



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA

**ECONOMÍA
Y SOCIEDAD**

N°93

AGOSTO / SETIEMBRE 2026

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

POLÍTICA

261 MUNICIPIOS Y UN DESAFÍO: LAS ELECCIONES DE 2026 Y EL CAMINO HACIA 2028

DIEGO ABENTE BRUN

SOCIAL

DESAFÍOS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES EN PARAGUAY

LUCAS BOH

ECONOMÍA

ENTRE EL AHORRO EMPRESARIAL Y EL DIFERIMIENTO TRIBUTARIO

RODRIGO IBARROLA

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

EQUIPO EDITORIAL:

José Carlos Rodríguez,
Verónica Serafini y Fernando Masi.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Ramos y Jesús Barrios Lesme

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.



PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO DEL PARAGUAY. 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, setiembre de 2026



261 MUNICIPIOS Y UN DESAFÍO: LAS ELECCIONES DE 2026 Y EL CAMINO HACIA 2028

Diego Abente Brun

Las elecciones municipales del 4 de octubre de 2026 constituyen un importante ensayo electoral antes de los comicios generales de 2028. Un verdadero stress test. Aunque las elecciones municipales suelen analizarse como una competencia de alcance estrictamente local, y efectivamente lo son, su importancia trasciende la elección de intendentes y concejales. También está en juego la distribución territorial del poder político y la capacidad de las distintas fuerzas para construir, mantener o ampliar sus bases de apoyo en todo el país.

La disputa por 261 municipios ofrecerá una oportunidad para tomar la temperatura de la competencia política nacional. Asimismo, permitirá evaluar hasta qué punto la oposición dispone de las condiciones necesarias para construir y proyectar una alternativa nacional al predominio del Partido Colorado. En ese sentido, estas elecciones funcionarán como un termómetro entre los comicios generales de 2023 y los de 2028.

El territorio como fundamento del poder político

En Paraguay, los gobiernos subnacionales siguen siendo espacios donde la política adquiere su expresión más concreta. Tanto los municipios como las gobernaciones no solo gestionan servicios y obras públicas. También influyen en la asignación de recursos, la generación de empleo público, la intermediación con las instituciones del Estado y las relaciones cotidianas entre ciudadanos y autoridades.

Por ello, la competencia por las intendencias y las gobernaciones tiene implicancias que van mucho más allá de la administración local. En gran medida, constituye una disputa por la infraestructura territorial que sustenta el poder político.



Un mapa territorial favorable al Partido Colorado

Actualmente, la Asociación Nacional Republicana (ANR)- Partido Colorado gobierna 162 municipios y el Partido Liberal Radical Auténtico 62, cifras que reflejan una marcada concentración del poder local.

Los datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral correspondientes a las elecciones municipales de 2021 evidencian una clara ventaja de la ANR. De las 261 intendencias del país, 162 quedaron en manos coloradas, equivalentes a más del 62% del total. El PLRA obtuvo 62 municipios, mientras que alianzas y movimientos locales, la gran mayoría con intendentes liberales, conquistaron otros 37.

Tabla 1. Distribución de intendencias por fuerza política (2021)

Fuerza política	Cantidad	Porcentaje
ANR	162	62%
PLRA	62	24%
Alianzas	23	9%
Otros	14	5%
Total	261	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSJE.

Esta distribución refleja mucho más que una ventaja electoral coyuntural. Revela una presencia organizativa extendida a prácticamente todo el territorio nacional. Mientras el coloradismo, que además controla el aparato estatal nacional, mantiene una implantación sólida en la mayoría de los departamentos, la oposición continúa concentrada en espacios geográficos específicos y enfrenta dificultades para proyectarse más allá de ellos.

La lectura departamental permite apreciar esta realidad con mayor claridad. El predominio colorado es especialmente fuerte en varios departamentos rurales, donde controla la mayoría de los municipios. Caazapá, Alto Paraguay y Presidente Hayes constituyen ejemplos particularmente ilustrativos. Los espacios donde el PLRA conserva mayores niveles de competitividad se encuentran principalmente en Cordillera, Central y algunos municipios de Itapúa.

Quizás el caso más ilustrativo sea el de San Pedro. En un departamento con 21 municipios, el PLRA no gobierna ninguna intendencia; sin embargo, varios municipios no colorados están administrados por alianzas locales con fuerte presencia liberal. Esto sugiere que la competencia con la ANR se canaliza, en muchos casos, a través de



estructuras territoriales específicas y no necesariamente mediante las siglas partidarias tradicionales.

Tabla 2. Distribución de intendencias por departamento y fuerza política (2021)

DESCRIPCIÓN	ANR	PLRA	ALIANZA	OTROS
Alto Paraguay	100.00%	-	-	-
Alto Parana	59.09%	18.18%	-	22.73%
Amambay	83.33%	16.67%	-	-
Boqueron	25.00%	-	75.00%	-
Caaguazu	68.18%	22.73%	4.55%	4.55%
Caazapa	100.00%	-	-	-
Canindeyu	62.50%	12.50%	12.50%	12.50%
Capital	100.00%	-	-	-
Central	47.37%	52.63%	-	-
Concepcion	53.85%	38.46%	7.69%	-
Cordillera	25.00%	75.00%	-	-
Guaira	50.00%	27.78%	-	22.22%
Itapua	60.00%	23.33%	13.33%	3.33%
Misiones	80.00%	-	20.00%	-
Ñeembucu	62.50%	18.75%	18.75%	-
Paraguari	66.67%	22.22%	5.56%	5.56%
Pdte. Hayes	88.89%	11.11%	-	-

Dos realidades políticas: el Paraguay urbano y el Paraguay rural

Cuando la distribución partidaria se analiza junto con los niveles de urbanización, emerge un patrón significativo. Los departamentos más urbanizados son también aquellos donde la oposición registra sus mejores desempeños. Central constituye el ejemplo más evidente: allí el PLRA gobierna más municipios que la ANR. Algo similar ocurre en Cordillera y en ciudades como Encarnación y Villarrica, donde el liberalismo mantiene una presencia competitiva.

La situación es distinta en buena parte del interior rural. En los departamentos con menores niveles de urbanización, el Partido Colorado exhibe grados de control territorial considerablemente más elevados. No se trata simplemente de una coincidencia estadística ni de la ausencia de bases opositoras. En estos territorios las oportunidades económicas suelen ser más limitadas y la dependencia de recursos públicos resulta mayor. Como consecuencia, las estructuras políticas tradicionales



vinculadas al Estado conservan ventajas importantes y una mayor capacidad de movilización electoral.

Tabla 3. Dominio partidario según grado de urbanización departamental

Fuerza política	Dptos. rurales (<50%)	Dptos. intermedios (50%-70%)	Dptos. urbanos (>70%)
ANR	Hegemónico	Dominante	Competitiva, pero no hegemónica
PLRA	Limitada	Dominante solo en Cordillera	Fuerte en Central
Alianzas	—	—	Fuerte en Alto Paraná
Otros	—	—	—

Nota: Dptos. rurales (San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Ñeembucú, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, Boquerón y Concepción); intermedios (Cordillera, Guairá, Amambay e Itapúa); urbanos (Capital, Central y Alto Paraná).

En síntesis, la brecha entre las áreas urbanas y rurales refleja dos patrones diferenciados de competencia política. En los centros urbanos, la mayor diversidad social y organizativa favorece la aparición de candidaturas alternativas, movimientos locales y campañas centradas en la gestión pública. En gran parte del ámbito rural, por el contrario, las redes partidarias tradicionales continúan exhibiendo una notable capacidad de movilización, sustentada tanto en sus vínculos con las estructuras estatales como en su arraigo histórico.

La brecha de género: materia pendiente

Los resultados de las elecciones municipales de 2021 reflejan también una dimensión transversal, que trasciende lo partidario. Dichos guarismos revelan una importante brecha de género. De los 261 intendentes electos, solo 36 fueron mujeres, apenas el 13,8% del total. Esta baja participación femenina no es un fenómeno exclusivo de una fuerza política determinada. Por el contrario, atraviesa prácticamente a todo el sistema de partidos.

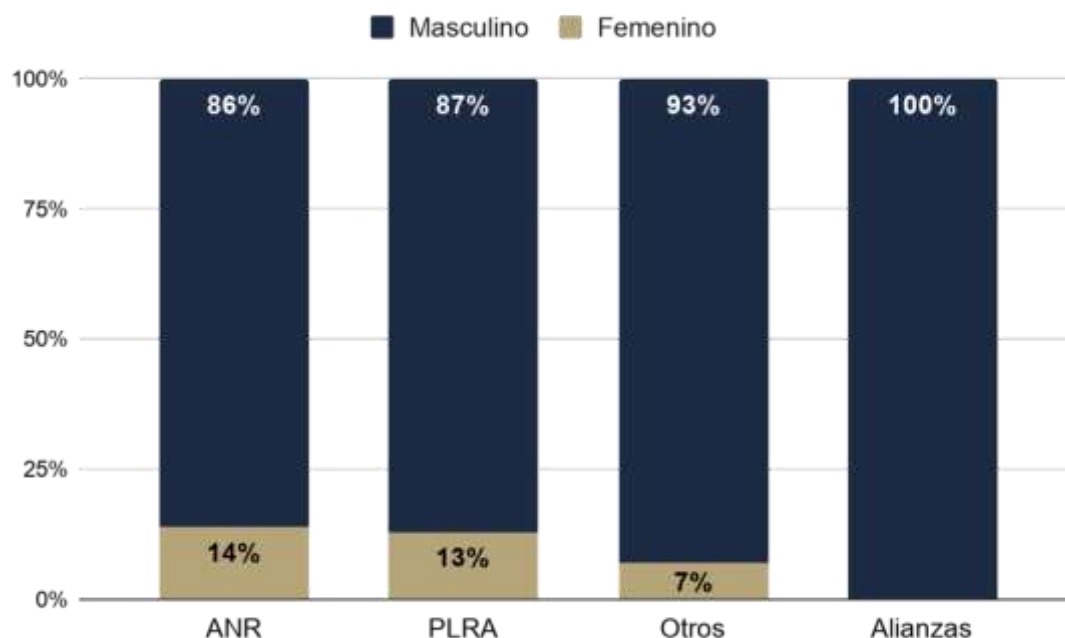
La ANR concentra tres cuartas partes de las mujeres electas, situación asociada principalmente a su mayor presencia territorial y no necesariamente a políticas diferenciadas de promoción femenina. El resultado general, sin embargo, sigue siendo el mismo: una participación limitada de las mujeres en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Resulta particularmente llamativo que las alianzas y movimientos locales, frecuentemente asociadas a discursos de renovación política, hayan elegido solo una



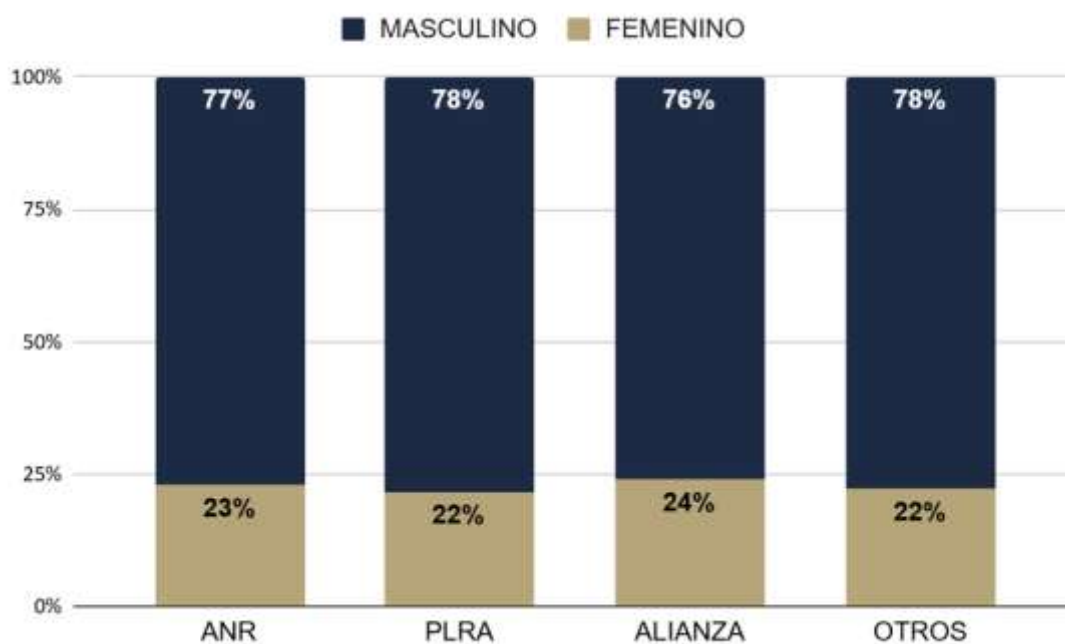
mujer para encabezar un municipio. Asimismo, varios departamentos continúan sin una sola intendenta.

Gráfico 1. Intendentes electos por sexo y fuerza política (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSJE.

Gráfico 2. Miembros de Juntas Municipales por sexo (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSJE.



La escasa representación femenina constituye no solo un problema de equidad política. También restringe la diversidad de experiencias y perspectivas presentes en la gestión pública local. Cuatro departamentos no tienen ninguna intendenta: Amambay, Canindeyú, Alto Paraguay y Boquerón. El caso de Canindeyú es particularmente llamativo: diecisiete municipios y ninguna mujer al frente de una administración municipal.

Los escenarios para el 4 de octubre y las perspectivas de la oposición

De cara a las elecciones de 2026, el primer escenario sería el aumento significativo del predominio territorial colorado. La ANR llega a estos comicios con una extensa red de gobiernos locales, estructuras organizativas consolidadas, control de importantes recursos estatales y una presencia territorial que ninguna otra fuerza política posee.

Un segundo escenario sería la preservación del predominio colorado conjugado con un avance opositor selectivo. La oposición podría imponerse en municipios de alta visibilidad política, como Asunción, Ciudad del Este, Encarnación o Lambaré, y aumentar el número de intendencias bajo su control. Estas victorias tendrían un importante efecto demostración: mostrarían que la ANR puede ser derrotada en algunos de los principales centros urbanos del país.

Existe además una dimensión adicional que merece atención. En determinados departamentos fronterizos, particularmente Amambay, Canindeyú y Alto Paraná, la creciente influencia del crimen organizado plantea interrogantes sobre la calidad de la representación política local. Allí, la competencia electoral no se limita necesariamente a la disputa entre partidos, sino también a la capacidad de actores ilegales para influir en los procesos políticos y administrativos.

Si la oposición aspira a utilizar las elecciones municipales como plataforma hacia 2028, enfrenta varios desafíos simultáneos.

El primero es la coordinación estratégica. La fragmentación continúa siendo uno de los principales obstáculos para transformar apoyos dispersos en victorias concretas. Las fuerzas no coloradas poseen una presencia territorial relevante, pero todavía carecen de una estrategia común que convierta esa presencia en una alternativa nacional competitiva.

El segundo desafío consiste en demostrar capacidad de gestión allí donde ya gobiernan. Las experiencias municipales exitosas suelen transformarse en activos políticos de largo plazo. La calidad de los servicios públicos, la transparencia administrativa y la ejecución eficiente de obras generan credibilidad de una manera que difícilmente pueda conseguirse solo mediante campañas electorales.

También resulta indispensable ofrecer una narrativa que trascienda la mera crítica al oficialismo. El empleo, la calidad de los servicios urbanos, la infraestructura y el costo



de vida constituyen áreas en las que los gobiernos locales pueden mostrar resultados tangibles y construir legitimidad política.

Finalmente, la consolidación de una alternativa competitiva exige que la oposición amplíe su presencia más allá de sus bastiones tradicionales. De lo contrario, el Partido Colorado seguirá conservando una ventaja estructural derivada de su extensa presencia territorial. La construcción de una alternativa nacional requiere disputar espacios donde hoy el oficialismo mantiene posiciones dominantes y donde, precisamente, se define una parte importante del equilibrio político del país.

Conclusión: más que una elección municipal

Las elecciones municipales de 2026 ofrecen una oportunidad privilegiada para evaluar la evolución de la competencia política paraguaya en la antesala de los comicios generales de 2028.

El mapa territorial surgido de las elecciones de 2021 pone de relieve la principal fortaleza del Partido Colorado: una presencia extendida y una capacidad organizativa que abarca la mayor parte del territorio nacional. Del mismo modo, pone en evidencia las limitaciones de una oposición que sigue siendo competitiva en determinados centros urbanos, pero que todavía no ha logrado traducir esa fortaleza en una presencia territorial de alcance comparable.

Los resultados de octubre permitirán determinar si esa estructura se mantiene intacta o si comienzan a aparecer señales de una reconfiguración política más profunda. Más allá de quién resulte vencedor en las ciudades más visibles del país, la cuestión central será si la oposición logra reducir las asimetrías territoriales que ha caracterizado a la política paraguaya durante la última década.

También estarán en juego otros indicadores relevantes para la calidad de la democracia: la incorporación de más mujeres a los espacios de decisión local y la capacidad institucional para contener la influencia del crimen organizado en determinadas zonas del país.

En última instancia, las elecciones municipales de 2026 no definirán quién gobernará Paraguay en 2028, pero sí ofrecerán una señal clara sobre quién está en condiciones reales de disputar el poder nacional. Si el oficialismo conserva su extensa red territorial, llegará a las próximas elecciones generales con una ventaja significativa. Si, por el contrario, la oposición consigue ampliar su presencia, coordinar esfuerzos y demostrar capacidad de gestión allí donde gobierna, octubre de 2026 podría ser recordado como el momento en que comenzó a modificarse el equilibrio político del país.

En síntesis, estas elecciones municipales, más allá de ser una elección local, serán también una prueba de la capacidad de cada fuerza para construir poder territorial. Y en Paraguay, como muestran los datos, el poder territorial sigue siendo la base más sólida del poder político nacional.



DESAFÍOS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES EN PARAGUAY

Lucas Boh

Con las elecciones municipales del 2026, los gobiernos locales vuelven a ser el foco de atención. Uno de los temas de discusión es la situación financiera de los municipios, ya que esto refleja la calidad de la administración y determina la capacidad de prestar servicios públicos a los habitantes.

En este análisis, se expone un panorama de la recaudación y los gastos reportados por las municipalidades en 2025. Para ello, se utilizó como fuente los datos presentados en el informe financiero anual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sección 5B “Municipalidades: Situación Presupuestaria”. Además, se consideran datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) relacionados con la población, del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) relacionados con la situación política de los municipios y datos del MEF sobre las transferencias del gobierno central.

El análisis abarca 247 de las 263 municipalidades, ya que 17 no presentaron sus informes financieros al MEF, entre ellas Asunción¹.

Recaudación municipal

En el año 2025, los 247 municipios recaudaron un total de 3,9 billones² de Gs., un 5,9% más que en 2024. La participación de cada municipio en este total es, naturalmente, muy variada. La distribución va de 2 mil millones de Gs. (Quyquyho, Paraguarí) a 290 mil millones de Gs. (Ciudad del Este, Alto Paraná).

Los municipios del departamento Central recaudan desproporcionadamente más que el resto, representando una cuarta parte de la recaudación total. Por otro lado, los 10 municipios que más recaudan, 6 de ellos ubicados en Central, representan el 33,7% de la recaudación total, mientras que los 100 municipios que menos recaudan representan tan solo el 12% del total recaudado.

¹ No presentaron sus informes: ASUNCIÓN, CAPITAN MEZA, NUEVA ALBORADA, PASO BARRETO, SAN RAFAEL DEL PARANA, CARMEN DEL PARANÁ, FUERTE OLIMPO, GRAL. JOSÉ MARÍA BRUGUEZ, ÑACUNDAY, AREGUA, PUERTO PINASCO, ARROYITO, BELLA VISTA – AMAMBAY, JUAN DE MENA, HERNANDARIAS, y VALENZUELA.

² 3.923.720.000.000

Para realizar una comparación en iguales términos, se dividió el total recaudado por la cantidad de habitantes de cada uno, resultando en la recaudación per cápita. Esta medida revela una distribución completamente distinta (Fig. 1). En este caso, lo mínimo recaudado por habitante por año fue 224.748 Gs. (J. Augusto Saldívar, Central) y lo máximo fue 41.704.773 Gs. (Carmelo Peralta, Alto Paraguay), promediando 1.192.955 Gs por habitante.

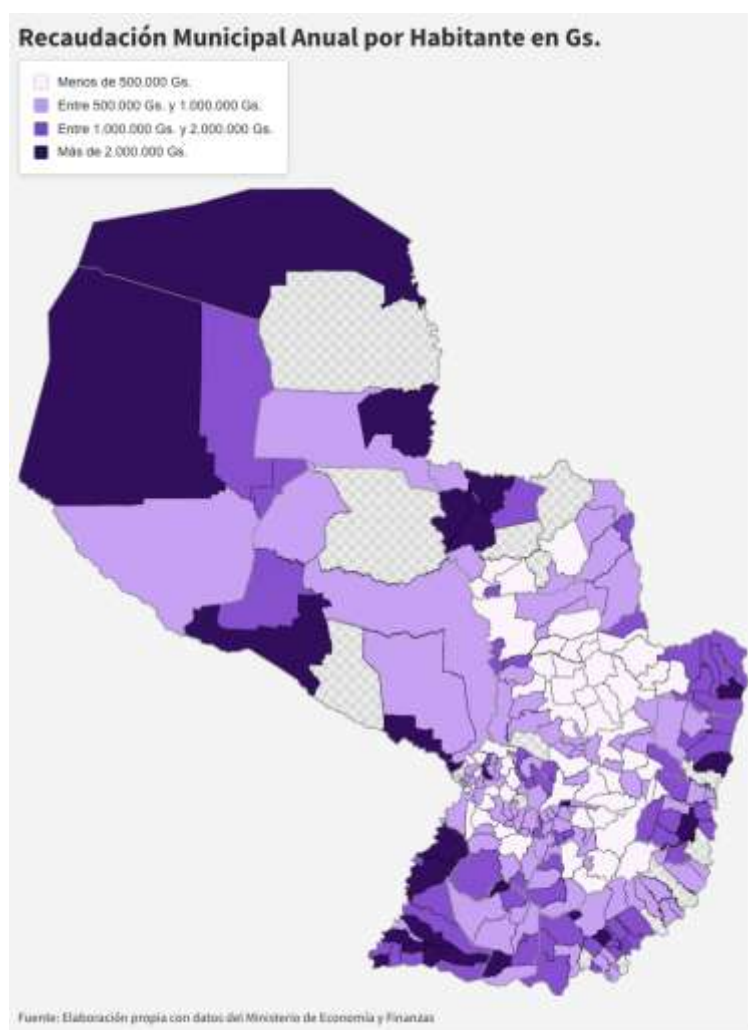


Figura 1: Recaudación per cápita anual por distrito. Mapa interactivo disponible aquí: <https://public.flourish.studio/visualisation/30182130/>

El impuesto inmobiliario es una de las principales fuentes de ingresos de las municipalidades, pero la recaudación del mismo representó solo el 0,15% del PIB en promedio en 2024 (SNC, 2024), mientras que el promedio de la región se ubica en 0,5% del PIB (OCDE/CGLU, 2022).

Estos bajos ingresos pueden atribuirse en parte a la baja efectividad de recaudación del impuesto inmobiliario. En 2024, solo se recaudó el 37,1% de todos los ingresos potenciales estimados por el Servicio Nacional de Catastro, calculados según el valor de las propiedades registradas en el catastro. Esto destaca la extremadamente baja



capacidad administrativa y técnica a nivel subnacional, con una gran cantidad de municipios recaudando menos del 10% de los ingresos potenciales de este tributo.

Otro aspecto importante que impide generar ingresos más sustanciales es que los valores fiscales determinados por el catastro son extremadamente bajos y están muy alejados de los precios del mercado. Esto es especialmente grave en el caso de las propiedades rurales, cuyos valores fiscales en 2023 eran tan bajos como 150.742 Gs. /ha en algunas regiones, resultando –con la tasa de 1% del impuesto inmobiliario– en un ingreso fiscal anual de 1.507 Gs. /ha (Boh, 2024).

El rol de las transferencias del gobierno central

Las transferencias del gobierno central juegan un papel clave en el presupuesto municipal. Estas consisten principalmente en royalties (hidroeléctricas binacionales), canon de juegos de azar y leyes que contemplan municipios específicos.

El total de las transferencias del gobierno central para las municipalidades incluidas en el análisis fue de 1.2 billones de Gs., una reducción del 19,5 % comparando con 2024, principalmente causada por una disminución del valor de las transferencias relacionadas con royalties. Las transferencias monetarias recibidas en 2025 representan un 30,7% del total de los ingresos municipales.

Si se analiza la recaudación per cápita sin tener en cuenta las transferencias del Estado, es decir, la verdadera recaudación municipal, se promedia 676.780 Gs. por habitante (por año), llegando a una mínima de tan solo 12.288 Gs. por habitante en Quyuqyho, Paraguari.

El porcentaje de dependencia, o la relación entre la recaudación de cada municipalidad y lo que recibió del gobierno central, promedia 60%, pero llega a niveles alarmantes en ciertos casos: en 22 municipalidades, las transferencias del gobierno central representan más del 80% de sus ingresos.

Excluir las transferencias del gobierno central del análisis permite ver la eficiencia de recaudación real de cada municipio, pero también el poder adquisitivo de sus habitantes. Según la OECD (2018), una gran cantidad de las municipalidades del país no tiene la capacidad de recaudar impuestos efectivamente, lo que resulta en una dependencia prácticamente total del gobierno central. Al mismo tiempo, la misma existencia y tamaño de estas transferencias actúan como desincentivo para una mayor recaudación, sobre todo para las municipalidades más pequeñas, ya que las mismas les permiten obtener recursos sin esfuerzo alguno (Borda y Caballero, 2017).

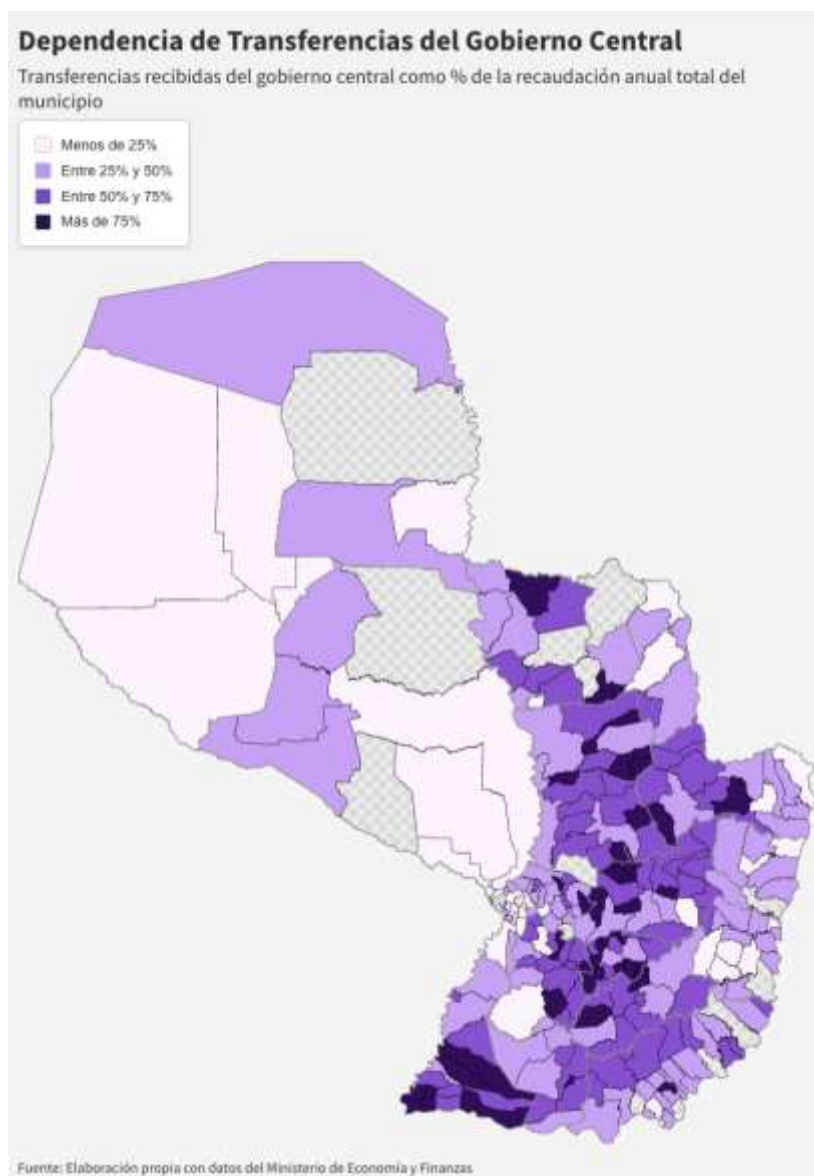


Figura 2: Porcentaje de dependencia por distrito. Mapa interactivo disponible aquí:
<https://public.flourish.studio/visualisation/30182237/>

Gasto y porcentaje de ejecución

El gasto municipal total en 2025 fue de 3.7 billones de Gs., es decir 96,6% del total recaudado. El gasto per cápita tiene una distribución similar a la de la recaudación per cápita, promediando un gasto de 1.125.150 Gs por habitante por año.

Entre las municipalidades analizadas, 93 reportan un gasto mayor al monto recaudado, con un déficit promedio de 998.000.000 Gs. En términos relativos, el exceso de gasto representa más del 20% de los ingresos reportados en varios casos, siendo Azote'y, Concepción, el caso más grave con un déficit equivalente al 28% de su recaudación.

Las 170 municipalidades restantes tienen un porcentaje de ejecución cercano al 100%, promediando un gasto equivalente al 90,86% de la recaudación. A pesar de este buen



resultado en general, muchas municipalidades reportan una baja ejecución, llegando a una mínima de 50% (Tebicuarymi, Paraguari).

La pobreza monetaria y su efecto en la recaudación municipal

Con el objetivo de identificar los principales factores que influyen en la capacidad de recaudación de los municipios, se realizó un análisis estadístico considerando las principales diferencias entre ellos, incluyendo aspectos geográficos (departamento, área), demográficos (cantidad de habitantes y pobreza distrital) y políticos (partido del intendente y partido con mayoría en la Junta Municipal).

Los resultados muestran que la recaudación autónoma de los municipios, es decir, excluyendo las transferencias gubernamentales, se ve principalmente influida por la realidad demográfica y económica del territorio, mientras que la dinámica política local juega un papel estadísticamente poco relevante. El nivel de pobreza monetaria de la población local es el factor que más efecto tiene en el total recaudado por el municipio. Por cada 1% de incremento en el nivel de pobreza monetaria, hay una reducción promedio de 4,2% en la recaudación del municipio. Es decir, si en un municipio hay un aumento del 5% en la pobreza monetaria (causada por la desaparición de un proveedor importante de empleo local, por ejemplo), la recaudación municipal se reduciría en un 20%.

La pobreza monetaria total en Paraguay se ubicó en el 16,0% al cierre del año 2025, representando a cerca de un millón de personas, según los datos oficiales del INE. A pesar de una reducción bastante positiva a nivel país en los últimos años, el mapa de pobreza distrital publicado por el INE (utilizando datos hasta el 2023) revela una disparidad territorial que queda oculta en los promedios nacionales.

A nivel distrital, los niveles de pobreza van desde 53% (Paso Barreto, Concepción) a 3,7% (Fernando de la Mora, Central), ilustrando las desigualdades territoriales del país. Incluso dentro de un mismo municipio pueden darse dinámicas territoriales internas más complejas, como en Asunción, que tiene una tasa promedio de 7,3%, pero tiene barrios casi sin pobreza (Mburicao) y otros donde casi la mitad de sus habitantes viven en situación de necesidad (San Miguel).

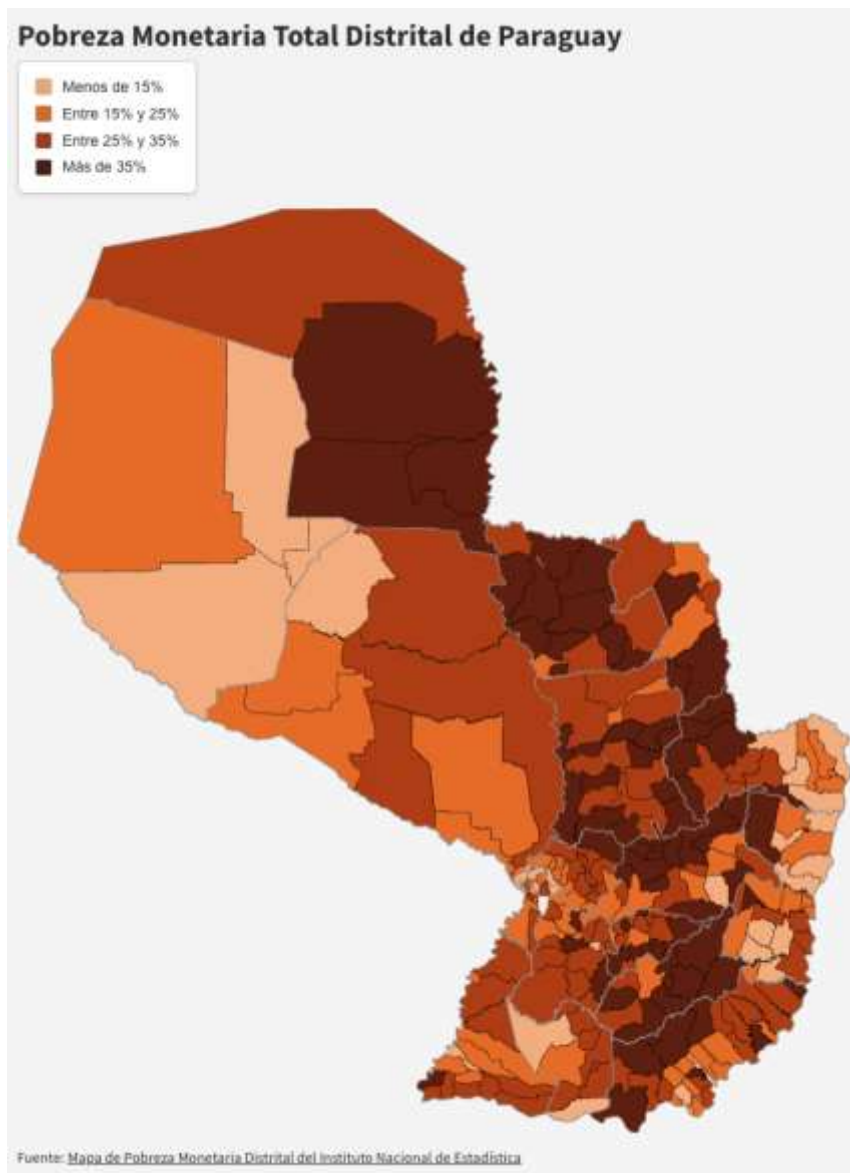


Figura 3: Pobreza monetaria distrital. Mapa interactivo disponible aquí: <https://public.flourish.studio/visualisation/30182340/>

Conclusiones

El alto grado de dependencia de las transferencias del Estado que tienen las municipalidades revela la necesidad de aumentar la eficiencia de recaudación de tasas e impuestos. Esto se vuelve aún más urgente si el monto transferido desde el gobierno central continúa decreciendo, como ocurrió entre 2024 y 2025.

Tanto el déficit financiero (gastos > recaudación) como un porcentaje de ejecución muy por debajo del 100% son reflejo de los problemas de gestión que tienen muchas municipalidades del país, y sugiere que hay una falta de capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar fondos, por lo que implementar o fortalecer



esquemas de ayuda a los gobiernos locales sería recomendable (Borda, D., & Caballero, M., 2018).

Con una recaudación tan baja por habitante, promediando solo un poco más de 1 millón de guaraníes por año, los municipios difícilmente pueden tener los recursos necesarios para cumplir sus funciones. Esto se refleja en las deficiencias que tienen muchos de los servicios públicos que las municipalidades deberían proveer:

- Solo un 62% de la población tiene acceso a servicios de recolección de basura (INE, 2025).
- Solo 11% de la población tiene acceso a una red de alcantarillado sanitario (cloaca) (INE, 2025).
- Solo 55% de la población tiene acceso a agua proveniente de ESSAP, SENASA o una junta de saneamiento (INE, 2025).
- El transporte público tiene graves problemas de cobertura y calidad (Martí et al., 2024), y la movilidad en general de las personas, tanto dentro de los municipios como entre ellos, se ve obstaculizada por calles y caminos en mal estado o sin asfaltar, y veredas muchas veces inexistentes.

Se debe mencionar que muchos de los servicios municipales dependen de la coordinación con otras entidades públicas o con otros municipios. Por ejemplo, en el caso del transporte público, están involucrados la DINATRA, el viceministerio de transporte y también es importante una cooperación intermunicipal. Esto último se hace particularmente difícil por la ausencia de elementos institucionales como un marco normativo de gobernabilidad metropolitana.

La provisión de servicios públicos de calidad es especialmente difícil en municipios pequeños, que representan una gran cantidad del total en el país. Existen 14 municipios con menos de 2500 habitantes y 65 con menos de 5000. Más de la mitad, 134 municipios, tiene menos de 10.000 habitantes, que es el mínimo requerido por la Ley Orgánica Municipal para crear nuevos municipios. Este requisito sería uno de los factores que garantiza la sostenibilidad financiera del municipio luego de su conformación, pero no se cumplió en 24 de los 36 últimos municipios creados desde 2005 (Boh & Goerzen, 2025).

A pesar de que este mínimo de habitantes esté claramente definido en la Ley Orgánica Municipal, se puede hablar de la existencia de una 'puerta trasera' en la misma, al incluir medidas no contempladas en la ley, sino a través de una interpretación que finalmente es discrecional, cuando se dispone que el requisito (de la cantidad mínima de habitantes para la creación de un nuevo municipio), "podrá ser omitido cuando circunstancias especiales relacionadas con la mejor administración en razón del tamaño del territorio



y la distribución poblacional, hagan aconsejable la división de un municipio madre para la creación del segundo”.

Al no reglarse los parámetros ni los criterios de evaluación, ni los procedimientos, ni quienes tendrán la potestad de omitir lo establecido en la ley, se abren las puertas a un tratamiento discrecional y particularizado de los casos. Bajo esa imprecisión normativa, tuvo lugar la creación de nuevos municipios extremadamente pequeños sin una justificación sólida. Esto resulta en la creación de nuevos puestos políticos y cargos públicos, a costa de un mayor gasto estatal que es necesario para sostener estos municipios financieramente débiles.

Por último, el hecho de que el nivel de pobreza monetaria local sea el factor que más afecte el poder de recaudación de un municipio sugiere que concentrarse solamente en mejorar la efectividad de recaudación no sería suficiente, ya que, en municipios más pobres, los habitantes no tienen la capacidad de pagar sus tributos. Fortalecer la situación financiera de las municipalidades e incrementar la recaudación son pasos clave para el desarrollo de los municipios y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, pero al mismo tiempo se deben implementar políticas públicas que ayuden a las personas a salir de la pobreza, acceder a oportunidades y aumentar sus ingresos.

Resulta clara la necesidad de un debate más amplio y profundo sobre aspectos estructurales de los municipios de Paraguay y sobre el mismo modelo vigente de gobernabilidad territorial del país.

Referencias

Boh, Lucas (2024). Agricultural Expansion and Real Estate Taxation in Paraguay. Tesis de Máster. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1OiPPtHTMZqvvm99CKaQnqZrt7kKP4seq/view>

Boh, Lucas & Goerzen, Nastasja (2025). Necesidad, Narco y Política: Así se redibujó el mapa de Paraguay. Artículo de investigación periodística. Disponible en: <https://necesidad-narco-politica.puntodefugapodcast.com/>

Borda, D., & Caballero, M. (2017). Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay Población y Desarrollo, 23(44), 60–71.

Borda, D., & Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Asunción: CADEP.

Burgos Martí, F., Rosas-Satizábal, D., Bolaños-Salamanca, C., Rodríguez, M. A., & Páez, A. (2024). Guía para el desarrollo de planes de movilidad urbana sostenible en ciudades paraguayas. Cruz, P., Sosa, M., Caldo, A., Casseb, M., Cristaldo, O., Vargas, A., & Abraham, S. (Eds.). <https://doi.org/10.18235/0013080>



OCDE (2018), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Éditions OCDE, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>

OCDE/CGLU. (2022). Informe de síntesis de 2022 del Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales, conclusiones principales.

INE (2025). Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta Permanente de Hogares 2025.

SNC (2024). Servicio Nacional de Catastro. Recaudación Potencial por Municipio del Impuesto Inmobiliario 2024. Informe. Disponible en:
<https://www.catastro.gov.py/site/40/Recaudacion-Potencial-por-Municipio-del-Impuesto-Inmobiliario-2024>



ENTRE EL AHORRO EMPRESARIAL Y EL DIFERIMIENTO TRIBUTARIO

Rodrigo Ibarrola

A inicios de 2026, mientras el debate sobre la reforma de la Caja Fiscal ocupaba una posición central de la agenda económica y el Gobierno advertía sobre restricciones de recursos, el director de la DNIT, Óscar Orué, planteó públicamente la necesidad de regular las reservas facultativas. La hipótesis era que algunas empresas podían estar utilizando reservas facultativas para mantener utilidades que, de distribuirse, habrían tenido que pagar el IDU. En marzo, Orué confirmó que se preparaba un proyecto de ley y sostuvo que el problema no eran las reservas, sino mantenerlas indefinidamente sin distribuirlas ni capitalizarlas.¹

Una empresa que obtiene utilidades puede distribuirlas entre sus propietarios, capitalizarlas o mantenerlas dentro de su patrimonio. La Ley N.º 6380 reconoce expresamente una de estas posibilidades bajo la denominación de “reservas facultativas”. El artículo 42 dispone que las utilidades destinadas a la reserva legal, a reservas facultativas o a capitalización no están sujetas al IDU mientras permanezcan en esa condición. El impuesto aparece cuando las utilidades son puestas a disposición o pagadas a sus propietarios.

Esta situación tampoco nació completamente con la Ley N.º 6380. El régimen anterior ya reconocía reservas facultativas y excluía del adicional del IRACIS las utilidades enviadas a esas cuentas. Por tanto, el incentivo a postergar la tributación mediante retención de utilidades precede al IDU. Lo que cambió en 2020 fue su régimen tributario, su tasa y su alcance. Cabe preguntarse si cambió también el comportamiento de las empresas después de la reforma.

Lo que muestran los datos

Para evaluar la evolución de las reservas facultativas utilizamos información proporcionada por la DNIT, agregada por año, categoría de contribuyente y actividad

¹ ABC Color. (2026, 25 de junio). *DNIT detecta uso indebido de reservas empresariales y advierte sobre sanciones*. <https://www.abc.com.py/economia/2026/06/25/dnit-detecta-uso-indebido-de-reservas-empresariales-y-advierte-sobre-sanciones/>

económica principal.² La base contiene, entre otras variables, reservas facultativas, resultados del ejercicio, patrimonio neto, capital, ingresos operativos y pagos del IDU de diversas unidades económicas contribuyentes anonimizadas.

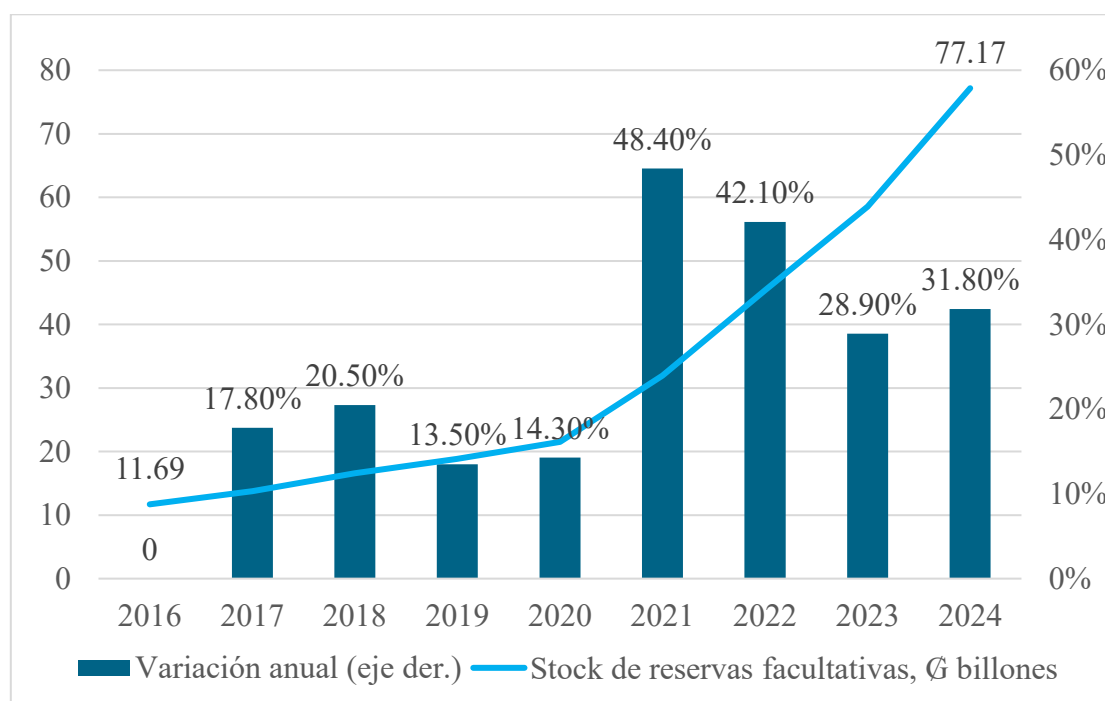
Para evaluar el fenómeno conviene observarlo desde varias perspectivas, a saber, nivel, velocidad de acumulación, relación con las ganancias, participación dentro del patrimonio, escala de actividad y composición por tamaño de contribuyente. Es el ejercicio que se desarrolla a continuación.

El stock se cuadruplicó y cambió la velocidad de acumulación

Las reservas facultativas ascendían a \$11,7 billones en 2016 y a \$18,8 billones en 2019, último ejercicio previo a la entrada en vigencia del nuevo régimen tributario. En 2024 alcanzaron \$77,2 billones. Por lo tanto, entre 2019 y 2024, el stock se multiplicó por 4,1.

La trayectoria muestra dos períodos claramente diferenciados. Entre 2017 y 2020, las reservas aumentaron a tasas de entre 13% y 21% anual. El cambio aparece en 2021, cuando crecieron 48,4%; en 2022 volvieron a aumentar 42,1%, y posteriormente continuaron avanzando alrededor de 30% anual. La diferencia también aparece en términos absolutos. Entre 2017 y 2020 el stock aumentaba entre \$2,1 y \$2,8 billones anuales; desde 2021 los incrementos pasan a \$10–19 billones y alcanzan \$18,6 billones en 2024.

Gráfico 1. Evolución del stock de reservas facultativas, 2016-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

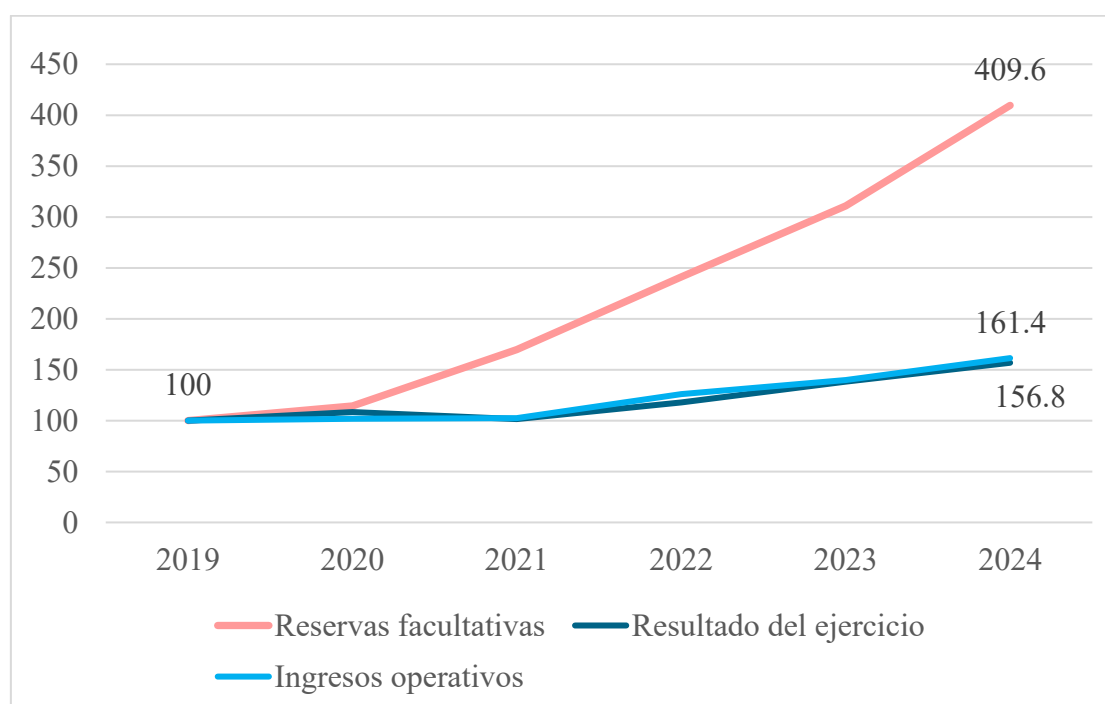
² Dirección Nacional de Ingresos Tributarios. (2026). *Respuesta al pedido de informes sobre la evolución, composición y utilización de las utilidades retenidas y reservas empresariales* [Archivo de datos]. Congreso Nacional del Paraguay, Sistema de Información Legislativa (SILPy). <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/153032>

Las reservas crecieron mucho más rápidamente que las empresas

Podría decirse que el aumento acompañó una expansión similar de las utilidades o del volumen de operaciones de las empresas. No obstante, tomando como base el 2019, entre 2019 y 2024, las reservas facultativas aumentaron aproximadamente 310%, mientras que los resultados del ejercicio aumentaron 56,8% y los ingresos operativos aumentaron 61,4%.

La divergencia muestra que el aumento de las reservas no puede explicarse simplemente porque las empresas ganaron más o aumentaron proporcionalmente su nivel de actividad.

Gráfico 2: Evolución de reservas facultativas, resultados e ingresos operativos; índice 2019=100



Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

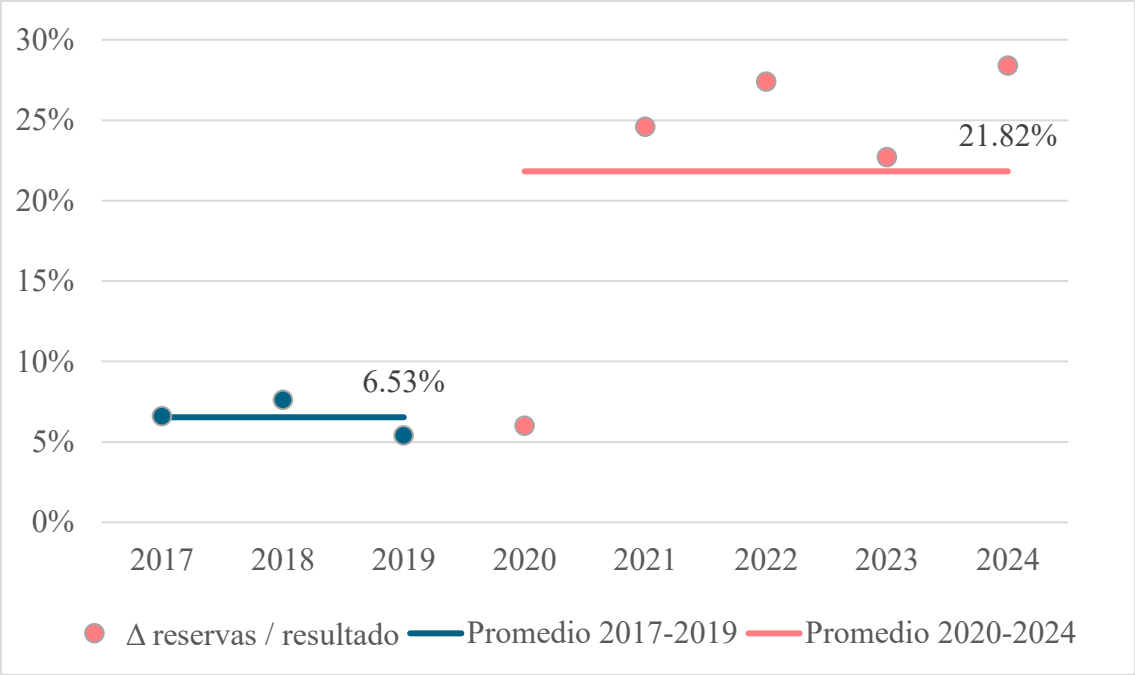
La intensidad de acumulación se multiplicó aproximadamente por cuatro

También se puede relacionar cuánto aumenta anualmente el stock con los resultados generados por las empresas. Antes de la reforma, entre 2017 y 2019, el incremento de las reservas representaba en promedio aproximadamente 6,5% del resultado agregado del ejercicio. Aunque en 2020 seguía dentro de ese rango, desde 2021 la relación cambia radicalmente.

El Gráfico 3 muestra dos períodos claramente distintos. Esto no significa literalmente que ese porcentaje de las utilidades de cada año haya sido transferido a reservas. La variación de una cuenta patrimonial puede incluir reclasificaciones y movimientos

correspondientes a ejercicios anteriores. Pero posee un valor descriptivo, ya que indica que la acumulación de reservas aumentó mucho más rápidamente que la generación contemporánea de resultados.

Gráfico 3. Incremento anual de reservas como proporción del resultado del ejercicio



Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

Las reservas también aumentaron su peso dentro de los balances

Si el fenómeno respondiera simplemente al crecimiento general de las empresas, cabría esperar que las reservas conservaran aproximadamente el mismo peso dentro de su estructura patrimonial. Sin embargo, no ocurrió así. En 2019 las reservas facultativas equivalían al 4,8% del patrimonio neto. En 2024 representaban 12,7%. Respecto del capital, pasaron de 7,8% a 19%. Y frente a los ingresos operativos, de 4,4% a 11,1%.

Tabla 1. Indicadores seleccionados

Indicador	2019	2024	Variación
Reservas / patrimonio neto	4,80%	12,70%	+7,9 pp
Reservas / capital	7,80%	19,00%	+11,3 pp
Reservas / ingresos operativos	4,40%	11,10%	+6,7 pp

Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

Los datos permiten observar que las reservas no sólo aumentaron nominalmente, sino que ganaron importancia relativa dentro de la estructura económica de las empresas.

Una magnitud relevante a escala macroeconómica

La magnitud acumulada ya es macroeconómicamente significativa. Los \$77,2 billones registrados en 2024 equivalían a 22,8% del PIB nominal. La comparación debe interpretarse con cautela porque enfrenta un stock con un flujo. Más comparable es el aumento del stock, que durante 2024 fue de \$18,6 billones, equivalente a 5,5% del PIB de ese año.

El fenómeno se concentra especialmente entre grandes y medianos contribuyentes y se extiende a diferentes sectores de actividad

El aumento aparece en todas las categorías, pero su intensidad no es uniforme. En los grandes contribuyentes, el aumento del stock ocurrido sólo durante 2024 equivalió a más de cuatro quintas partes del resultado agregado del ejercicio. En los pequeños contribuyentes, la relación fue apenas 7%, lo que sugiere que el cambio reciente es particularmente intenso entre grandes y medianos contribuyentes.

Tampoco existe un único sector que explique el resultado. Los cinco mayores grupos concentran aproximadamente 32% de las reservas y los veinte primeros 63%. La acumulación está concentrada, pero distribuida entre actividades diversas y ninguna domina por sí sola.

Tabla 2. Variación de reservas por categoría de contribuyente

Categoría	Reservas 2019	Reservas 2024	Variación de reservas 2019-2024	Δ reservas / resultado
Grandes	\$9,56 billones	\$39,87 billones	317%	82,80%
Medianos	\$5,2 billones	\$22,5 billones	332%	41,60%
Pequeños	\$4,08 billones	\$14,8 billones	263%	7,00%

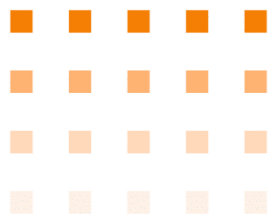
Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

Pandemia, ciclo económico o algo más

La pandemia pudo inducir a las empresas a preservar liquidez y reducir distribuciones. Sin embargo, el quiebre no aparece en 2020 —cuando las reservas crecieron 14,3%, todavía dentro del patrón anterior— sino en 2021.

El ciclo posterior tampoco ofrece una explicación suficiente. El PIB real creció 4% en 2021, 0% en 2022, 5,3% en 2023 y 4,7% en 2024. Aun en 2022, con crecimiento nulo, las reservas aumentaron 42,1%, y la aceleración continuó durante la recuperación posterior.³

³ Banco Central del Paraguay. (2025). *Cuentas nacionales anuales 2024*. https://www.bcp.gov.py/documents/20117/335700/CUENTAS%2BNACIONALES_2024_03122025.pdf/62ee89a7-cb35-764d-8bd3-f3555155bea8?t=1764776466478



La pandemia y el ciclo económico probablemente explican parte de la retención, pero no la persistencia del cambio observado desde 2021.

El incentivo tributario: distribuir ahora o pagar después

Distribuir implica pagar el IDU, por el otro, mantener la utilidad en reserva permite diferirlo. Ese diferimiento tiene valor económico. Pagar un impuesto dentro de cinco, diez o veinte años no es equivalente a pagarlo hoy. Mientras el impuesto se posterga, los recursos permanecen dentro de la empresa y pueden generar rendimientos. Incluso si el IDU termina pagándose íntegramente en el futuro, el valor presente de esa obligación disminuye cuanto mayor sea el tiempo transcurrido. Ese incentivo sería menos relevante si la ley estableciera condiciones claras para conservar las reservas.

La recaudación del IDU pasó de \$0,89 billones en 2020 a \$1,74 billones en 2024. Por tanto, las empresas no dejaron de distribuir, sino que coexistieron mayores distribuciones con un crecimiento todavía mucho mayor de las reservas.

En 2026, luego de la Resolución General N.º 49/2026⁴ que obliga desde los estados financieros cerrados al 31 de diciembre de 2025 a identificar por separado reserva legal, reservas facultativas, estatutarias y otras reservas, y a informar sus saldos, movimientos, origen, objeto, ejercicios de generación, órgano societario que aprobó su constitución y posibilidad de distribución futura, la recaudación del IDU alcanzó aproximadamente \$1,4 billones entre enero y mayo de 2026, casi 90% de todo lo recaudado durante 2025, y aumentó cerca de 30% frente al mismo período del año anterior. Esto no prueba que el incremento haya sido causado por evasión, pero evidencia de que las decisiones sobre distribución y mantenimiento de reservas responden a cambios en los costos y riesgos tributarios percibidos.⁵

Conviene distinguir, por tanto, entre el diferimiento legal, la acumulación difícil de justificar (donde la legislación actualmente regula poco) y distribución encubierta, donde los recursos formalmente continúan registrados en la empresa, pero en la práctica benefician al accionista mediante retiros, gastos personales, préstamos ficticios u otras operaciones.

Un ejercicio contrafactual

Entre 2017 y 2019, el incremento anual de reservas equivalió en promedio a 6,5% del resultado empresarial. Se observa el stock de 2020 como punto de partida y se aplica ese coeficiente a los resultados efectivamente observados entre 2021 y 2024.

⁴ Dirección Nacional de Ingresos Tributarios. (2026, 24 de marzo). *Resolución General DNIT N.º 49/2026*. <https://www.dnit.gov.py/web/portal-institucional/w/resoluci%C3%B3n-general-dnit-n%C2%B0-49/26>

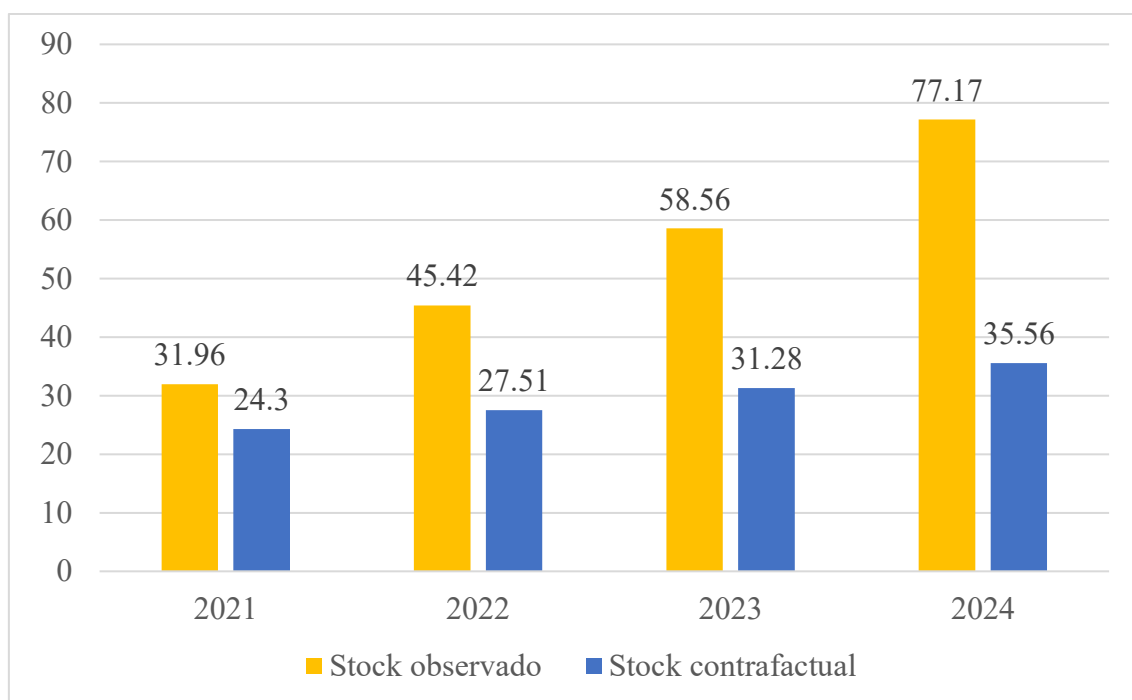
⁵ ABC Color. (2026, 26 de junio). *Recaudación del IDU creció cerca de 30% tras controles sobre reservas facultativas, según la DNIT*. <https://www.abc.com.py/economia/2026/06/26/recaudacion-del-idu-crecio-cerca-de-30-tras-controles-sobre-reservas-facultativas-segun-la-dnit/>

Las reservas observaron un aumento de \$55,6 billones entre 2021 y 2024. De haberse mantenido el patrón previo, el aumento habría sido de unos \$14 billones. La diferencia acumulada es \$41,6 billones.

A su vez, si hipotéticamente todo el excedente hubiese sido distribuido a beneficiarios residentes, alcanzados por la tasa del 8%, la recaudación asociada habría sido de aproximadamente \$3,3 billones. Si todo hubiera correspondido a no residentes, gravados al 15%, el límite superior habría sido unos \$6,2 billones.

Este ejercicio no pretende estimar causalmente el efecto de la Ley N.º 6380, sino responder cuánto se habría acumulado en reservas y el pago del IDU si, después de 2020, su crecimiento hubiera mantenido la misma relación con los resultados empresariales observada antes de la reforma.

Gráfico 4. Stock observado y contrafactual de reservas facultativas, en \$ billones

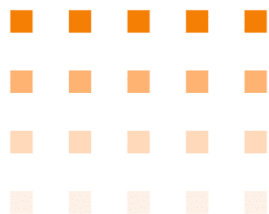


Fuente: elaboración propia con datos de la DNIT, S-2603326 (2026).

La regulación en otros países

Las “reservas facultativas” paraguayas no tienen un equivalente jurídico exacto en todos los sistemas. Lo comparable no es necesariamente el nombre de la cuenta, sino qué posibilidades tiene una sociedad de mantener utilidades sin distribuir, qué justificación debe ofrecer y qué ocurre cuando supera las reglas establecidas.

Argentina permite reservas distintas de la legal, pero la Ley General de Sociedades N.º 19.550 exige que sean “razonables” y respondan a una “prudente administración”. Uruguay adopta un estándar muy similar. La Ley N.º 16.060 permite constituir otras reservas siempre que sean razonables, respondan a una prudente administración.



Además, prevé una distribución de dividendos mínimo de 20% de las utilidades netas de cada ejercicio.

En Brasil, la Ley N.º 6.404/1976 exige que las reservas tengan finalidad precisa, criterio para determinar la porción anual y un límite máximo. Debe estar respaldada por un presupuesto previamente aprobado por la asamblea.⁶ Además, determinadas reservas de utilidades no pueden superar el capital social y el excedente debe destinarse a capitalización o distribución de dividendos. También se establece dividendo obligatorio.

Asimismo, Chile utiliza un mecanismo de distribución mínima. La Ley N.º 18.046 establece una distribución anual de al menos el 30% de las utilidades.⁷

Alemania la Aktiengesetz dispone que, en determinados supuestos, puede destinarse como máximo la mitad del superávit anual a otras reservas de utilidades.⁸

En Estados Unidos cuando las utilidades se acumulan por encima de las “necesidades razonables del negocio”⁹, salvo prueba en contrario, el Internal Revenue Code aplica un Accumulated Earnings Tax del 20% sobre la renta acumulada utilizada para evitar el impuesto de sus accionistas.¹⁰ La reglamentación exige planes específicos, definidos y factibles.¹¹

En términos generales, los regímenes revisados pueden agruparse en tres grandes familias: controles de razonabilidad y justificación (Argentina y Uruguay); restricciones directas a la retención o exigencias de distribución, (Brasil, Chile y en parte Alemania); y tributación específica de acumulaciones excesivas (Estados Unidos). Paraguay no aplica actualmente, de manera general, ninguno de esos mecanismos.

Lo que debería hacerse en Paraguay

Los datos justifican una regulación, sin incurrir en una presunción general de abuso. Una reforma debería cumplir, por lo menos, algunas condiciones.

Primero, exigir que las reservas que permanezcan durante períodos prolongados puedan justificarse por necesidades empresariales razonables, evitando que la

⁶ Brasil. Presidência da República. (1976). *Lei N.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976: Dispõe sobre as sociedades por ações*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm

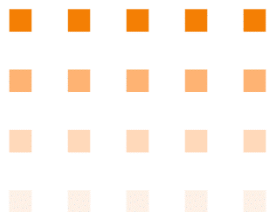
⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1981). *Ley N.º 18.046 sobre sociedades anónimas* (arts. 78–80). <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=29473>

⁸ Germany. Federal Ministry of Justice. (1965). *Stock Corporation Act (Aktiengesetz—AktG)* (§ 58). https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aktg/englisch_aktg.html

⁹ United States. Department of the Treasury. (1960). *26 C.F.R. § 1.537-2: Grounds for accumulation of earnings and profits*. Legal Information Institute, Cornell Law School. <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.537-2>

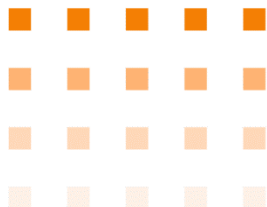
¹⁰ United States. (1954). *26 U.S.C. § 531: Imposition of accumulated earnings tax*. Legal Information Institute, Cornell Law School. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/531>

¹¹ United States. (1954). *26 U.S.C. § 537: Reasonable needs of the business*. Legal Information Institute, Cornell Law School. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/537>



antigüedad por sí sola determine el nacimiento del impuesto. Segundo, utilizar la información ya exigida por la RG 49 para establecer revisiones periódicas y criterios objetivos de riesgo —monto, antigüedad, relación con patrimonio, resultados e inversiones—, limitando la discrecionalidad administrativa. Finalmente, definir por ley qué ocurre cuando una acumulación deja de estar justificada: hecho imponible, base, momento de nacimiento del IDU y tratamiento de las reservas existentes. Dado que el stock alcanzaba 22,8% del PIB en 2024, cualquier modificación debería incorporar un régimen transitorio.

El objetivo no debería ser obligar a las empresas a distribuir utilidades, sino impedir que una figura destinada al ahorro empresarial permita diferir indefinidamente un impuesto sin necesidad económica verificable.



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