; proseguir en el espacio de confort del nacionalismo endogámico y sin conciencia; o esperarlo todo de la filantropía de dueños del país, que nunca fue grande.

El malestar de la política tiene un sólido fundamento en el incumplimiento de las promesas de nuestra democracia social, de la Constitución Nacional. No hay más un 'comunismo' contra el cual unirse en defensa de la libertad, del cristianismo, del mundo occidental, de la familia, de la tradición y esas cosas. Ni el populismo de la guerra fría con sus sindicatos de Estado y su reforma agraria. El conservadorismo perdió su mística y los partidos conservadores su magia.

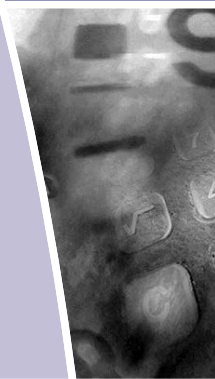
Es verdad que muchos procesos están iniciados. Las crisis estallan con mayor frecuencia cuando hay esperanzas que cuando hay resignación, cuando hay cambios parciales que cuando nada cambia. Nuestra inepta dictadura jamás recibió la devastadora crítica que hoy tiene nuestra democracia, también precaria.

Porque muchas cosas están pasando y hay más crecimiento económico que en muchos países de América del Sur y del mundo, las finanzas están controladas, la inversión no ha decrecido y la pobreza ha disminuido, sobre todo la extrema que puede estar en disolución.

Pero no estamos cumpliendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esas metas mínimas comunes mundiales de la humanidad. No estamos curando al Paraguay, como debe hacerse con todo país del mundo, de los males epidémicos, universales y superables, tal como nos hemos comprometido en las Naciones Unidas. Eso incluye, además de las urgencias, intervención en el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades. Y todo ello requiere hacer los cambios necesarios que no se están haciendo.

VERÓNICA SERAFINI

# 8 DE MARZO. YO PARO. LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL TRABAJO



**ESTE AÑO EL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER TIENE UNA CONNOTACIÓN PARTICULAR. MOTIVADAS POR LA OLA DE VIOLENCIA CONTRA ELLAS Y POR LA PERSISTENCIA DE FUERTES DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LOS DERECHOS, LAS MUJERES DE TODO EL MUNDO IRÁN AL PARO Y LEVANTARÁN SU VOZ PARA EXIGIR JUSTICIA E IGUALDAD.**

Las mujeres paraguayas tienen suficientes motivos para sumarse al movimiento YO PARO porque comparten la misma realidad con las del resto del mundo. Para comprobar esa afirmación solo basta con leer las noticias sobre la cantidad de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas; de niñas embarazadas, en todos los casos producto de violencia; de niñas y adolescentes que trabajan y son objeto de violencia laboral extrema, incluso hasta perder la vida; de casos de acoso sexual que las mujeres sufren en todos los ámbitos posibles: laboral, académico, religioso, entre otros.

Las estadísticas económicas también muestran las desigualdades entre hombres y mujeres. Las desventajas económicas que sufren las mujeres restringen su autonomía económica y contribuyen a la pobreza de ellas y sus familias, así como a su incapacidad para responder ante situaciones de violencia intrafamiliar debido a la dependencia económica y a una trayectoria de vida marcada por diferentes tipos de violencia.

Este artículo presenta los datos laborales más importantes sobre la situación de desigualdad económica que enfrentan las mujeres en el Paraguay<sup>1</sup>, en consonancia con las demandas realizadas en ocasión del 8 de marzo.

Si bien la situación económica de la mayoría es precaria y la desigualdad tiene impacto negativo en toda la población, en casi cualquier indicador económico las mujeres se ubican por debajo del promedio y con brechas importantes con los hombres.

Las desigualdades económicas importan cuando del bienestar se trata, sobre todo en un país en el que el 31,8% de los hogares tiene como jefa a una mujer y el 29,9% tiene a una mujer como principal proveedora económica.

<sup>1</sup> Los datos que aparecen en este artículo provienen de las siguientes publicaciones, salvo cuando se incluyan referencias específicas: Serafini, Verónica (2015). Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. ONU Mujeres, PNUD. Asunción. <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/documento%20de%20trabajo%20COMPLETO.pdf>  
Serafini, Verónica; Víctor Imas (2015). Igualdad de género y principales brechas en Paraguay. ONU Mujeres. Asunción.

Además, estos datos deben ser analizados a la luz de la conformación de los hogares, la que suele ser muy distinta cuando un hombre o una mujer ejercen la jefatura. Los hogares con jefatura masculina son, en gran parte, familias nucleares completas -pareja e hijos- (58,4%) y extendidas -otros parientes- (27,0%). Los hogares con jefatura femenina son familias extendidas (38,7%) o nucleares incompletas -madre e hijos- (29,8%).

Esta conformación diferenciada afecta las decisiones económicas sobre la distribución de las actividades económicas, intrafamiliares y de cuidado; las decisiones educativas y de inversión; así como los riesgos que se asumen al tomar créditos o iniciar un emprendimiento. Por lo tanto, tiene consecuencias de largo plazo en la trayectoria laboral de todos los miembros y en el bienestar de corto y largo plazo de la familia.

A pesar de la relevancia económica que tienen las mujeres en el bienestar de la familia, de sus avances educativos y de sus deseos de trabajar, las oportunidades económicas no son las mismas para ellas que para los hombres. La siguiente tabla muestra las principales brechas.

CONDICIÓN DE TRABAJO	TOTAL		URBANA		RURAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Inactividad(*)	14,0	40,8	15,3	39,0	12,1	44,3
Desempleo(*)	4,5	5,7	5,8	6,2	2,7	4,6
Subempleo(*)	15,8	21,4	14,1	19,7	18,2	25,0
Ingresos promedio (Gs. Mensuales)	2.466.033	1.751.745	2.955.505	2.075.806	1.776.439	1.103.036

(\*)Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2015.  
Observación: mujeres de 18 años o más.

Como se puede observar, las mujeres se encuentran en desventaja en la mayoría de los indicadores laborales. Si son jóvenes o campesinas, la situación empeora.

La inactividad y el trabajo no remunerado hacen que el 32,0% de las mujeres mayores de 15 años no cuenten con un ingreso propio, frente al 11,7% de los hombres. Es decir, la proporción de mujeres que no cuenta con ingresos triplica la de hombres sin ingresos.

La brecha de ingresos se debe a la menor cantidad de horas trabajadas por las mujeres y a su ubicación en ocupaciones peor remuneradas (trabajo doméstico, trabajo por cuenta propia), pero una parte importante de esta desigualdad no está explicada por ninguna variable económica, ya que ellas, a pesar de que trabajan la misma cantidad de horas, y tienen similares credenciales educativas y años de experiencia, de todos modos ganan menos.



Las niñas y adolescentes enfrentan problemas todavía más agudos, como el trabajo infantil peligroso<sup>2</sup>. El 23,5% del total de niños y adolescentes (5-17 años de edad) realiza alguna actividad económica, lo que quiere decir que 436.419 niños y adolescentes están involucrados en algún tipo de trabajo, de los cuales 146.201 son mujeres. Unas 50.000 niñas y adolescentes se encuentran en situación de criadazgo.

Otro grupo importante que debe ser mencionado es el de los jóvenes (15-29 años de edad) que no estudian ni desempeñan trabajos remunerados. El 75% ellos (254.000 personas) son mujeres, excluidas de la educación y del trabajo porque se encuentran en los hogares realizando tareas domésticas y de cuidado de dependientes.

Otro de los problemas laborales, sobre el que el país carece de estadísticas, es el acoso en los lugares de trabajo. El estudio de Tannya Mongelós Mayeregger da cuenta de las formas que toma y la impunidad que prevalece<sup>3</sup>.

Desde todo punto de vista, estas desigualdades son incompatibles con cualquier aspiración de mejoras en las condiciones de vida de las mujeres y sus familias, de crecimiento económico sostenible, desarrollo y reducción de la pobreza. Por eso es necesario abordar las posibles causas de estas brechas, algunas de las cuales se exponen a continuación.

- 1)** La asignación de responsabilidades familiares (labores domésticas y de cuidado) recae casi exclusivamente en las mujeres, a pesar de que las actividades que realizan son esenciales para la reproducción social.

La Encuesta de Uso del Tiempo recientemente relevada por la DGEEC da cuenta de la sobrecarga de trabajo que tienen las mujeres. Ellas dedican 28,7 horas semanales al trabajo no remunerado (actividades domésticas, de cuidado y de producción para el autoconsumo) frente a 12,9 horas que los hombres destinan a esas funciones.

Esta injusta división sexual del trabajo repercute en las oportunidades económicas, ya que las mujeres deben destinar menos horas al trabajo remunerado y optar por ocupaciones que les permitan conciliar sus responsabilidades familiares con las de proveedora económica.

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). (2013). Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Asunción.

<sup>3</sup> Mongelós Mayeregger, Tannya (2015). Paraguay la reproducción de las desigualdades de género en los fueros laborales. Igualdad que produce desigualdad. CLACSO. Asunción.

- 2) Una cultura empresarial machista y de poco apego a la ley. El resultado es que solo la mitad de las trabajadoras en relación de dependencia cuenta con los beneficios del acceso a la seguridad social. La exclusión del Instituto de Previsión Social (IPS) implica una alta vulnerabilidad a los riesgos derivados de una enfermedad de toda la familia y, en el largo plazo, la dependencia económica y la pobreza de las trabajadoras cuando se retiran.

La reacción negativa de algunos referentes empresariales sobre el reciente alargamiento del permiso de maternidad muestra con claridad que el bienestar de las trabajadoras, y la calidad de vida de la niñez en su primera infancia, son vistos más como un gasto que como una inversión.

- 3) La falta de políticas de empleo y producción, protección social y cuidado. Por un lado, son necesarias políticas que faciliten el acceso a ocupaciones de mayor productividad y calidad, especialmente para las mujeres jóvenes: capacitación y formación para el trabajo de calidad, intermediación laboral, acceso a productos financieros y a activos (tierra).

En el ámbito rural, el acceso a la tierra está limitado para las mujeres, a pesar de que las leyes le dan prioridad. Solo entre el 8% y 12% de las fincas está a nombre de ellas. El acceso a servicios públicos también presenta grandes desigualdades. Las mujeres campesinas tienen menor cobertura del crédito público y de las políticas agropecuarias.

En segundo lugar, se requiere la sustancial ampliación de los programas que buscan erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente. El principal programa -Abrazo- cubre a menos del 10% de la población infantil y adolescente que trabaja, la mayoría en ocupaciones peligrosas.

En tercer lugar, en el Paraguay se necesitan políticas de cuidado que impulsen una distribución más justa de las responsabilidades familiares y de cuidado, de manera que las mujeres cuenten con igualdad de oportunidades al entrar al mundo del trabajo.

La teoría económica y la evidencia empírica señalan que el mercado no solo no reduce las desigualdades, sino que en algunos casos las aumenta. Por eso, el 8 de marzo las mujeres van al paro para exigir que estos problemas sean incorporados en la agenda pública y que ello implique políticas efectivas.

# DESEMPEÑO E INSTITUCIONALIDAD TRIBUTARIA EN EL PARAGUAY

DIONISIO BORDA /  
MANUEL CABALLERO

ESTE TRABAJO EXAMINA EL DESEMPEÑO TRIBUTARIO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY EN EL PERIODO 2006-2015, ABARCANDO LA FORMALIZACIÓN IMPOSITIVA, LA REDUCCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS, LA CONTRIBUCIÓN DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA Y LA INSTITUCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.

## EL DESEMPEÑO TRIBUTARIO

Con un promedio de 11,7% en el periodo 2006-2015, la presión tributaria del Paraguay es baja con relación al nivel de desarrollo del país y al promedio de América Latina. La participación de los impuestos directos, de 19,8%, también está lejos del promedio de la región. Las reformas dirigidas a mejorar la imposición directa no han tenido los rendimientos esperados. En el mismo periodo, la participación media de los impuestos a los ingresos y utilidades fue de 19,8%, la del impuesto al valor agregado 51,3%, la del impuesto selectivo al consumo 15,6% y la de los impuestos sobre el comercio internacional 11,6%. Se observa la creciente importancia del IVA y la pérdida de relevancia del ISC y de los impuestos sobre el comercio internacional. En la estructura del impuesto a la renta resalta el Iracis con una participación del 87,8% del total en 2014 y 2015, donde el Iragro y el IRP quedan relegados a apenas 7,2% y 3,2%, respectivamente. El desempeño fiscal ha tenido muy poca variación en 2015. La estrategia de la administración tributaria actual está centrada en la mejora del control para disminuir la evasión de impuestos y ampliar la base de contribuyentes. Pero estos esfuerzos no se tradujeron en un mejor nivel de la presión tributaria, que bajó de 12,7% en 2014 a 12,5% en 2015, por causa de, principalmente, la caída de las recaudaciones aduaneras. El gobierno es reticente en modificar los impuestos directos, especialmente el IRP. La política pública actual pone mayor énfasis en el uso del endeudamiento que en la movilización de los recursos tributarios.

## RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Las principales instituciones de recaudación de la Administración Central en el Paraguay son la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). La SET obtuvo un incremento del ingreso de 5,6% del PIB en 2010 a 7,1% del PIB en el 2015, mientras que la DNA vio descender sus recaudaciones de 6,7% del PIB en 2010 a 5,6% en 2015. Pareciera ser que la DNA no

ha tenido el éxito de la SET en el combate a las redes y esquemas de evasión. La SET también identificó grupos de contribuyentes que incumplen sus obligaciones tributarias, como son los sectores de autos usados, futbolistas, agroexportadores, productores primarios y prestadores de servicios profesionales (médicos, odontólogos, fisioterapeutas, etc.). La autoridad tributaria no dispone actualmente de todos los mecanismos deseables para combatir eficazmente la evasión impositiva. Hace falta una serie de reformas que definan mejor el concepto de evasión impositiva, los castigos correspondientes y el rol institucional de la autoridad tributaria en esos casos.

## **LAS EXONERACIONES FISCALES**

La estimación de gastos tributarios o exoneraciones fiscales del Paraguay es de 1,69% del PIB en 2015. El IVA es el principal componente de los gastos tributarios con el 66% de la cifra global, seguido del impuesto a la renta corporativa (IRC) con 14% del total. La promulgación de la Ley 5.542/2015, "De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social", parece indicar que se recorrerá el camino contrario, de generar más gasto tributario. Esta ley otorga la invariabilidad tributaria del impuesto a la renta de las empresas hasta un plazo de veinte años, hipotecando reformas futuras. Es decir, en un contexto de bajas tasas impositivas se refuerza la práctica de las exoneraciones fiscales que, sin un claro y medible beneficio económico y social, priva al Estado de importantes recursos.

## **LOS IMPUESTOS DIRECTOS**

La participación del IRP en la estructura del impuesto a la renta fue de solo 3,2% en 2015. Para mejorar su rendimiento es necesario introducir algunas modificaciones que podrían consistir en: poner límites a la deducibilidad de los gastos, incluir la renta global y rebalancear la progresividad del impuesto. El Iragro aporta mayores ingresos que el Imagro, pero la contribución de la renta agropecuaria, de solo 0,2% del PIB, sigue siendo muy baja. El impuesto inmobiliario aplicado a los predios rurales es exiguo y recaudó sólo US\$ 10 millones en 2015. Una mayor presión tributaria de este impuesto obligará a replantear el esquema de tenencia y producción de la tierra, mejorando su distribución. Las modificaciones propuestas de los regímenes del IRP, el Iragro y el impuesto inmobiliario podrían aumentar su rendimiento, pero no se deberían descartar reformas más profundas que mejoren la participación de la imposición directa a niveles similares a los vigentes en la región.

DIEGO DUARTE

## ¿ES EL PARAGUAY UN PAÍS CON INTOLERANCIA A LA DEUDA?



LA EXPRESIÓN “INTOLERANCIA A LA DEUDA” (DEBT INTOLERANCE) HA SIDO INTRODUCIDA POR LOS RENOMBRADOS ECONOMISTAS REINHARD, ROGOFF Y SAVASTANO EN UNA DIVULGACIÓN ACADÉMICA DEL AÑO 2003, QUE LUEGO HA TENIDO SECUELAS EN OTRAS PUBLICACIONES A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, PARTICULARMENTE EN UNA DE LOS MISMOS AUTORES DEL AÑO 2009. SE LA DEFINE COMO LA EXTREMA PRESIÓN QUE PAÍSES EMERGENTES PODRÍAN EXPERIMENTAR POR CAUSA DE LA DEUDA PÚBLICA, AÚN CUANDO ÉSTA SE ENCUENTRE EN NIVELES QUE PARECERÍAN SENCILLOS DE MANEJAR. HACIENDO UNA ANALOGÍA, SERÍA COMO PRESENTAR INTOLERANCIA A LA LACTOSA.

En otras palabras, una mayor intolerancia a la deuda implicaría una acumulación de factores que conducirían a un país a la cesación de pagos, inclusive cuando la proporción de deuda con relación al Producto Nacional Bruto (PNB) o Producto Interno Bruto (PIB) sea relativamente baja. Por el contrario, países con cuasi tolerancia a la deuda, o menor intolerancia a la deuda, verían mejoradas sus probabilidades de cumplir con sus obligaciones.

Dado el intenso debate suscitado en el Paraguay en torno al crecimiento de la deuda pública en los últimos años y su sostenibilidad en el tiempo, nos parece oportuno contribuir puntos de vista diferentes a la discusión.

¿Es el Paraguay un país con intolerancia a la deuda que, por lo tanto, puede ver comprometida su capacidad de pago en un determinado momento? A continuación intentaremos responder esta pregunta utilizando ciertos parámetros de la “intolerancia a la deuda”, pero sin el rigor metodológico de los estudios mencionados:

- a) El 19,4% de los países de ingresos medios que se declararon en cesación de pagos durante el periodo 1970 – 2008 lo hicieron con ratios de deuda externa menores al 40% del PNB. En tanto que el 32,3% lo hizo con ratios de deuda externa entre el 41% y 60%. Es decir, el 50% de las suspensiones o reprogramaciones de pagos se realizaron con proporciones de deuda externa/PNB inferiores al 60 %, que a priori parecían manejables. Para colocarlo en perspectiva, cuando el Paraguay entró en cesación selectiva de pagos (algunos compromisos los pagaba y otros no) entre los años 2002 y

2003, la relación deuda pública<sup>1</sup>/PIB se mantenía en niveles aparentemente manejables de entre 35% y 45%, pero en un contexto donde la economía paraguaya era más pequeña y menos diversificada, con un sistema financiero debilitado, tasas de inflación en torno al 12% y 15% y expuesta a los vaivenes económicos de los países vecinos, en especial de la Argentina de aquellos años. Los estudios remarcan que, en muchos casos, las situaciones de cesación de pagos devienen de periodos con alta inflación como consecuencia de serios desequilibrios fiscales y monetarios.

- b)** De acuerdo con la misma publicación, cuando la Argentina y el Brasil declararon la moratoria de sus deudas en los años 2001 y 1983, respectivamente, el primer país lo hizo con un ratio deuda/PNB del 50,8% y el segundo con 50,1%.
- c)** Actualmente, la relación deuda pública/PIB del Paraguay se encuentra en alrededor del 23%, dentro del umbral del 15% al 35% (deuda externa/PNB) que el estudio señala como zona relativamente segura<sup>2</sup>; pero enmarcada en una economía de mayor tamaño, que ha crecido a pesar de la caída de los precios de los commodities y de las fuertes desaceleraciones de las economías vecinas, con inflación baja y controlada y con un sistema financiero tradicional que se encuentra en mejor posición que 15 años atrás.
- d)** Otro parámetro que coadyuva a la medición de la intolerancia a la deuda guarda relación con las calificaciones crediticias de "Institutional Investor" (CII), que se publican dos veces al año, en marzo y en setiembre. La escala va de 0 a 100, donde 100 denota la más alta capacidad de pago. No obstante, siempre de acuerdo con el estudio del año 2002, una calificación en torno a 24 o menor sería indicativa de que un país cuenta con prácticamente nulo acceso a los mercados. Nótese como referencia que en los episodios de suspensión de pagos de Argentina (2001) y Paraguay (2003) ambos países contaban con promedios de calificaciones CII de los últimos 23 años en torno al 34,7 y 32,7, respectivamente. En cambio, en marzo de 2016 el Paraguay contaba con una calificación de 41,9 y la Argentina con 27,7. Como ocurre generalmente con las calificaciones de riesgos, resulta difícil subir en la escala, pero es más fácil bajar conforme se van desarrollando determinados eventos materiales.
- e)** Con base en la relación deuda externa/PNB y las calificaciones crediticias de Institutional Investor, los autores de "Debt Intolerance" definieron grupos de países denominados Club A (con CII mayor o igual a 67,7) de "menor intolerancia a la deuda", el Club B (con CII entre 24,2 y 67,7) de "relativa tolerancia a la deuda" y Club C (con CII menor a 24,2) con "mayor intolerancia a la deuda". No obstante, para el Club B definieron subgrupos a los que les agregaron el ratio de deuda externa/PNB para determinar si ciertos países se encontraban próximos al Club A, en el centro, o cercanos al Club C. Considerando su calificación y nivel de endeudamiento entre los años 2002 y 2003, probablemente el Paraguay se hubiese ubicado entonces en el subgrupo Tipo IV de "mayor intolerancia a la deuda" del Club B. Ahora, con la calificación del 41,9 y la deuda pública/PIB en torno al 23%, el Paraguay podría

<sup>1</sup> Deuda externa más deuda interna.

<sup>2</sup> Los autores remarcan, con base en estimaciones estadísticas, que los países emergentes que se acercan o incrementan sus niveles de deuda pública/PNB por encima del 35% ven incrementadas significativamente sus probabilidades de moratoria.



posicionarse en el grupo de “cuasi intolerancia a la deuda”, aproximándose al subgrupo Tipo I de “menor intolerancia a la deuda”, al que llegaría con una calificación promedio de 45,9 y nivel de deuda inferior al 35%.

- f)** Ciertamente, la estabilidad macroeconómica con contralados y bajos niveles de déficit fiscal e inflación; un tipo de cambio flexible que se ha acomodado a diferentes coyunturas sin ocasionar desequilibrios importantes; robustas reservas internacionales; periodos de crecimiento del PIB a tasas medias de 4,5% anual; parámetros de deuda pública/PIB aún manejables, en torno al 23%; y, un sistema financiero fortalecido, entre otros factores, le permitieron al Paraguay avanzar en sus calificaciones crediticias en los últimos años. Aunque sin haber alcanzado niveles satisfactorios, estas calificaciones posicionaron al país dentro de umbrales razonables de intolerancia a la deuda que todavía le otorgarían la capacidad de captar fondeos de largo plazo para calzar inversiones que alivien su tremendo déficit en infraestructura y realizar el reperfilamiento de sus pasivos.
- g)** No obstante, según señala el estudio que aquí mencionamos, los países situados en el Club B (de relativa intolerancia a la deuda), como el Paraguay, podrían presentar características sensibles que lleven a pasar a niveles de mayor intolerancia a la deuda. Dichas características se relacionan con factores “blandos/cualitativos” que hacen referencia a las deficiencias institucionales, del marco jurídico, de las reglas de juego y de la gobernabilidad, que afectarían la confianza de los inversores locales e internacionales y la estabilidad macroeconómica.
- h)** Asimismo, y por último, no se deben perder de vista los factores relacionados con la contención del crecimiento de la deuda, con el mejoramiento de los ingresos tributarios y la estructura de gastos, con el cuidado que se debe tener con la concentración de vencimientos de pago de capital en determinados periodos de tiempo (riesgo de liquidez), con la necesidad de constituir reservas de contingencia (fondos soberanos por ejemplo) de propósito específico para sobrellevar periodos de desaceleración económica y/o de repentino cierre de mercados internacionales de capitales.

# MERCOSUR: ¿INTEGRACIÓN SIN COMERCIO?

FERNANDO MASI

**EL COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR HA CAÍDO A NIVELES MUY BAJOS, SIMILARES A LOS EXISTENTES ANTES DE LA FIRMA DEL TRATADO DE ASUNCIÓN EN 1991. EL DESAFÍO MÁS IMPORTANTE PARA LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN ES VOLVER A HACER DE LA INTEGRACIÓN UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO.**

Un reciente estudio sobre el comercio exterior brasileño muestra la tendencia de ese intercambio del Brasil con países desarrollados y países del Sur (en desarrollo y emergentes), entre los años 1995 y 2014. La intensidad del comercio exterior brasileño con los países del Sur es notoria en los años 90, pero va perdiendo fuerza en la década siguiente frente al comercio con los países desarrollados<sup>1</sup>.

Más concretamente, la intensidad del comercio del Brasil con sus socios del Mercosur y el resto de América del Sur disminuye sensiblemente desde 2004 hasta 2014. En cambio, se mantiene la intensidad del comercio con los países emergentes medios (India, Rusia, China y Sudáfrica), con el papel preponderante de China, que es el primer receptor de todas las exportaciones de América Latina. De todas maneras, los números muestran que la mayor intensidad del comercio del Brasil en ese período es con Estados Unidos, Alemania y Japón.

Es decir que, contrariamente a la política inaugurada por el Brasil en los primeros años del nuevo milenio, de privilegiar los acuerdos y relaciones con los países del Sur, es su comercio con los países desarrollados y China el que terminó siendo el más importante.

Teniendo Brasil el mayor peso específico en el Mercosur, el comercio de este bloque muestra la misma tendencia. O sea, que la participación del comercio intra Mercosur disminuye drásticamente en los últimos quince años, con relación al comercio con el resto del mundo. Con la creación del Mercosur en 1991, el comercio de los cuatro miembros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) aumentaba rápidamente y se ubicaba en alrededor del 25% del total de exportaciones del bloque regional a fines de 1998. Es así como el Brasil, que solo destinaba alrededor del 7% de sus exportaciones a los países del Mercosur en 1991, incrementaba esta participación a 17% del total en 1998.

<sup>1</sup> Gonçalves, R. (2016). "Cooperação Sul-Sul, Mercosul e Relações Comerciais Bilaterais Do Brasil. Texto para Discussão. Instituto de Economia. UFRJ.

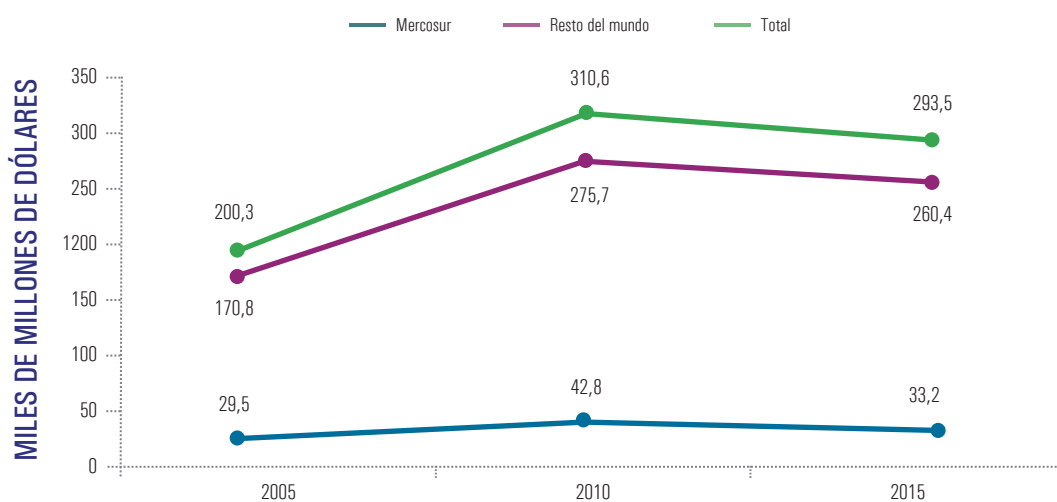


## LAS CIFRAS DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Pero en el año 2005 las exportaciones intra bloque ya constituían solo el 15% del total de exportaciones del Mercosur, participación que disminuye al 14% en 2010 y a solo 11% en 2015. En términos nominales, las exportaciones intra bloque crecían a un ritmo de 8% anual entre 2005 y 2010, para pasar luego a un crecimiento negativo de -3,6% anual en los cinco años siguientes. De otro lado, las exportaciones del Mercosur al resto del mundo crecían a un promedio anual del 10% entre 2005 y 2010, para luego disminuir a un promedio de -1% anual entre 2010 y 2015.

La disminución de las exportaciones totales de los países fundadores del Mercosur, especialmente a partir de 2010, coincide, por supuesto, con la declinación del comercio mundial en los últimos cinco años. De todas maneras, este declive es mucho mayor en el comercio intra Mercosur, que da lugar a un descenso brusco de la participación de las exportaciones a la región, en comparación con sus exportaciones al resto del mundo.

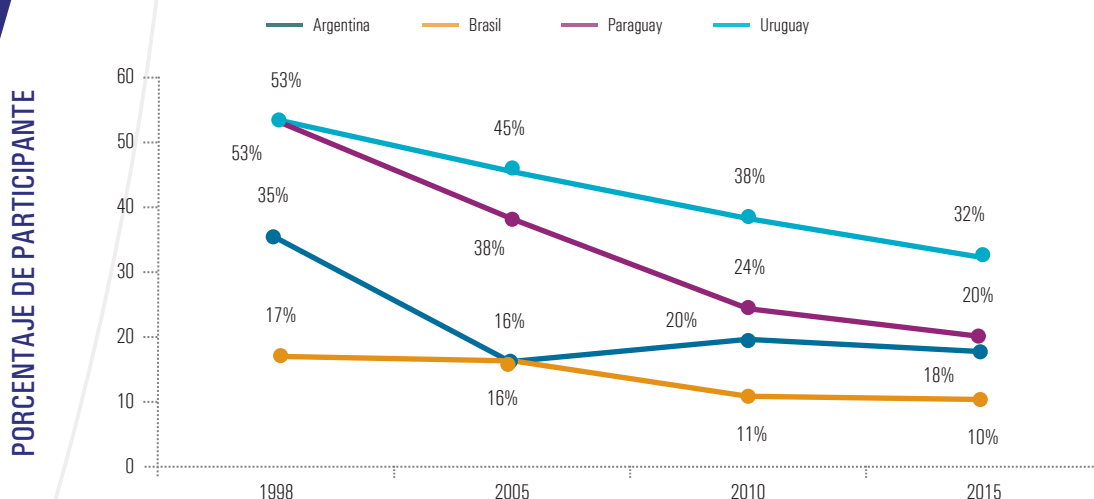
**GRÁFICO 1: COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR / 2005-2010**



Fuente: COMTRADE, OBEI-CADEP, BCP.

La participación del Mercosur como destino de las exportaciones de cada uno de los cuatro países miembros muestra con mayor claridad aún esta disminución del comercio intrarregional. Así, por ejemplo, las exportaciones argentinas al Mercosur, que en 1998 constituían el 35% del total, bajan a la mitad en 2005 y se recupera levemente en los años posteriores, pero sin sobrepasar el 18% en 2015. En el caso del Brasil, la participación del Mercosur como destino de sus exportaciones se mantiene en el mismo nivel hasta 2005, para luego disminuir significativamente, hasta solo 10% en 2015. En el caso de las economías pequeñas, los porcentajes de reducción son aún más importantes. Tanto el Paraguay como Uruguay destinaban el 53% de sus exportaciones al Mercosur en 1998, pero esa participación cae al 20% y al 32%, respectivamente, en 2015. El ingreso de Venezuela al Mercosur no modifica esta tendencia de disminu-

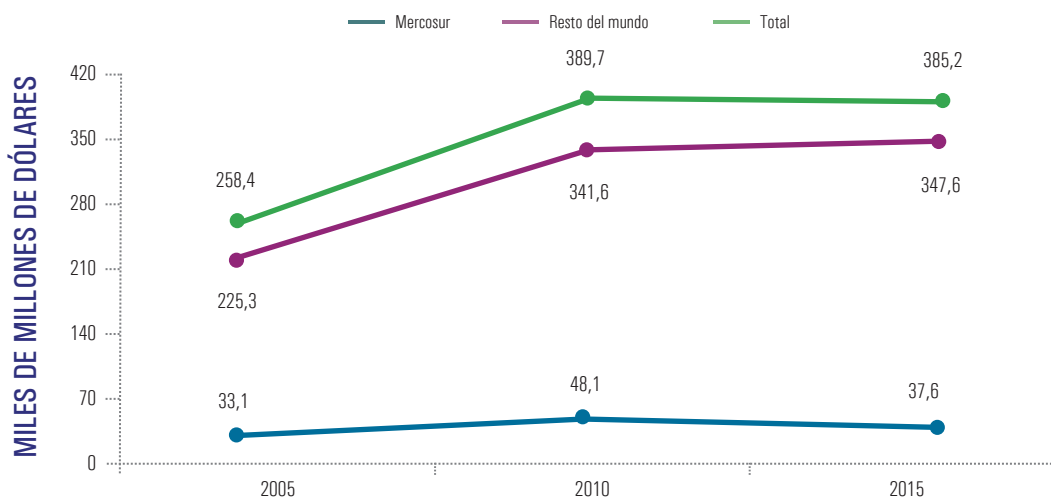
## GRÁFICO 2: PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR COMO DESTINO DE EXPORTACIONES



Fuente: COMTRADE, OBEI-CADEP, BCP.

ción significativa del comercio intra Mercosur. En todo caso, lo que hace es contribuir un mayor volumen de exportaciones del bloque al resto del mundo, permitiendo que las exportaciones totales del Mercosur solo se estanquen y no declinen entre 2010 y 2015. Así, el crecimiento negativo afecta únicamente a las exportaciones intra bloque, cuya participación baja, con la presencia de Venezuela, del 12,8% del total en 2005 a solo 9,7% en 2015.

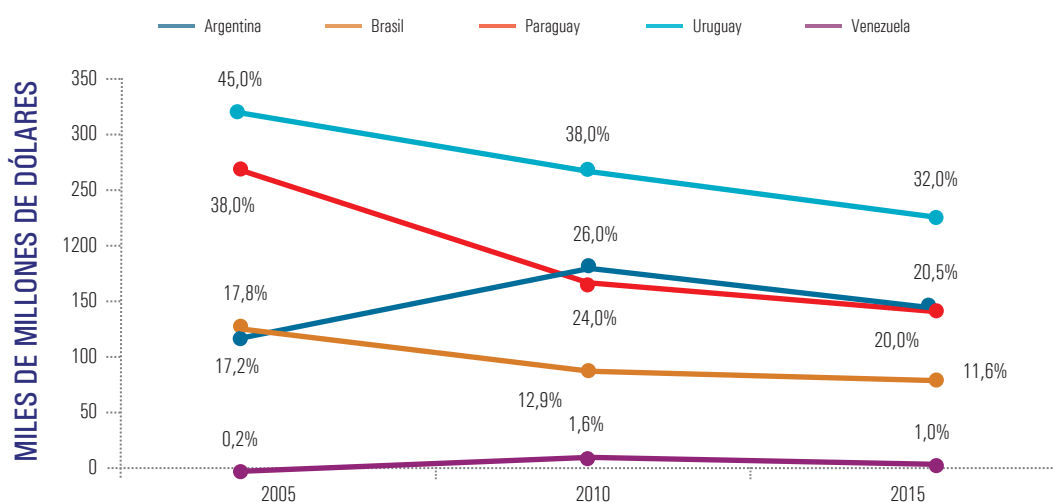
## GRÁFICO 3: COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR, INCLUYENDO VENEZUELA, 2005-2010



Fuente: COMTRADE, OBEI-CADEP, BCP.

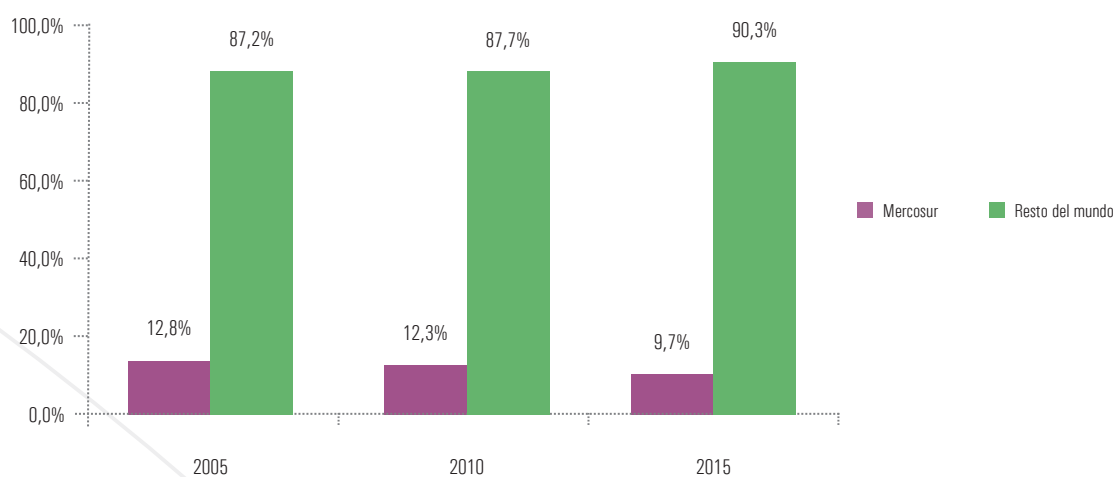
La inclusión de Venezuela en el cuadro de exportaciones tampoco modifica la tendencia de participación de las exportaciones de las economías menores en el Mercosur. En el caso de Argentina y Brasil las modificaciones son muy pequeñas, casi marginales. Es así como la participación de las ventas argentinas al Mercosur aumenta levemente de 17,2% en 2005 a 20% en 2015, en tanto que las de las exportaciones del Brasil al Mercosur disminuyen de 17,8% a 11% en el mismo periodo. Las exportaciones de Venezuela al Mercosur son casi inexistentes en todos esos años.

**GRÁFICO 4: PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR COMO DESTINO DE EXPORTACIONES, INCLUYENDO VENEZUELA**



Fuente: COMTRADE, OBEI-CADEP, BCP.

**GRÁFICO 5: EXPORTACIONES: MERCOSUR Y RESTO DEL MUNDO**



Fuente: COMTRADE, OBEI-CADEP, BCP. Los datos incluyen a Venezuela.

## EL PORQUÉ DE LA CAÍDA DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Varias son las causas que pueden explicar esta reducción tan significativa del comercio intra Mercosur en los últimos diez años. La primera, por supuesto, tiene relación con el boom de los commodities. Al aumentar la demanda mundial de materias primas agrícolas, principalmente, los países del Mercosur se especializaron fuertemente en la producción agropecuaria. A ello se debe que los países mayores de la región hayan dejado de lado sus industrias para intensificar la producción primaria. Se habló, incluso, de la reprimarización de economías industriales como la del Brasil.

Así, los rubros industriales que siguieron en auge son aquellos que alimentan el comercio intrarregional. El Brasil y la Argentina fueron los principales proveedores de bienes terminados de manufacturas y de bienes de capital (maquinarias) e insumos para la producción industrial de sus propios países y del resto del Mercosur. Y aquí, justamente, se encuentra una segunda posible explicación de la disminución del comercio intrarregional: la irrupción de China como proveedor de bienes manufacturados, desde los básicos hasta los de más alta tecnología.

China desplazó a las manufacturas de las economías mayores del propio bloque para erigirse en uno de los principales proveedores de bienes de capital e insumos para la producción industrial de los países del Mercosur. Y no solamente ha empezado a relegar a las manufacturas hechas en el Mercosur, sino también a manufacturas importadas por el Mercosur desde Estados Unidos y Europa.

Una tercera explicación tiene relación con el desempeño económico de los miembros del Mercosur en los últimos años, principalmente de las economías mayores. Los problemas de sus finanzas públicas incidieron fuertemente en el desempeño de las economías de Argentina y Brasil, que se encuentran actualmente en recesión y, por lo tanto, con escaso dinamismo comercial externo, principalmente en lo que concierne a rubros industriales.

También la ausencia de esfuerzo de los países para la formación de cadenas de valores intra Mercosur es un factor que frenó el crecimiento del comercio intrarregional. Estas cadenas de valores deberán ser fundamentalmente de carácter industrial con el liderazgo del Brasil como país industrial más avanzado. Sin embargo, se observa una creciente pérdida de competitividad de la industria brasileña en los últimos años. Asimismo, puede ser advertida la falta de visión de los gobiernos del Mercosur para entender esta estrategia de desarrollo y de comercio. Estrategia que en los últimos años permitió a los países asiáticos (grandes, medianos y pequeños) crecer y aumentar significativamente su comercio intrarregional, lo que posteriormente dio lugar a acuerdos de libre comercio entre ellos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> El comercio intrarregional de los países del sudeste asiático constituye hoy el 50% del comercio total de esa región.

Hoy el Mercosur se encuentra estancado no solamente porque no hay un progreso institucional del bloque o por los problemas políticos de Venezuela. Lo está porque los gobiernos, en los últimos cinco años, han dejado de mirar al Mercosur como una opción de desarrollo y de crecimiento comercial. El hecho de que solo el 9,7% de las exportaciones de los países del Mercosur tengan como destino mercados del propio bloque es una prueba elocuente del real estancamiento del proceso de integración. Un eventual acuerdo con la Unión Europea puede promover un mayor nivel de inversiones en la región para alentar el comercio intrarregional basado en encadenamientos industriales. Aunque también puede solo reforzar la tendencia de los últimos años de especialización en la exportación de commodities al resto del mundo.

Es hora, pues, de replantear la integración regional para hacer que la misma sirva realmente al objetivo del crecimiento económico y comercial.



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