

# ABOGACÍA DEL TESORO

## ABT, UNA VISIÓN JURÍDICA DESDE EL ÁMBITO PÚBLICO

### Benigno López

Editorial - Prólogo

### 01 Ernst Bergen

Institucionalización de Hacienda y su potencial impacto en la educación

### 02 César Barreto

Desafíos de la Política Fiscal Post Covid-19

### 03 Manuel Ferreira

Paraguay: Cambio Institucional y Crecimiento. Una visión hacia el Futuro

### 04 Santiago Peña

#### Fernando Filártiga

Seguridad social en emergencia: ¿por dónde empezamos?

### 05 Oscar Llamosas

#### Marco Elizeche

La cuenta única del tesoro como herramienta para el manejo eficiente de los recursos del Estado

### 06 Carmen Marín

#### Elias Ozuna

Protección Social en tiempos de la COVID-19

### 07 Oscar Orué

La Reforma Tributaria en Paraguay. Impulsando la Modernización y Simplificación

### 08 Humberto Colmán

Productividad, capital humano y reformas

### 09 Carlos Zapata

Impuestos a servicios internacionales

### 10 Fernando Benavente Viviana Benítez

Paraguay frente a los desafíos del GAFI en materia de Personas Jurídicas



Ministerio de  
**HACIENDA**



ABOGACÍA DEL TESORO

**ABT,  
UNA VISIÓN JURÍDICA  
DESDE EL ÁMBITO  
PÚBLICO**

REVISTA JURIDICA **Nº4**

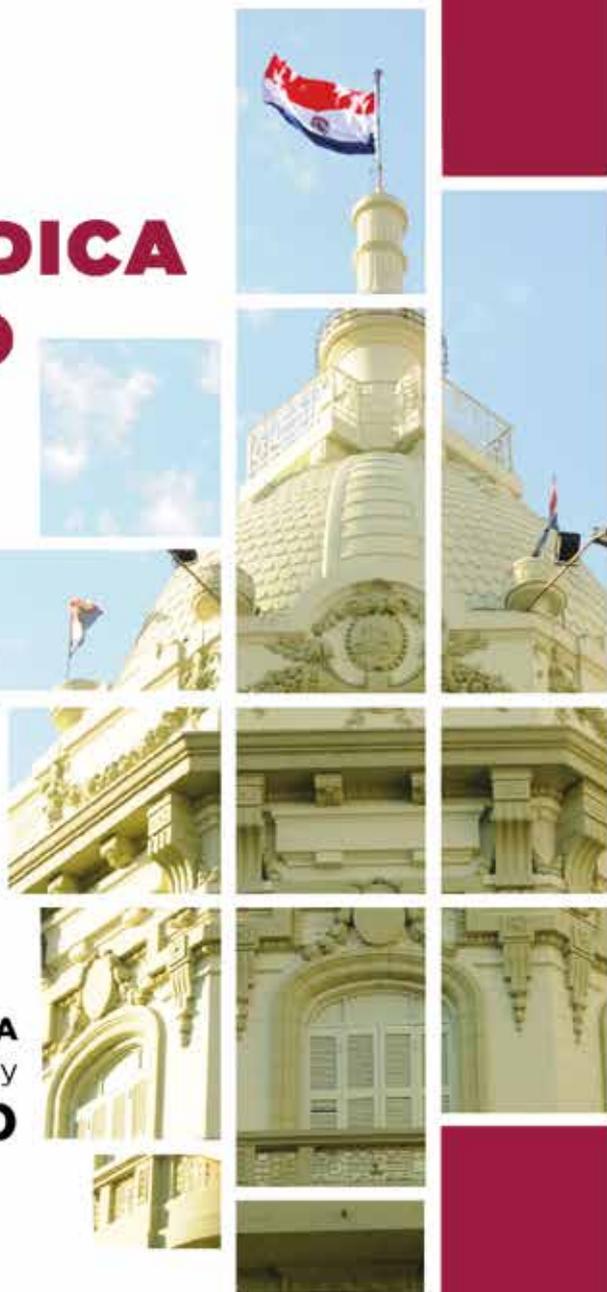
**Edición especial**

Homenaje al Ministerio de Hacienda

**MINISTERIO DE HACIENDA**

Asunción - Paraguay

**2020**



# STAFF DE LA REVISTA

## DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

**Ángel Fernando Benavente Ferreira**, Abogado del Tesoro.  
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda.

---

## COORDINACIÓN DE AVANCES Y ORGANIZACIÓN

**Lilian Fabiola Vega Doldán**, Jefa I. del Área de Gestión de Calidad.  
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda.

---

## COORDINACIÓN LOGÍSTICA Y PRESUPUESTARIA

**Ángel César Insaurrealde Franco**, Jefe del Departamento Administrativo.  
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda.

---

## APOYO Y COLABORACIÓN EN DISEÑO

**Fabiola Britez**, Diseñadora Gráfica.  
**Félix Lugo**, Director.  
Dirección de Comunicación - Ministerio de Hacienda.

---

## EDITORIAL

**Benigno López**, Ministro de Hacienda.

---

## ESCRITORES ABOGACÍA DEL TESORO

**Fernando Benavente**, Abogado del Tesoro.  
**Viviana Benítez**, Abogada Fiscal - Coordinación Jurídico Administrativa.

---

## ESCRITORES INVITADOS

**Ernst Bergen**, Técnico Agromecánico - Administrador.  
Ex Ministro de Hacienda (2005/2007).

**César Barreto**, Administrador.  
Ex Ministro de Hacienda (2007/2008).

**Manuel Ferreira**, Economista.  
Ex Ministro de Hacienda (2012-2013).

**Santiago Peña**, Economista.  
Ex Ministro de Hacienda (2015-2017).

**Carmen Marín**, Viceministra de la Subsecretaría de Estado de Economía.  
Ministerio de Hacienda.

**Óscar Llamosas**, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.  
Ministerio de Hacienda.

**Óscar Orué**, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Tributación.  
Ministerio de Hacienda.

**Marco Elizeche**, Director de la Dirección General de Tesoro Público.  
Subsecretaría de Administración Financiera - Ministerio de Hacienda.

**Humberto Colmán**, Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay.

**Fernando Filártiga**, Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay.

**Carlos Zapata**, Contador.  
Propietario Alianza Consultores.

**Elías Ozuna**, Analista Técnico de la Dirección de Estudios Económicos de la Subsecretaría de Estado de Economía.  
Ministerio de Hacienda.



## MISIÓN

### Abogacía del Tesoro

Asesorar y representar al Ministerio de Hacienda y al Fisco, en forma ágil, eficaz, con transparencia y responsabilidad.

## VISIÓN

### Abogacía del Tesoro

Constituirnos en una organización generadora de prácticas administrativas ejemplares que reflejen un nuevo modelo de gestión pública.



## EDITORIAL

Aunque parezca difícil decirlo, en la época actual y más en plena pandemia mundial, donde nuestro país no se encuentra exento del enorme golpe social y económico que la misma representa; la virtualidad es la herramienta común con la que el mundo se encuentra enfrentando esta crisis de consecuencias aún impredecibles a ciencia cierta. Sin embargo, no podemos perder nuestro encanto tradicional de contar con un material impreso que nos permita adentrarnos en los temas de interés nacional que nos apasionan.

Esta cuarta entrega que nos trae la Abogacía del Tesoro, como fue concebida inicialmente, es una entrega muy especial. Dedicada a reconocer el esfuerzo que hicieron numerosos ciudadanos de alto nivel, quienes al frente del Ministerio de Hacienda han conjugado no solo conocimiento, sino además liderazgo, transparencia y honestidad, para guiarnos hacia un proceso económico sustentable en el tiempo y que permite posicionar a esta cartera de Estado como uno de los pilares de la institucionalidad necesaria para seguir fortaleciendo a nuestro país.

Además, en esa conjunción de historia y presente, esta edición nos trae un reconocimiento a todos los funcionarios de la institución, a través de sus máximas autoridades. Es un orgullo enorme poder mencionar que solo he traído a dos funcionarios externos de la institución para que me ayuden en Hacienda, a sabiendas del gran talento humano que tenía en el ministerio, producto de años y años de inversión en capital humano. En construcción -con ese capital humano- de una fuerte institucionalidad, es bueno que se sepa que los tres viceministerios de la institución se encuentran a cargo de funcionarios de la casa, quienes han sido formados por el Estado y hoy están retribuyendo esa formación al frente de estas dependencias, con una absoluta capacidad, integridad y honestidad, al igual que las direcciones del ministerio.

Es bueno saber que la mayoría de los funcionarios al frente de los lugares de mayor responsabilidad vienen del Gobierno anterior, prueba fehaciente de la capacidad institucional forjada en el ministerio, que no fue construida de la noche a la mañana, sino a través de un largo proceso que se debe dar necesariamente en toda la función pública. La tarea de aquellos que somos designados para estar al frente de la institución se torna mucho más llevadera y por sobre todo, respaldada por la enorme capacidad técnica que nos acompaña. El manejo institucional del Ministerio de Hacienda en estos dos años de crisis exógenas, y en especial la imprevista de la COVID-19, es testimonio suficiente de la calidad de los recursos humanos de la institución.

Sin más preámbulos, Ernst Bergen nos trae el artículo “Institucionalización de Hacienda y su potencial económico en la educación”. En el mismo enfoca las virtudes del Ministerio de Hacienda desde su perspectiva y visión, la formación técnica y profesional de sus funcionarios, la separación de lo político con lo técnico y donde claramente se debe apuntar a la educación como el camino para el desarrollo, mencionando los proyectos desarrollados por el Estado a través de programas emblemáticos como Becal y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), así como su impacto positivo en la economía nacional.

Bajo el título “Desafíos de la Política Fiscal Post COVID-19”, César Barreto nos presenta un minucioso análisis de la economía en el Paraguay. Hace una retrospectiva de los 15 años de la Responsabilidad Fiscal, reseña la evolución del sistema tributario nacional, señala los aciertos y errores que se han tenido en el tiempo; y reclama la consolidación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, al igual que una mejora del gasto público. Claro, toda esta visión ajustada a la realidad COVID-19 que vivimos.

Siguiendo con un análisis de la economía nacional, Manuel Ferreira nos ilustra con el título “Paraguay: Cambio Institucional y Crecimiento. Una visión hacia el Futuro”. A través de una detallada redacción, el artículo nos resume 15 años en diversos aspectos de la economía, señalando al sector agrícola y la carne como algunos de los motores de crecimiento del país. Las reformas institucionales que se fueron dando, como por ejemplo en el sector financiero y la necesidad de seguir fortaleciendo sectores deficitarios. La monografía desarrolla con gran precisión las ventajas competitivas y comparativas del país a través de la utilización, entre otras, de la energía eléctrica y la mano de obra.

Prosiguiendo con el minucioso análisis económico que nos trae Manuel, las limitaciones institucionales existentes es otro punto de destaque y de necesaria atención a fin de lograr un crecimiento económico mayor por parte de nuestro país, siendo necesarias reformas e infraestructura y capital humano. La corrupción, la inestabilidad y los derechos intelectuales también son temas enfocados en este artículo, que cierra con un título intrigante “¿Hacia dónde avanzar? Les dejo que disfruten el material y lean con detenimiento la posición del autor sobre el camino que debería seguir nuestro país.

Mención especial para ambos artículos mencionados anteriormente y en este punto me detengo para comentarles una anécdota. Por diversos motivos, esta edición se demoró en el tiempo, habiendo tanto César como Manuel concluido sus presentaciones antes del impacto de la pandemia de la COVID-19 en el mundo. Ambos materiales tuvieron que ser revisados

íntegramente y ajustados a la perspectiva de crecimiento en función a la proyección de números generados en torno a la pandemia. Un agradecimiento muy especial a César y Manuel por el doble trabajo que les llevó concluir estos materiales, los cuales son de gran aporte intelectual para nuestro país.

Santiago Peña y Fernando Filártiga nos presentan “Seguridad Social en emergencia: ¿por dónde empezamos?”. Desde la visión de Santiago, como ex ministro de Hacienda y la preparación técnica de un estudioso como Fernando en los temas de seguridad social, este artículo nos hace recordar los ingredientes de una tormenta perfecta. El déficit alarmante e incontrolable que se sigue generando, la necesidad acuciante de contar con el desarrollo de una superintendencia, la carencia de reglas claras de inversión para mejorar los recursos, la baja comprensión del problema por parte de los poderes Legislativo y Judicial, sumados a un desequilibrio de incentivos de los jóvenes con relación a los adultos; hacen de esta publicación un material imperdible para el lector.

El corazón financiero del Ministerio de Hacienda y del Estado Paraguayo se encuentra en la Dirección del Tesoro. Óscar Llamosas y Marco Elizeche nos brindan la oportunidad de, a través de “La cuenta única del tesoro como herramienta para el manejo eficiente de los recursos del Estado”, conocer en detalles su funcionamiento y ventajas. La gestión de recursos a través de una cuenta única, procesos totalmente automatizados, un sistema de información y transferencia electrónica con las entidades financieras, así como una mayor agilidad en la cancelación de compromisos con proveedores; hacen que el manejo de la cuenta única no solo dé un mejor manejo financiero del Estado, sino además una alta transparencia por los plazos de pago a proveedores, ya que el 90% de los compromisos de Fuente 10 (F10) son cancelados en un plazo de 15 días desde el ingreso de la Solicitud de Transferencias de Recursos (STR). Un dato interesante, en seis años, la cuenta única permitió un ahorro aproximado de USD 63,8 millones de intereses por adelantos que ya no se han realizado para financiar el presupuesto.

Bajo el título “Protección Social en Tiempos de la COVID-19”, Carmen Marín y Elías Ozuna nos presentan un detallado análisis del sector informal y su impacto dentro de la seguridad social; la vulnerabilidad de este sector frente a los efectos económicos de la pandemia actual; el diseño de un programa de asistencia nunca visto en el Paraguay como Pytyvõ; la alianza estratégica con el sector privado; y los efectos económicos favorables del alcance del programa, no solo a los beneficiarios del mismo, sino a las zonas vulnerables en donde fue distribuido; lo que permite una inyección económica importante al comercio minoritario.

Desde Tributación, Óscar Orué nos trae el artículo “La Reforma Tributaria en la República del Paraguay. Impulsando la Modernización y Simplificación”. Una mirada didáctica y simple sobre los cambios desarrollados en el nuevo reordenamiento tributario. Óscar nos muestra, impuesto por impuesto, las variables que se han generado, desde la unificación del Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU), hasta los ajustes realizados en el Impuesto a la Renta Personal (IRP), resaltando el no incremento de los impuestos. De igual manera, el material destaca el exitoso modelo de gestión público-privada, a través de la creación de la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET), permitiendo que el trabajo técnico lograra acuerdos en la redacción de los artículos y logrando en consecuencia la aprobación legislativa en tiempo récord.

Lo escribí como viceministro de Economía y lo publicamos como miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP). “Productividad, capital humano y reformas” es el título con el cual Humberto Colmán nos presenta un artículo sumamente interesante, en el que explica la productividad como factor del crecimiento económico, la relación existente entre inversión y productividad. Un punto por demás ilustrativo se da en el desarrollo de la educación y su incidencia en la productividad. Dice Humberto: “un aumento del promedio de años de estudio, explica un mayor crecimiento”. Les dejo un dato. Como años de aprendizaje efectivo, Paraguay cuenta con 7,1 años frente a Chile, que registra 9,6. Les dejé con la curiosidad y para obtener más detalles disfruten íntegramente de esta publicación.

Hablando de la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET), Carlos Zapata, desde su rol en el sector privado y como antiguo ex funcionario de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) nos trae un interesante artículo denominado “Impuestos a Servicios Internacionales”. Sobre la aplicación de un caso práctico (servicios prestados por personas físicas y por empresas no residentes en Paraguay, realizados desde el exterior y aprovechados o consumidos en Paraguay), Carlos desarrolla, con base en las normas tributarias vigentes, el hecho imponible, el gravamen aplicable, los agentes de retención que eventualmente operan, haciendo una precisión igualmente sobre los servicios digitales desarrollados. El resultado de este trabajo es la aplicación concreta de un impuesto a un hecho imponible, situación siempre valorado por el lector ávido de conocer con precisión la aplicación correcta del impuesto a un situación práctica.

Un tema no menor y de gran relevancia para nuestro país representa la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Fernando Benavente y Viviana Benítez Sainz, bajo el título “Paraguay frente a los desafíos del GAFI en materia de Personas Jurídicas”, nos

presentan, en resumida síntesis, el proceso de transformación en los últimos siete años que se ha venido desarrollando en materia societaria, la eliminación de las acciones al portador, el canje de estas por nominativas, la creación del Registro de Beneficiario Final, la identificación de la persona física detrás de la sociedad o estructura jurídica como beneficiario final; y los grandes desafíos en materia de tecnología y de recursos humanos que aún quedan por delante para la novel Dirección de Sociedades recientemente creada.

Para ir cerrando este prólogo, en nombre del Ministerio de Hacienda agradezco a todos los que han dedicado su valioso tiempo para dejarnos artículos de tanta riqueza intelectual. Este es un pequeño homenaje a aquellas ilustres personalidades que engrandecieron la figura del Ministerio de Hacienda y que en cada época que les tocó estar al frente de la institución, sumaron su dedicación y esfuerzo para la sostenibilidad económica de nuestro país en el tiempo. Solo por mencionar los más recientes de esta historia, nuestra gratitud a James Spalding, Alcides Jiménez, Dionisio Borda, Ernst Bergen, Miguel Gómez, César Barreto, Manuel Ferreira, German Rojas, Santiago Peña y Lea Giménez. En la persona de ellos, a todos a quienes les tocó la enorme responsabilidad de estar al frente de este ministerio y quienes durante la historia de la institución han aportado para su consolidación.

Finalmente, el mundo es un desafío y esta pandemia nos dejará lecciones y enseñanzas aprendidas. Como siempre, nuestro país deberá salir adelante como históricamente lo ha hecho: con trabajo, con las inversiones necesarias para una pronta recuperación, con un manejo prudente y eficiente de sus finanzas, pensando en el bienestar de su gente. Agradecido con la Abogacía del Tesoro por seguir impulsando estas iniciativas, aún en tiempos de crisis y contento por el honor de presentar la editorial de esta cuarta edición. Disfruten del contenido.

**Benigno López, Ministro de Hacienda.**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
Editorial	5
1-) Institucionalización de Hacienda y su Potencial Impacto en la Educación	11
2-) Desafíos de la Política Fiscal Post COVID-19	17
3-) Paraguay: Cambio Institucional y Crecimiento. Una Visión hacia el Futuro	51
4-) Seguridad Social en Emergencia: ¿Por Dónde Empezamos?	110
5-) La Cuenta Única del Tesoro como Herramienta para el Manejo Eficiente de los Recursos del Estado	129
6-) Protección Social en Tiempos de la COVID-19	141
7-) La Reforma Tributaria en Paraguay: Impulsando la Modernización y Simplificación	156
8-) Productividad, Capital Humano y Reformas	177
9-) Impuestos a Servicios Internacionales	185
10-) Paraguay Frente a los Desafíos del GAFI en Materia de Personas Jurídicas	201

# INSTITUCIONALIZACIÓN DE HACIENDA Y SU POTENCIAL IMPACTO EN LA EDUCACIÓN

Ernst Ferdinand Bergen Schmidt<sup>1</sup>

Mucho antes que nuestra misma nación haya sido forjada, cuando la administración pública aún estaba a cargo de oficiales del Tesoro Real, el rol del Ministerio de Hacienda ya existía, de la mano de gobernadores y corregidores. El Ministerio de Hacienda es la primera y más antigua de las secretarías de Estado de la República del Paraguay. Durante muchos años, fue la única cartera ministerial, hasta la creación del Ministerio de Guerra, oficina desprendida de aquella.

Este ministerio ha estado al frente del manejo de los recursos públicos desde el inicio de nuestro país como nación y, en las últimas dos décadas, ha sido ejemplo de gestión institucional por el progreso que ha conseguido, con sus luces y sombras. Fue capaz de reinventarse y ser gestor y creador de escenarios para otros proyectos de alto impacto en la educación, como el FEEI y Becal, de los cuales hablaremos más adelante. Estas iniciativas fueron impulsadas, no como una solución final a una determinada situación, sino para mostrar el camino, debido a que “la Educación no es la respuesta a la pregunta. La educación es el medio para encontrar la respuesta a todas las preguntas” (William Allin).

Si bien en el horizonte de metas y desafíos del ministerio quedan cosas por mejorar, la institucionalización consolidada lograda por el ente público en los últimos veinte años es posible gracias al desarrollo de tres pilares claves que permiten sostener su gestión a lo largo del tiempo: la Meritocracia, la Digitalización y la Continuidad.

- **Meritocracia:** El perfil del funcionario de esta cartera gubernamental fue ajustado continua y sistemáticamente, sin cambios radicales, pero prudentes y continuos. Los mismos permitieron generar una mística y una cultura en el agente ministerial, que posibilitaron crear una armonía en los tres deberes de la función pública: la neutralidad, la transparencia y la discreción.

---

<sup>1</sup> Es técnico agromecánico, con experiencia en Administración de Empresas, lo cual hizo que se constituya en el mentor de varias de ellas, en el área comercial, industrial y ganadera. Realizó numerosas capacitaciones sobre estrategia, liderazgo y gestión en la Fundación Dom Cabral (Brasil); de Gestión avanzada y Gestión de Personas en el INSEAD (Francia); así como sobre habilidades, herramientas y competencias, en Kellog (Estados Unidos de América).

Experiencia relevante: Director General Paraguayo de la ITAIPU (desde julio de 2019). Ministro asesor en el área social del presidente de la República del Paraguay, en carácter ad honorem, desde agosto de 2018 a julio de 2019. Fue ministro de Hacienda desde mayo de 2005 a mayo de 2007. También ejerció como ministro de Industria y Comercio desde Agosto de 2003 a Mayo de 2005. Además, fue director / tesorero (desde el 2009 al 2016) de la Conferencia Mundial Menonita y fue asesor del Consejo Internacional, en carácter ad honorem, de la Fundación Dom Cabral (Brasil), una de las mejores escuelas de negocios a nivel mundial

- La neutralidad que poseen los gestores públicos del ministerio permite que ellos actúen con una destacable imparcialidad política o económica, la cual se fue fortaleciendo en los últimos tiempos. Si bien aún queda una senda por recorrer, ellos demuestran, en sus propuestas y acciones, independencia de vinculaciones con personas, partidos políticos u organizaciones.
- La transparencia al ejecutar actos del servicio de manera trazable y razonable, lo que implica que los actos de interés público de los funcionarios ministeriales sean accesibles al conocimiento de los ciudadanos, brindando y facilitando información fidedigna, completa y oportuna.
- La discreción es otra cualidad destacada en los funcionarios del Ministerio de Hacienda, debido a que estos guardan reserva respecto a hechos o informaciones de los que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y responsabilidades que les corresponda en virtud de las normas que regulen el acceso y la transparencia de la información pública.

Una institución es tan buena como la gente y es por ello que los recursos humanos del ministerio son claves para generar mejores políticas que ayuden a los distintos sectores de la economía. El perfil del funcionario fue adquiriendo una esencia más técnica, que exige en las personas contratadas competencias más calificadas para desempeñar sus funciones.

Los desafíos en la gestión del talento humano del pasado y del presente son: la atracción de talentos, la potenciación de las capacidades y la retención por medio de la permanente motivación del personal.

El ministerio es consciente de dichos desafíos por lo que invierte recursos y ejecuta acciones tendientes a superarlos.

- **Digitalización:** el valor de la digitalización en el mundo no está en duda. Consciente de ello, el Ministerio de Hacienda inició, hace ya varios años, procesos de digitalización que han facilitado y agilizado su gestión, así como la de sus beneficiarios, ya sean estos otros organismos, entidades del Estado o contribuyentes.
- **Continuidad:** Las transiciones de Gobierno ordenadas y, en la mayoría de los casos, independientes de ideologías, junto a la implementación de proyectos que tuvieron repercusión en pilares fundamentales de desarrollo como es la educación, tales como BECAL y FEEI; formaron parte de la agenda ministerial de los últimos 20 años y diagramaron el norte

estratégico del ministerio, con un horizonte claro y explícito. El interés institucional primó por sobre intereses personales, alineándose así con las metas trazadas para superar los desafíos que enfrenta el país.

La constancia dentro de la organización ministerial y la persistencia de las buenas prácticas ayudaron a consolidar la mencionada institucionalización, posibilitando al país relacionarse con grandes jugadores regionales y mundiales. Esto permitió incrementar la inversión en infraestructura, educación y salud, además de otros proyectos e iniciativas que condujeron a importantes logros macroeconómicos, como la mejora de los ingresos fiscales en los últimos años, acompañada de un nivel de gasto público prudente.

Sin embargo, además de recordar los avances de la cartera ministerial y destacar los pilares estratégicos que potenciaron la institucionalización de Hacienda, lo que se busca es inspirar para crear proyectos que transformen la educación en el Paraguay tales como:

### **Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)**

El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) nació a partir de la necesidad de destinar recursos a programas y proyectos con la meta de elevar la calidad de la educación fomentando la excelencia en la educación y la promoción de la investigación.

Fue así que instituciones públicas como el Ministerio de Hacienda, junto con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), la Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico Social (STP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) se afianzaron y encabezan la administración de estos fondos.

A diciembre del año 2018, el FEEI logró asignar más de G. 3,3 billones a 15 proyectos educativos y de investigación científica, en áreas como becas, investigación y desarrollo, atención a la primera infancia, formación docente, incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en el sistema educativo, calidad de la educación superior, infraestructura escolar, entre otras.

### **Becas de Carlos Antonio López (BECAL)**

Uno de los principales proyectos financiados a través del FEEI son las Becas de Carlos Antonio López (BECAL). Los organismos y entidades responsables de este programa son el Ministerio de Hacienda, el MEC, la STP, la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

El programa busca beneficiar a personas que tengan interés en desarrollarse en áreas como investigación o en la académica, acumulando conocimientos sobre avances de la ciencia y las tecnologías para convertirse luego en gestores de los recursos disponibles en el país. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, educadores que aspiran disponer de mejores y mayores herramientas de conocimiento para el desarrollo de sus servicios a la comunidad, estudiantes universitarios de pregrado que deseen explorar el ambiente académico internacional, conocer otras culturas y las tendencias en los ámbitos profesionales. Todo ello, finalmente, desencadenará en la mejora de las competencias de muchos paraguayos, quienes al volver al país contribuirán con una mayor productividad en sus puestos de trabajo y al desarrollo de la sociedad, desencadenando además un efecto multiplicador en otras dimensiones esenciales para toda nación, como la social y la cultural.

Estos serían claros ejemplos de cómo la política fiscal puede tener un efecto positivo en la educación y con ello en el desarrollo del país. Del mismo modo, los antecedentes en otros países de la región demuestran que la dimensión fiscal de la educación se constituye en una especie de puente que posibilita un encuentro entre el deber ser y el poder ser de los sistemas educativos<sup>2</sup>.

Partiendo de este punto, es interesante analizar algunas políticas que se aplicaron en países de la región y su impacto en el desarrollo de la educación para comprender cuál es la relación estrecha entre el financiamiento de la educación y la política educativa.

### **Compromiso con la equidad**

La política fiscal puede facilitar herramientas para contribuir a una distribución más equitativa de los ingresos. Cuando la recaudación tributaria y el gasto público se encuentran eficientemente diseñados, pueden complementarse para poder contribuir de esta manera, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, a mejorar el desarrollo económico y a reducir la desigualdad social en dimensiones claves, como son la educación, la salud y la seguridad.

Una investigación que utiliza la metodología del “Compromiso con la Equidad” buscó determinar en qué grado las intervenciones del Estado en forma de impuestos, subsidios y transferencias (monetarias y en especie) puede reducir la pobreza y desigualdad por medio de la educación y la salud. Este análisis, se llevó a cabo para el caso de Paraguay en el año 2017<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ibagón, N (2014). La educación, un derecho que cuesta: dimensión fiscal y su relación con la política educativa en América Latina.

<sup>3</sup> Giménez, L., Lugo, M., Martínez, S., Colmán, H., Galeano, J., Farfán, G (2017). Paraguay: Análisis del Sistema Fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad.

Los efectos en la educación pueden ser medidos a través del análisis de este método, teniendo en cuenta las transferencias en especies o cuasi monetarias incluidas como parte del gasto social, en este caso, en educación. Los resultados muestran que las familias más vulnerables se benefician más con el gasto público en educación primaria y secundaria, que las familias menos vulnerables. Indudablemente, esto se produce debido a que las personas con menos recursos asisten mayoritariamente a instituciones públicas, lo que representa un desafío para el país.

Este desafío, que afecta también a otros países de la región, ya fue expuesto por Bernardo Toro en su estudio denominado “Valores sociales e inclusión educativa”, en el que alega que hacer de la educación un bien público, accesible para todos y con la misma calidad, es condición necesaria para la inclusión educativa, y por tanto, para la inclusión económica y social de las personas.

Es decir, en una sociedad donde la distribución de los recursos es eficiente y equitativa, la calidad de educación será prácticamente la misma, tanto en instituciones públicas como privadas, por lo que resultará indistinto a las personas asistir a cualquiera de ellas.

### **Fondos públicos a escuelas y subvenciones a universidades**

Otro tipo de política fiscal que fomentó el desarrollo de la educación se puede ver explicada a través del caso chileno, cuyo proceso se inició por medio de los aportes de fondos públicos a escuelas. Luego, pasaron a las subvenciones a universidades.

Si bien el caso aplicado en Chile es atípico, considerando que es uno de los sistemas más privatizados del mundo, la idea de fomentar la asignación de recursos públicos al sistema educativo en general, puede dar hincapié a distintas políticas. En el caso chileno fueron por medio del “Sistema de provisión mixta”, a través del cual fueron destinados recursos para beneficiar a dos universidades privadas.

Estos son algunos ejemplos de políticas fiscales que ayudaron a congeniar la correcta asignación de los recursos hacia distintos sectores de la economía, en este caso, la educación. Si bien no se espera que el Ministerio de Hacienda cargue con el 100% de la responsabilidad para mejorar las políticas de educación del país, considerando la institucionalización que el mismo logró obtener en los últimos 20 años, esta puede ser replicable para poder generar mejores políticas que potencien el sector educativo.

Los desafíos sociales que presenta nuestro país demuestran que si no se invierte en educación, se descuida una causa común, haciendo que el resto de políticas económicas que se puedan aplicar en otros sectores sean pocos sustentables, como dijo Nelson Mandela: “La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo”.

Por ello, la experiencia de fortalecimiento que ha logrado el Ministerio de Hacienda puede y debe servir de referencia para alcanzar los objetivos de desarrollo y fortalecimiento dentro del ámbito de la educación.

# DESAFÍOS DE LA POLÍTICA

## FISCAL POST COVID-19

César Barreto Otazú<sup>4</sup>

### 1. 15 años de Responsabilidad Fiscal

La política fiscal de los últimos 15 años es un caso de éxito, en el sentido de que nos ha permitido ahorrar en los años de bonanza generados por el boom de commodities, entre el 2004-2014 y, luego, empezar a utilizar responsablemente ese margen fiscal para sostener un crecimiento económico moderado en este período post boom de commodities; con un impulso fiscal de hasta el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB), financiado con deuda externa para la inversión en obras de infraestructura muy necesarias para mejorar la competitividad de la economía.

Esta política fiscal responsable viene desarrollándose con base en una serie de reformas económicas y fiscales que se iniciaron luego de una profunda crisis fiscal con atrasos en el pago de salarios, de las jubilaciones, a los proveedores y que terminó desencadenando un default selectivo sobre la deuda pública interna a principios del 2003. Esta situación de crisis fue encarada por el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos con un paquete de reformas económicas discutida y refrendada en un amplio acuerdo con los gremios del sector privado y los partidos políticos con representación parlamentaria. Con base en este acuerdo, fue aprobado un paquete de leyes que permitió recuperar la solvencia fiscal e iniciar un proceso de crecimiento económico, el cual aún persiste hasta el día de hoy.

Sin embargo, en los últimos dos años, nuestro país ha enfrentado shocks muy importantes; como la prolongada recesión y estancamiento económico de los países vecinos, incluyendo el default y la reestructuración de la deuda soberana argentina. Una profunda sequía que redujo significativamente la producción agropecuaria en el 2019 y, desde principios del 2020, la

---

<sup>4</sup> Máster en Economía Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile (1997) y economista por la Universidad Nacional de Asunción (1994).

Experiencia relevante: Es director del Banco Familiar desde el 2009. Ex Ministro de Hacienda (2007-2008), ex presidente de la Agencia Financiera de Desarrollo (2005-2007), ex gerente general y ex gerente de Relaciones Institucionales de Hutchison Telecom Paraguay SA (2001-2005). Trabajó además en el Citibank SA Paraguay (1998-2000). Ex asesor del Equipo Económico Nacional del Ministerio de Hacienda (1997-1998). Ex Asesor de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Diputados (2000). Es además socio fundador y actualmente vicepresidente de Desarrollo de Democracia (Dende).

emergencia del Covid-19 con un efecto tsunami sobre la economía, cuyas medidas fiscales de contención tienen un significativo impacto en las finanzas públicas que condiciona la evolución futura de la política fiscal.

A continuación, un resumen de las reformas más importantes, la evolución de las principales variables fiscales a partir de las mismas.

a. Evolución del Sistema Tributario

Las principales leyes aprobadas entre el 2003 y el 2004, como elementos iniciales del proceso de reforma tributaria, fueron las siguientes:

- La Ley de Adecuación Fiscal y de Reordenamiento Administrativo,
- El Nuevo Código Aduanero

La ley de adecuación fiscal fue implementada exitosamente en su mayor parte. La misma buscaba incrementar la recaudación tributaria a través de una importante reducción en las tasas del impuesto a la renta empresarial, la generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la introducción del Impuesto a la Renta Personal (IRP).

El IRP fue una gran innovación en el sistema tributario paraguayo y su implementación fue postergada en varias oportunidades, hasta que finalmente fue aprobada una nueva Ley en el año 2012, por unanimidad por parte del Congreso Nacional, y fue puesta en vigencia a partir de fines de ese año. Sin embargo, las amplias deducibilidades, además de una mala redacción de la ley, limitaron de manera excesiva su capacidad recaudadora.

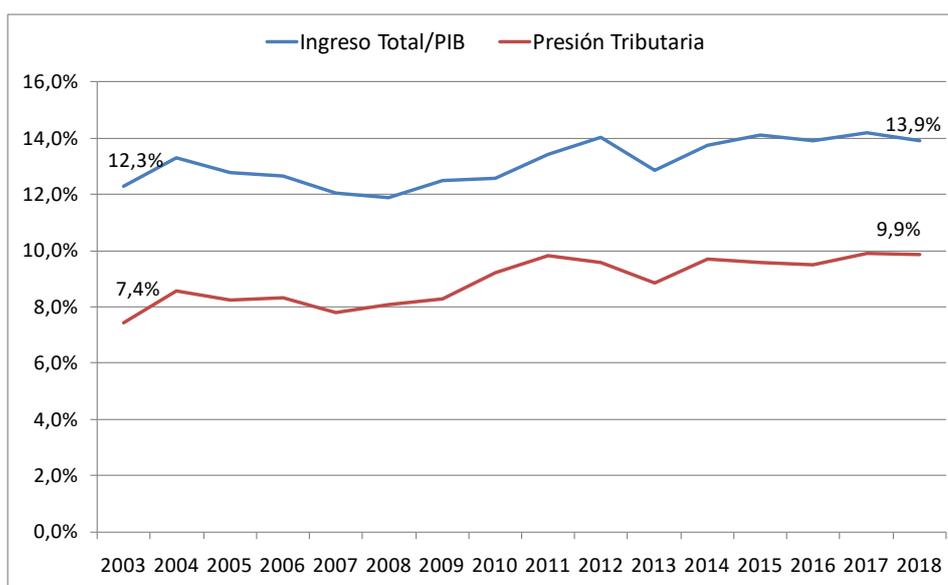
Por otro lado, el régimen tributario a las actividades agropecuarias también ha tenido una evolución importante. En la Ley de Adecuación Fiscal se llegó a consensuar un Impuesto a la Renta Agropecuaria en base real para grandes productores y un complejo sistema de base presunta para medianos y pequeños productores. Sin embargo, no fue posible la introducción del IVA a las actividades agropecuarias, incluso el IVA pagado por la compra de insumos podía aplicarse contra el Impuesto a la Renta, por lo cual la recaudación de este impuesto fue irrisoria. En el 2013 se aprueba un nuevo régimen tributario para el sector que incorpora el IVA a la comercialización de productos agropecuarios y modifica el Impuesto a la Renta Agropecuaria eliminando la utilización del IVA como crédito fiscal contra el Impuesto a la Renta, así como el régimen de base presunta. La introducción del IVA tenía un doble objetivo: la formalización del sector e incentivar la industrialización de las materias primas, especialmente la soja, a través de una devolución selectiva del 50% del IVA solo por la exportación de

productos procesados. La formalización fue efectiva, pero la devolución selectiva por la exportación de productos industrializados no fue implementada correctamente. El crédito fiscal IVA por la exportación de granos tiene un costo fiscal que ronda los USD 70 millones anualmente.

Por estas razones, luego de ser discutido en el ámbito de una Comisión Técnica Tributaria Público-Privada, actualmente está en proceso de aprobación en el Congreso un proyecto de modernización del sistema tributario que completaría el proceso de evolución hacia un sistema tributario simple, de impuestos generales de amplia cobertura, eficiente en términos de recaudación y relativamente equitativo, tanto en términos horizontales como verticales.

La misma consiste en una unificación del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) de todos los sectores económicos y la incorporación de la mayor parte de los ingresos personales como gravados con el Impuesto a la Renta Personal, manteniendo solo los gastos familiares como deducibles. El IRP, además de buscar la formalización de la economía, tendrá una mayor capacidad de recaudación al eliminar las deducibilidades de las inversiones financieras e inmobiliarias, que son utilizadas como mecanismos de elusión por parte de los contribuyentes de mayores ingresos, lo cual mejorará la equidad del sistema tributario en su conjunto. Además, se incorporan las buenas prácticas en términos de precios de transferencia y valoración de transacciones entre empresas del mismo grupo empresarial, locales o internacionales, y en términos de territorialidad de las rentas especialmente en la prestación de servicios.

Con las sucesivas reformas, la presión tributaria se ha incrementado en aproximadamente 2% del PIB, pasando del 8 al 10% en los últimos 15 años, como puede observarse en el siguiente gráfico. Con las incorporaciones de la reforma actual, estimamos que este indicador se incrementará entre un 0,5 y un 1% del PIB adicional en los próximos años.



#### b. Evolución del tamaño del Gobierno Central y sus principales gastos

La Ley de Adecuación Fiscal también incorporaba una intención de reordenamiento administrativo, buscando mayor racionalidad en la asignación de recursos para mejorar la calidad del gasto público y sus resultados en términos de servicios públicos para la ciudadanía. Pero los avances en estos términos fueron insignificantes.

Sin embargo, otras iniciativas de reformas muy importantes fueron incorporadas y se aprobaron las siguientes leyes como parte del programa de ajuste fiscal en el 2004:

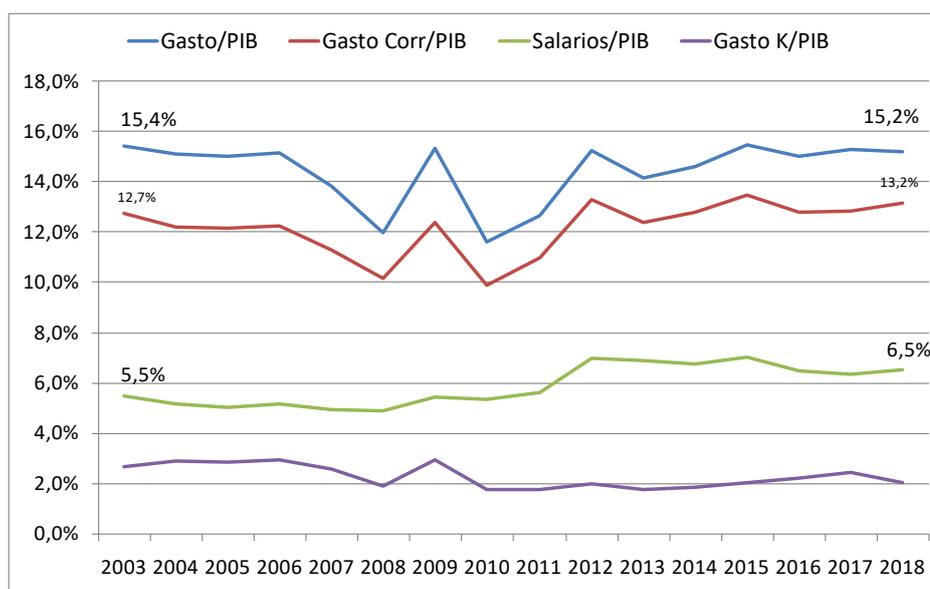
- La ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal
- La Ley de Contrataciones Públicas

La reforma de la Ley de la Caja Fiscal fue muy importante y logró contener el déficit financiero de la Caja Fiscal, a través de cambios en los parámetros de edad de jubilación y tiempo de aporte mínimos para lograr una jubilación ordinaria, con el 100% del promedio de los salarios de los últimos años. Sin embargo, esta reforma fue parcialmente levantada por modificaciones aprobadas a través de iniciativas parlamentarias, las cuales eliminaron el requerimiento de edad mínima para la jubilación de maestros y reducían actuarialmente los años de aporte requeridos para una jubilación con el 87% del promedio de los últimos años de salarios.

<b>CAJAS</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Empleados Públicos	578.275	429.294	415.732	448.505
Magistrados Judiciales	52.404	24.221	22.095	12.489
Magisterio Nacional	-132.059	-236.403	-276.048	-292.841
Docentes Universitarios	42.132	36.931	23.731	17.122
Fuerzas Armadas	-376.517	-405.928	-431.361	-480.088
Fuerzas Policiales	-234.395	-277.176	-296.008	-350.115
<b>TOTAL</b>	<b>-70.161</b>	<b>-429.060</b>	<b>-541.859</b>	<b>-644.927</b>

De esta manera, a pesar de que la reforma inicial logró superávits financieros en la Caja Fiscal en los primeros años, esta ha venido deteriorándose en forma continua y, desde hace algunos años, viene registrando nuevamente déficits financieros con un crecimiento exponencial. En este año, este déficit estaría alrededor de los USD 130 millones y experimentará un renovado crecimiento con las modificaciones recientemente aprobadas para las condiciones de acceso a la jubilación de médicos, odontólogos y bioquímicos funcionarios del sector público.

Por otro lado, la Ley 2051 de Contrataciones Públicas es una de las reformas del gasto público más importantes realizadas por nuestro país en las últimas décadas. La misma ha mejorado sustancialmente la transparencia de los procesos de compras y contrataciones de servicios para el Estado, pero no ha sido suficiente para incrementar la competencia entre los proveedores y mejorar las condiciones de compras, tanto en calidad como en precio. Según estimaciones hechas por técnicos del Banco Mundial (BM), existen sobrecostos en las compras estatales, equivalentes al 1% del PIB, por distintas falencias que siguen existiendo en los procesos de adquisiciones. La Ley 2051 ha generado más transparencia, pero ha sido menos efectiva en optimizar los costos y la calidad de los bienes y servicios contratados por el Estado.



De cualquier manera, el tamaño del Gobierno Central, medido por la participación del gasto público en el PIB, ha permanecido relativamente estable en los últimos 15 años en alrededor del 15% del PIB, con algunos vaivenes más bien explicados por la volatilidad del PIB en este periodo. De este total, en el 2018, alrededor del 85% corresponden a gastos corrientes y transferencias y un 15% a gastos de capital, principalmente inversiones en infraestructura y otros sectores.

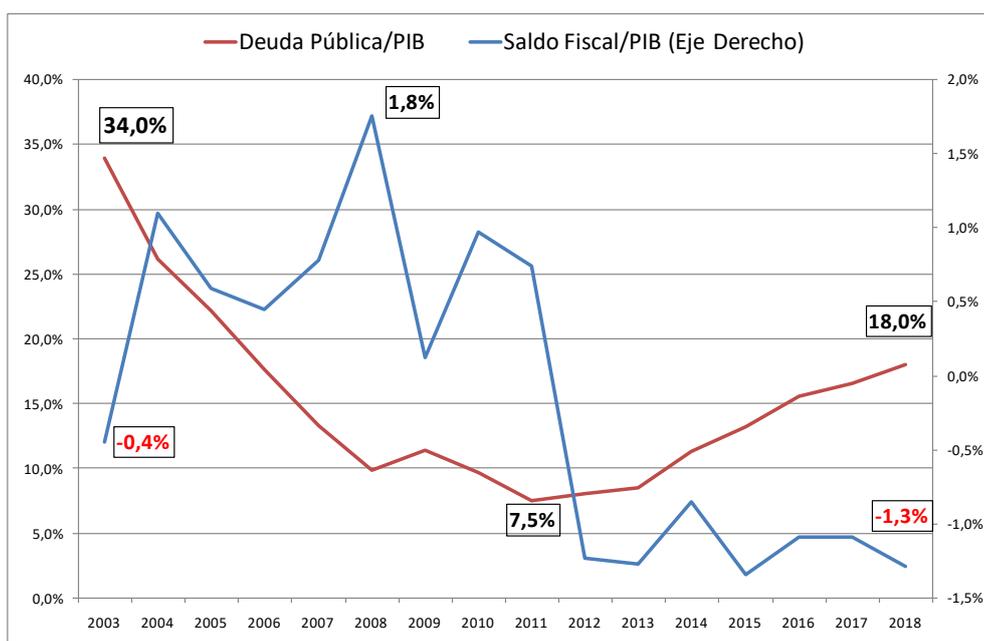
En términos de tendencia, lo preocupante es que los gastos corrientes y las transferencias han ido tomando una mayor proporción del gasto total en los últimos 15 años. Este hecho es explicado principalmente por las demandas de mayores salarios por parte de los funcionarios públicos cuyo costo saltó en el año 2012 del 5,5% al 7,0% del PIB por la irracional decisión del Parlamento de otorgar un aumento salarial que significó un incremento del 33% del gasto salarial, equivalente a USD 800 millones anuales cuyo impacto sigue distorsionando las cuentas fiscales. Asimismo, a las demandas sociales generadas por los elevados niveles de pobreza iniciales, los gobiernos respondieron con nuevos programas de transferencia como Tekoporã o el Programa de Pensión para Adultos Mayores en situación de pobreza, cuyos costos hoy representan alrededor de 0,6% del PIB.

Por lo tanto, si bien ha habido un importante incremento en los recursos asignados, a través del Presupuesto General de Gastos, todos los servicios públicos siguen siendo insuficientes y de mala calidad, a causa de que la asignación de recursos adicionales ha priorizado las mejoras en las remuneraciones de los funcionarios públicos y los programas de transferencias que han

logrado mitigar los efectos de la pobreza extrema. Este crecimiento de ambos rubros se dio en desmedro de las inversiones de capital, cuya participación en el PIB se redujo en este período.

### c. El Resultado Fiscal y su Financiamiento

El mayor éxito en la política fiscal en los últimos 15 años ha sido salir del default selectivo, recuperar el equilibrio fiscal y mantener una disciplina en la gestión de las finanzas públicas que nos permitió reducir el nivel de endeudamiento del sector público, del 34% en el 2003, a un mínimo del 7,5% del PIB en el 2011.



Con la contención del gasto público en los años del boom de commodities y el aumento en la presión tributaria que incrementaron los ingresos fiscales de manera significativa, el Ministerio de Hacienda logró ahorrar en estos años de vacas gordas para posteriormente empezar a utilizar estas holguras fiscales en los años de vacas flacas que empezaron a partir del año 2014. En el interín, como impacto del irresponsable incremento salarial otorgado en el 2012, las finanzas públicas pasaron de un superávit del 0,7% del PIB en el 2011 a un déficit del 1,2% del PIB en el 2012. Esto fue un aumento permanente en el gasto, sin generar un incremento equivalente en los ingresos y condiciona hasta ahora la política fiscal. Para evitar una reducción drástica e ineficiente en las inversiones en infraestructura, empezamos un período de déficit fiscal y la necesidad de fuentes de financiamiento alternativas para las inversiones públicas.

De esta manera, el Ministerio de Hacienda comenzó la emisión de bonos soberanos en el 2013 en el mercado internacional. En paralelo, y con el objetivo de transmitir la señal de que este

nuevo período de endeudamiento lo administraríamos de manera responsable, el Ministerio de Hacienda envió un Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, que fue aprobada en octubre del 2013, y sirve de marco para la política fiscal con los siguientes límites para el presupuesto del Gobierno Central y su ejecución:

- El gasto corriente primario puede crecer como máximo a una tasa anual del 4% más la meta de inflación del Banco Central del Paraguay para ese año;
- El déficit fiscal presupuestado y ejecutado no puede exceder un tope máximo del 1,5% del PIB proyectado. Este límite se puede incrementar al 3% en caso de emergencia económica;
- Los salarios de funcionarios públicos solo pueden reajustarse en caso de reajuste del salario mínimo del sector privado y como máximo en la tasa que haya sido reajustado este último;
- Todos los proyectos de ley con impacto en las finanzas públicas deben tener la opinión del Ministerio de Hacienda, previamente a su tratamiento por las cámaras del Congreso;
- El Ministerio de Hacienda debe presentar, con cada proyecto de Presupuesto, un Plan Financiero a cinco años que considere el impacto de los proyectos y programas que sean programados por el Gobierno.

Los aspectos principales de esta ley han sido respetados en sus seis años de vigencia y efectivamente se han convertido en un marco general para la implementación de una política fiscal responsable, principalmente limitando el crecimiento de los gastos corrientes y el ritmo de crecimiento de la deuda pública. Esta última, ha crecido gradualmente desde el 2013, alcanzando en el 2018 un nivel aún razonable del 18% del PIB.

Asimismo, considerando las importantes necesidades de inversión en infraestructura pública, a iniciativa del Ministerio de Hacienda, fue aprobada la Ley de Alianza Público-Privada (APP) en el año 2013, con el objetivo de incorporar inversiones con financiamiento del sector privado que coadyuven y reduzcan la dependencia de la deuda pública. La falta de experiencia en este instrumento, tanto jurídica como financieramente, ha dificultado la implementación de la ley. Sin embargo, el primer proyecto está en marcha y seguramente en los próximos años la APP complementará de manera importante a la inversión en infraestructura en el país.

d. Lo Que Aprendimos: Aciertos y Errores

En una evaluación retrospectiva y comparativa con países de la región, nuestro país ha tenido importantes aciertos en administrar correctamente la política fiscal, con un exitoso proceso de reforma tributaria gradual; generalizando impuestos, reduciendo tasas para combatir la informalidad y mejorando gradual y continuamente la equidad del sistema tributario. De la misma manera, hemos tenido la prudencia suficiente de ahorrar recursos en los años de vacas gordas para utilizarlos en los años de vacas flacas, como ocurrió durante el período durante y posterior al boom internacional de precios de commodities. Ambos factores incrementaron en 6,3 veces los ingresos tributarios entre el 2003 y el 2018, como puede observarse en el siguiente cuadro. Además, otros hechos como la negociación de la compensación por cesión de energía de Itaipú al Brasil incrementaron los ingresos por estos otros conceptos en 3,9 veces en el mismo período.

<b>Gobierno Central (en miles de millones de Gs.)</b>	<b>2003</b>	<b>2018</b>	<b>18 vs 03 (veces)</b>
<b>Ingresos Totales</b>	<b>6.066</b>	<b>32.527</b>	<b>5,4</b>
Ingresos tributarios	3.676	23.137	<b>6,3</b>
Otros Ingresos	2.390	9.390	<b>3,9</b>
<b>Gastos y Transferencias</b>	<b>4.963</b>	<b>30.836</b>	<b>6,2</b>
Salarios	2.706	15.229	<b>5,6</b>
Intereses Deuda	479	1.549	<b>3,2</b>
Otros Gastos Y Transferencias	1.778	14.057	<b>7,9</b>
<b>Saldo Operativo</b>	<b>1.103</b>	<b>1.691</b>	<b>1,5</b>
<b>Inversión Fija</b>	<b>1.321</b>	<b>4.709</b>	<b>3,6</b>
<b>Saldo Fiscal Global</b>	<b>(218)</b>	<b>(3.017)</b>	<b>13,8</b>
<b>% PIB</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,3%</b>	

Sin embargo, hemos cometido errores en la asignación y el uso adecuado de los ingentes recursos adicionales que recibió el Estado como fruto del crecimiento económico y las sucesivas reformas tributarias realizadas. La equivocación más importante fue el enorme incremento salarial otorgado a funcionarios públicos en el año 2012, año de crisis política. Como resultado de esta decisión, los gastos salariales del Gobierno Central se incrementaron 5,6 veces absorbiendo de una vez más del 50% de los ingresos adicionales generados por el Estado en este período. Al mismo tiempo, los otros gastos corrientes y los programas de transferencias se incrementaron en 7,9 veces llevándose el resto de los recursos adicionales. Las inversiones en obras de infraestructura aumentaron en apenas 3,6 veces y tuvieron que ser financiadas con la emisión de bonos soberanos porque los recursos genuinos fueron distribuidos entre salarios y transferencias.

Debemos aprender de nuestra experiencia. Lo que hicimos bien debe ser perfeccionado y lo que hicimos mal, se debe corregir para mejorar los resultados de la gestión del Estado en términos de brindar más y mejores servicios públicos, con el menor costo posible para la ciudadanía.

## 2. Desafíos de la Política Fiscal Post Covid-19

Entre el 2003 y el 2018, la economía paraguaya creció de manera muy importante, principalmente por el impulso del boom de una década de los precios internacionales de commodities. En consecuencia, en este período, el ingreso anual promedio por persona se ha multiplicado 4,2 veces, pasando de USD 1.375 a alrededor de USD 5.750 y la población en situación de pobreza bajó del 51% al 24% de la población total. En contrapartida, la clase media ha crecido y llegó a representar más del 50% de la población en el 2018.

Sin embargo, el boom de los precios de commodities se acabó y la economía ha reducido su dinamismo, aunque sigue creciendo; principalmente con base en un modelo de inversión pública en infraestructura, financiada con deuda pública externa desde el 2014 hasta ahora.

En el 2019, la economía paraguaya sufrió shocks climáticos muy fuertes que redujeron transitoriamente la producción agropecuaria, además de los efectos colaterales negativos del proceso de ajuste macroeconómico que tanto Brasil como Argentina están atravesando, también como consecuencia de la caída en los precios internacionales de commodities.

Algunos Datos Relevantes			
Variable	2003	2018	2021 (p)
PIB (Usd millones)	7.678	40.497	36.205
PIB pc (Usd)	1.375	5.750	4.925
Pobreza	51%	24%	28%

A esto se suma el tsunami económico que representa la COVID-19 con consecuencias catastróficas para la actividad económica del país, así como en el empleo y los ingresos de las personas. El Estado, cuyos ingresos también son afectados negativamente, salió a dar soporte a las personas y las empresas a través de un mayor gasto en programas de transferencia, programas de garantías de crédito para Pymes y manteniendo elevados niveles de ejecución de las inversiones en infraestructura. Estas acciones han permitido dar ingresos básicos de subsistencia a la población, pero la actividad económica ha experimentado caídas sustanciales. Estamos en proceso de una recuperación relativamente rápida y, probablemente hacia el segundo semestre del año 2021, la actividad económica alcanzaría sus niveles pre COVID-19.

Sin embargo, considerando la dinámica poblacional y laboral, los niveles de empleo demorarán un tiempo adicional hasta su recuperación plena. En consecuencia, estimamos que el ingreso per cápita se reducirá a niveles cercanos a los USD 5.000 anuales y la tasa de pobreza se incrementaría en unos 4 puntos porcentuales respecto a los niveles observados en el 2018.

En los próximos años, las demandas de la población serán doblemente exigentes. Por un lado, las personas buscarán recuperar sus niveles de ingresos y el estándar de vida previos a la pandemia. Por otro lado, la población en la clase media urbanizada hoy representa una proporción mayoritaria dentro de la estructura socioeconómica y demanda servicios públicos de mejor calidad. Estos factores son un gran desafío para el Estado y sus instituciones: responder a demandas de mejores servicios públicos de la ciudadanía al menor costo posible.

La COVID-19 ha desnudado todas las falencias del Estado paraguayo como prestador de servicios públicos. Las instituciones públicas no pueden seguir funcionando con la misma lógica, necesitan transformarse radicalmente para enfrentar estos desafíos que serán crecientes en los próximos años. Por lo tanto, es importante encarar una política fiscal que enfrente estos desafíos, consolidando lo que se hizo bien y corrigiendo los errores cometidos. Con esto en mente, a continuación, pongo a consideración los principales desafíos de la política fiscal para la próxima década.

a. Consolidar la Ley de Responsabilidad Fiscal

Los costos fiscales asociados al programa de emergencia económica implementada para mitigar los efectos de la COVID-19, sumados al programa de reactivación económica ejecutado a mediados del 2019 para enfrentar los efectos recesivos de la sequía, han incrementado el déficit fiscal superando sustancialmente el tope del 1,5% del PIB previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Estos eventos extraordinarios de origen natural y de carácter imprevisto, especialmente la COVID-19 por la magnitud de su impacto, requerían de un enfoque extraordinario en su abordaje por parte de la política fiscal que fueron aprobados como excepciones a la Ley 5098/13, por una ley especial en el 2019 y por la Ley de Emergencia en el presente año. Por lo tanto, es necesario recomponer las finanzas públicas a corto plazo.

**Medidas de Austeridad Post COVID-19**

El déficit fiscal del 2020 cerraría en alrededor del 6,5% del PIB (unos USD 2.300 millones). Este nivel de déficit es insostenible y es necesario implementar medidas de austeridad en el corto plazo para reducirlo.

Para no entorpecer la consolidación de la recuperación económica, el déficit fiscal debiera ser reducido al 3,0% del PIB en el 2021 y en el 2022 al 1,5% del PIB; para restablecer el tope previsto en la ley de responsabilidad fiscal. Con esta trayectoria, y excluyendo los bonos emitidos para la capitalización del BCP, la deuda pública alcanzaría el 31,5% del PIB a fines del 2021. Por otro lado, los ingresos fiscales tendrán una merma del 10% este año que en gran parte serán recuperados en el 2021, en la medida en que vaya avanzando la apertura de todos los sectores económicos y la actividad económica recupere los niveles pre-pandemia. Además, sumando el impacto recaudatorio estimado de la última reforma, la presión tributaria alcanzaría alrededor del 10,7% del PIB a partir del 2022 en adelante.

Con estos recursos en perspectiva, lo fundamental es una administración austera y racional de los mismos. En este sentido, como mínimo es necesario un congelamiento nominal de los salarios de los funcionarios públicos, suspender los reajustes automáticos por inflación a excepción de las jubilaciones, prohibir las recategorizaciones salariales, eliminar las gratificaciones especiales y suspender las contrataciones e incorporaciones de nuevos funcionarios a excepción del sector salud y seguridad. Estas medidas deberían estar vigentes hasta el año 2022 inclusive y permitiría reducir el déficit fiscal según la trayectoria planteada más arriba. En paralelo, se debiera aprobar e implementar las leyes de reformas administrativas estructurales, mencionadas más abajo, para mejorar la calidad del gasto público.

### **Ley de Responsabilidad Fiscal**

Con las medidas de austeridad planteadas se reduciría el déficit fiscal al 1,5% del PIB a partir de fines del 2022 nuevamente. Sin embargo, la relación Deuda / PIB alcanzaría alrededor del 31,5% como resultado de los déficits del período 2019-2021. Considerando el nivel del ingreso per cápita, el ritmo de crecimiento económico potencial, la calificación de riesgo país y el premio por riesgo resultante, una política fiscal prudente sería estabilizar o incluso reducir gradualmente la relación Deuda / PIB en la próxima década.

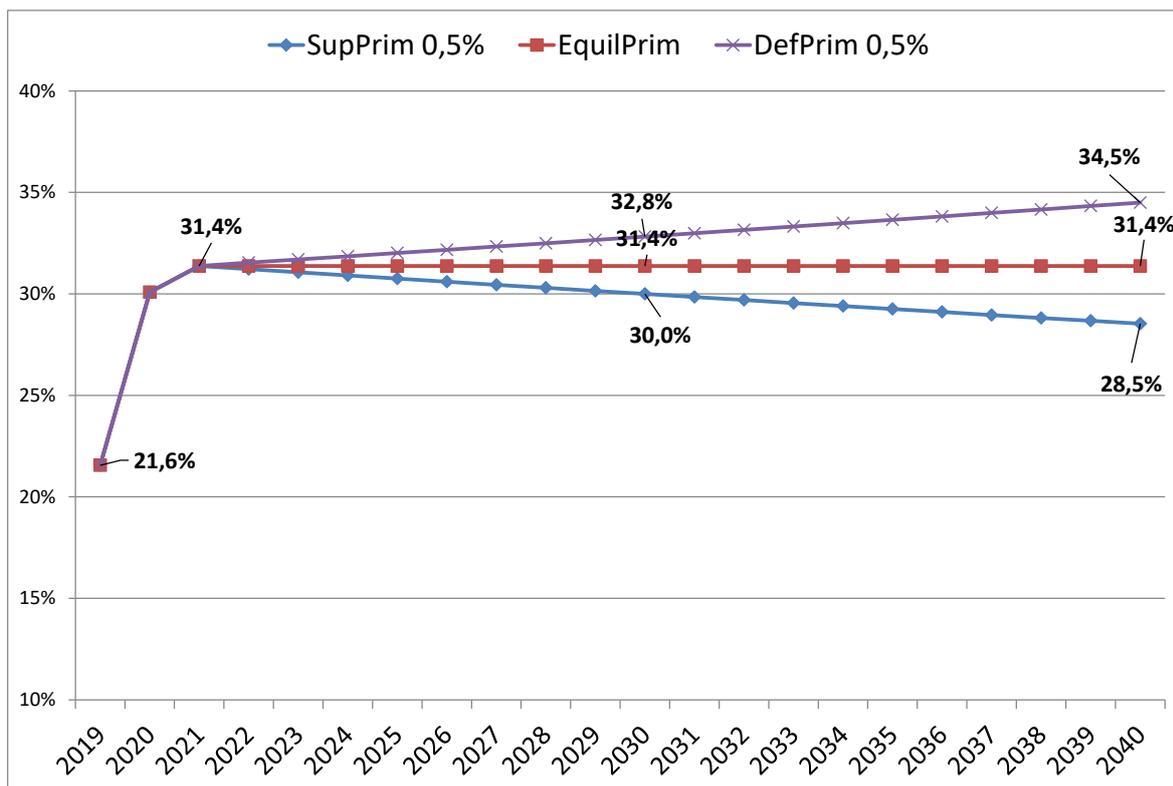
### **Ejercicios de simulación**

Para determinar los objetivos intermedios que permitan lograr una gradual reducción de la razón Deuda / PIB, realizamos un ejercicio de simulación con parámetros razonables para los indicadores que gobiernan la dinámica de la deuda, como los siguientes:

- Crecimiento potencial del PIB real: 3,5% anual promedio

- Tasa de interés real promedio de la deuda: 3% anual
- Tasa de depreciación real del guaraní vs dólar: 0,5% anual promedio

Los resultados, como podemos observar en el siguiente gráfico, indican que con estos parámetros razonables, manteniendo el equilibrio primario de las finanzas del Gobierno Central, se lograría estabilizar la relación de endeudamiento.



Para lograr una reducción gradual de este índice de endeudamiento, sería necesario mantener un superávit primario anual del 0,5% del PIB, con lo cual se reduciría la relación Deuda / PIB al 30% del PIB para el año 2030. Esta sería la política fiscal óptima en las circunstancias actuales y permitiría que el Estado pueda recuperar gradualmente un margen de endeudamiento para enfrentar alguna contingencia climática u otra epidemia o pandemia, cuya probabilidad de ocurrencia en los próximos 10 años no podemos descartar.

Los márgenes son muy estrechos. Por ejemplo, manteniendo una disciplina en la ejecución del gasto público con un crecimiento en términos reales de los gastos corrientes del 2% y del 5% para la inversión pública en infraestructura a partir del 2022 en adelante, el resultado primario del Gobierno Central sería de un déficit cercano al 0,5% anual con un incremento gradual de la

relación Deuda / PIB hasta alcanzar el 33% en el año 2030, manteniéndose en zona de riesgo elevado.

Por otro lado, cualquiera de las reformas en consideración actualmente, la del sector salud, el proyecto de transformación educativa o la reforma del sistema previsional; si las mismas requieren un incremento del gasto público (corrientes y/o de capital), se deberán prever e incorporar las fuentes de financiamiento correspondientes. En este sentido, mientras mayores sean los recursos que se puedan generar en la revisión del Anexo C de la Entidad Binacional Itaipú, menores serán los ajustes tributarios necesarios para financiar estas reformas. Incluso, sería importante la constitución de un Fondo Soberano para Emergencias con parte de estos recursos adicionales para estar mejor preparados de cara a las próximas contingencias y minimizar los requerimientos de deuda en caso de ocurrencia.

### **Ajustes a la Ley de Responsabilidad Fiscal**

De tal manera a recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas post pandemia, primero es fundamental implementar con mucha disciplina las medidas de austeridad fiscal y reducir el déficit fiscal al 1,5% para fines del año 2022.

Para el 2023 en adelante, sin considerar los recursos adicionales que puedan ser generados de la Itaipú Binacional ni los efectos de las reformas en el gasto público, según las simulaciones realizadas, el tope de déficit del 1,5% del PIB previsto actualmente en la Ley de Responsabilidad Fiscal parece razonable.

Sin embargo, para reducir gradualmente la relación Deuda / PIB en la próxima década es necesario lograr un superávit primario de al menos 0,5% del PIB anualmente, lo cual implicaría que el déficit global no debería exceder del 1% del PIB en promedio en la ejecución presupuestaria. Para que esto sea posible, además de las medidas de austeridad de corto plazo mencionadas, es necesario reducir el tope del crecimiento de los gastos corrientes en términos reales previsto en el artículo 7 numeral 2 de la Ley 5098/13 al 2% (actualmente está en 4%) y cumplir efectivamente lo previsto respecto a los reajustes salariales para todos los segmentos de funcionarios públicos. Además, es necesario tener presente que se han perdido los márgenes para realizar una política fiscal anticíclica o enfrentar otros eventos extraordinarios.

b. Mejorar la calidad del gasto público

Es fundamental recuperar la confianza de la ciudadanía y de los contribuyentes en las instituciones públicas que le prestan servicios y establecer una vinculación más estrecha entre los ingresos generados con la cantidad y calidad de los diferentes servicios públicos.

Las instituciones públicas son organizaciones cuyo objetivo es prestar un servicio o un conjunto de servicios a la ciudadanía. Ellas deben estimar lo más correctamente posible la demanda por sus servicios, definir unos estándares de calidad para los servicios que presta, seleccionar la tecnología más adecuada y contratar los recursos en cantidad y calidad suficientes. O sea, en función a la demanda estimada, deben organizarse adecuadamente para responder en tiempo y en forma. Todo esto en el marco de un proceso político de toma de decisiones presupuestarias, de contratación de personas, de compras de bienes y servicios, etc. No es tarea fácil. Además de incorporar políticas de austeridad que eviten los gastos superfluos, son necesarias políticas públicas de alcance general que aseguren una utilización racional de los recursos públicos. Algunas de las reformas necesarias para mejorar la calidad del gasto público son las siguientes:

- Una reorganización de la estructura del Estado para unificar funciones, eliminar duplicaciones, optimizar recursos, tener mayor alcance en términos de cobertura y ser más eficientes en la respuesta y la prestación de los servicios. Como ejemplo, en el área económica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda debe absorber a la Secretaría Técnica de Planificación (STP), a la Secretaría de la Función Pública (SFP), a la Dirección General de Aduanas (DNA) y a la Dirección de Contrataciones Públicas (DNCP); además de supervisar y coordinar los distintos entes reguladores (Conatel, Erssan, Conacom, CNV, Incoop, etc.). Asimismo, es necesaria la creación de un Ministerio de Desarrollo Sectorial que absorba a los Ministerios de Industria y Comercio (MIC) y de Agricultura y Ganadería (MAG). También, el MOPC debería convertirse en un Ministerio de Infraestructura, Energía y Servicios Públicos, y asumir la responsabilidad de supervisar y coordinar las empresas públicas que son brazos de la prestación de servicios públicos. Es necesario revisar toda la estructura del Estado, reorganizarlos y enviar al Congreso un proyecto de Ley de Organización del Poder Ejecutivo para su aprobación.
- Un nuevo régimen laboral del sector público que incorpore la obligatoriedad del Concurso de Méritos y Aptitudes para el acceso al sector público; un plan de carrera para cada segmento profesional, técnico y administrativo con base en experiencia, capacitación y evaluaciones periódicas de desempeño; la eliminación del régimen de contratados

temporales que actualmente tienen elevados niveles de discrecionalidad en su contratación; un código de ética del funcionario público; y un régimen de penalizaciones por faltas cometidas o por bajo nivel de desempeño laboral.

- Un nuevo régimen de remuneraciones que consista en un Plan de Cargos y Salarios basado en el Plan de Carrera de cada segmento profesional que recompense adecuadamente los conocimientos adquiridos, la experiencia, los niveles de desempeño y el logro de objetivos. Además, deben incorporarse reglas claras de actualización de toda la escala salarial anualmente, con base en la tasa de inflación para mantener el poder adquisitivo de los salarios públicos, considerando lo previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- La implementación completa del Presupuesto por Resultados y de un sistema de evaluación periódica de la efectividad de cada uno de los programas y proyectos financiados en el Presupuesto. El Ministerio de Hacienda debe formar un equipo multidisciplinario especializado por cada área crítica de servicios públicos (seguridad, educación, salud, infraestructura, etc.) que provean asistencia técnica y apoyen en las tareas de planificación, organización, diseño técnico, elaboración de presupuestos y evaluación de resultados, etc.
- Compras Públicas: es necesario un mayor control y una mejor reglamentación de los procesos de compras por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para ampliar la participación de proveedores, mejorar la calidad de estos, evitar actividades de colusión, definir pliegos estándares por tipos de compras y contrataciones, así como mayor objetividad en la fijación de precios de referencia, etc.
- Priorización de inversión pública: Un proceso técnico riguroso de evaluación y aprobación de proyectos de inversión pública nos permitirá asignar los escasos recursos disponibles a aquellos proyectos que generen los mayores beneficios para la sociedad. Para ello, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) debe ser creado por una Ley y la STP debe ser incorporada dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda para optimizar la coordinación entre las actividades de planificación, evaluación y aprobación de los proyectos; la asignación de los recursos presupuestarios; y el control de la ejecución físico-financiera de los mismos. El Ministerio de Hacienda debe evaluar rigurosamente los proyectos de inversión presentados, de acuerdo con los criterios técnicos definidos, al plan de desarrollo del país y realizar un ranking en función a la rentabilidad económica y social. En la asignación de recursos presupuestarios, se deben priorizar aquellos proyectos que tengan la mayor rentabilidad social estimada.

### c. Educación y Salud: Reformas y Financiamiento

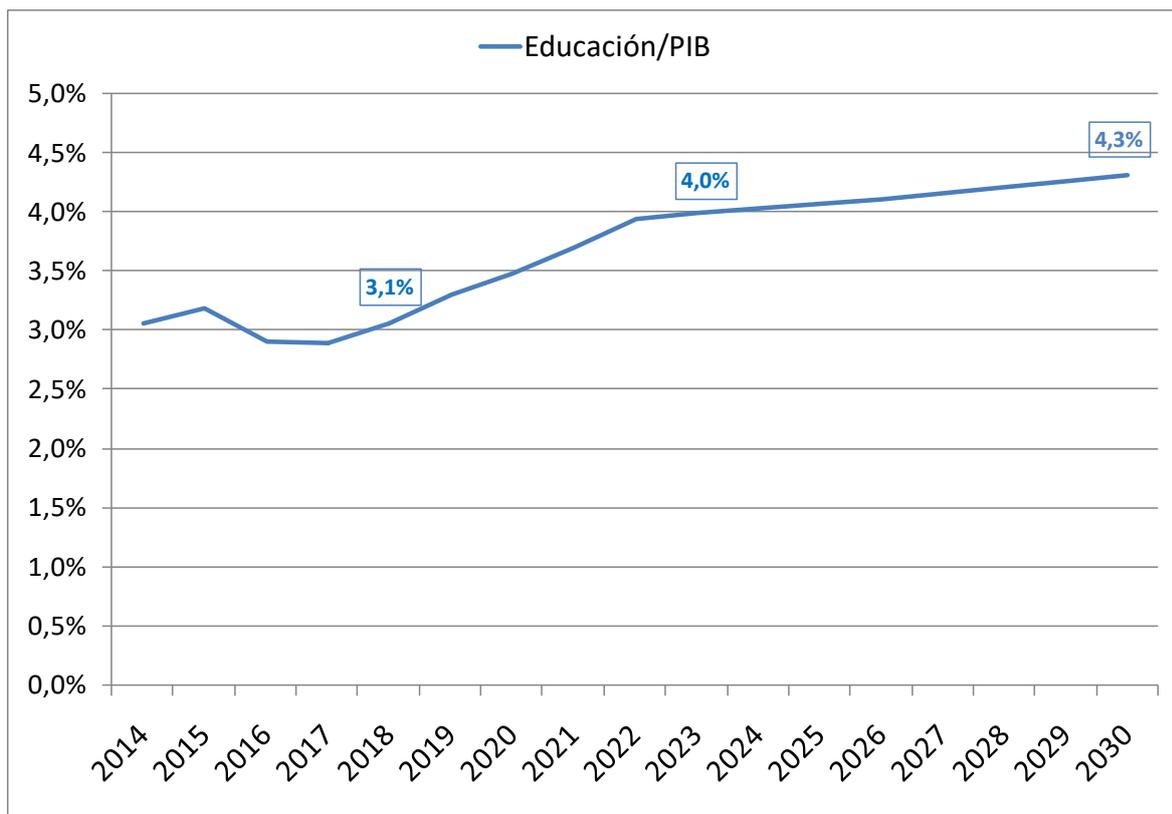
Hay un consenso en nuestra sociedad sobre la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de educación y salud con el objetivo de aumentar el capital humano de nuestra gente, que además redundará en una mayor productividad laboral y la capacidad de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo tecnológico, económico y social. La mejora en la calidad de ambos servicios requiere una importante reestructuración en la manera en la cual están siendo prestados los servicios, así como en los mecanismos de financiamiento, este último especialmente en los servicios de salud.

#### **La reforma educativa**

La reforma de la educación pasa fundamentalmente por la mejora en el perfil profesional de los maestros y profesores tanto de la enseñanza básica como de la enseñanza media y técnica. La estrategia de mejora en el perfil debe incorporar dos elementos: capacitación de los actuales maestros en sus áreas de especialidad para elevar su nivel de conocimientos y de capacidad de enseñanza; y que los nuevos maestros sean incorporados a través de concursos de méritos con requerimiento de Licenciatura en Ciencias de la Educación (cinco años de carrera universitaria) con especialidad en las áreas específicas requeridas (matemáticas, ciencias, comunicación, etc.). Esto requiere reconvertir los actuales Institutos de Formación Docente para que cumplan los requerimientos de calidad exigidos a las universidades.

Un mejor perfil profesional de maestros y profesores con requerimientos de grado universitario y permanentes actualizaciones de posgrado deben ser remunerados adecuadamente para así atraer a los mejores a la docencia. Esto requiere un plan de carrera con salarios iniciales atractivos y con un plan de carrera con base en la capacitación continua, a evaluaciones de desempeño periódicos y la experiencia en aula.

Por otro lado, también son necesarias importantes inversiones en infraestructura, insumos y servicios complementarios para los alumnos. Por lo tanto, es necesario prever los recursos necesarios para financiar este incremento en los costos de la educación pública preescolar, básica y media con fuentes de ingreso permanentes, especialmente para cubrir los gastos permanentes del programa de reforma. Debemos considerar que es necesario priorizar en esta etapa la asignación de recursos tributarios al financiamiento de los primeros niveles de educación y dejar para una etapa siguiente la educación pública terciaria.



Es necesario que los técnicos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación trabajen en conjunto, con apoyo de los organismos multilaterales, para estimar adecuadamente los recursos necesarios para el financiamiento de la reforma. Como una aproximación preliminar, como mínimo será necesario incrementar la inversión en educación en un punto porcentual del PIB de manera gradual en los próximos años. En términos nominales, esto implica duplicar la inversión en educación de USD 1.250 millones, realizados en el 2018, a aproximadamente USD 2.500 millones en el año 2030. Este monto representaría un 4,3% del PIB de ese año, es decir, 1,2% más que el observado en el 2018.

### Reforma del Sector Salud

Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud requiere un enfoque diferente porque la problemática es diferente. Varios diagnósticos realizados por entidades locales y organismos multilaterales indican que el principal problema es la superposición existente de entidades públicas entre sí y con entidades privadas, que genera un elevado gasto en salud a nivel nacional, combinado con una mala calidad e ineficiencia en la prestación de los servicios.

Hay tres redes de prestación del servicio diferentes: una del Ministerio de Salud de acceso gratuito y universal para todos los ciudadanos, financiado con los recursos asignados vía

presupuestaria; otra del IPS, de acceso restringido a sus asegurados, trabajadores públicos y privados bajo un régimen de seguro; y, una tercera red, de un grupo de empresas privadas que prestan servicios en régimen de competencia y financiados en régimen de medicina prepaga de afiliación voluntaria.

Esta estructura genera diversos inconvenientes de coordinación, ineficiencia, mala calidad de los servicios y duplicación de costos.

En primer lugar, hay una duplicación en las redes de prestación públicas que se va profundizando en la medida en que el IPS realiza las inversiones necesarias para proveer cobertura efectiva a sus afiliados. En el 2018, el IPS tenía como asegurados a alrededor del 22% de la población ocupada que, incluyendo a sus beneficiarios, implica una cobertura del 20% de la población. Esta cobertura es financiada con una parte del aporte obrero patronal del 23% de la remuneración base del trabajador. Según su carta orgánica, estos recursos deben distribuirse de la siguiente manera: 12,5% para el fondo de jubilaciones, 9% para el fondo de salud y 1,5% para gastos administrativos. El gasto en salud del IPS, que está financiado con el 9% de las remuneraciones base de los trabajadores asegurados, representó el 1,3% del PIB en el 2018.

<b>MinSalud e IPS: Cobertura y Gasto (2018)</b>		
<b>Institución</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Gasto</b>
	<b>% Población</b>	<b>% PIB</b>
Ministerio de Salud	100,0%	1,8%
IPS - Gasto en Salud	20,0%	1,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,1%</b>

Sin embargo, esta cobertura se superpone con el servicio público universal de salud brindado por el Ministerio de Salud a través de su red de prestación de servicios distribuido en todo el país y que cubre al 100% de la población. Esta superposición se debe a que el Ministerio de Salud no puede excluir a los asegurados del IPS cuando estos acuden a su red para ser atendidos por algún problema de salud. El costo de la red del Ministerio de Salud representó el 1,8% del PIB en el 2018. En conjunto, el gasto público en salud representa el 3,1% del PIB actualmente.

En segundo lugar, hay una superposición entre las redes de prestación privadas, el IPS y el Ministerio de Salud; porque muchas empresas privadas e instituciones públicas ofrecen la cobertura de un seguro médico privado como un beneficio debido a la baja calidad de los servicios, tanto del IPS como del Ministerio de Salud. Según la Encuesta de Hogares de la

Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC), en el 2017 el 7,5% de la población tenía cobertura de un seguro médico privado.

Por lo tanto, es necesario encarar una importante reforma en la prestación de servicios de salud con el objetivo de universalizar los servicios de salud, mejorar su calidad y reducir los costos del sistema de salud para la ciudadanía.

En este sentido, lo principal es la unificación de las redes de prestación de servicios del IPS y del Ministerio de Salud. Para ello, es necesario crear una institución autónoma, con una carta orgánica que especifique los servicios de salud que serán prestados a la ciudadanía, así como reglas claras de contratación y administración de recursos humanos, técnicos, insumos hospitalarios, medicamentos, etc. Esta entidad autónoma absorbería todos los hospitales, centros de salud, personal de blanco, etc. que actualmente poseen el IPS y el Ministerio de Salud en todo el territorio nacional.

Paralelamente, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud deben evaluar y consensuar el sistema de financiamiento que mejor se adecue a la realidad actual del país de tal manera a asegurar los recursos necesarios para que toda la ciudadanía reciba servicios de salud de buena calidad.

Una opción, es avanzar hacia un régimen de seguro médico universal obligatorio con prestaciones y coberturas mínimas que incluyan también las enfermedades preexistentes y catastróficas. La Entidad Pública autónoma y autárquica sería un prestador que opere en régimen de competencia con empresas privadas de seguro médico y que la ciudadanía pueda optar entre ellas en función a la calidad y al costo del servicio. Ante la no existencia de un servicio médico público gratuito y con la posibilidad de elegir entre diferentes prestadores, las personas tendrían el incentivo suficiente para asegurarse ya sea en la Entidad Pública o algún seguro privado. De esta manera, se incrementaría la cobertura del 22% actual y debería alcanzar por lo menos al 70 - 75% de los trabajadores ocupados ya sean independientes o en relación de dependencia. Los trabajadores dependientes seguirían aportando el 9% de sus remuneraciones y los trabajadores independientes deberán comprar un seguro médico. Para la población en situación de pobreza (25 - 30% de la población total) que no tenga la capacidad de pagar el costo del seguro médico, el Estado preverá el subsidio correspondiente bajo criterios y requisitos de selectividad que deben cumplir los beneficiarios de este programa.

La otra opción, es un servicio público universal de salud proveída a través de una red de prestación única administrada por una Entidad Pública Autónoma de acceso gratuito para la

ciudadanía, financiado a través de la creación de un Fondo Nacional de Salud proveniente de recursos tributarios. Paralelamente, seguiría funcionando un mercado de servicios médicos prestado por el sector privado y de contratación voluntaria para aquellos que no quieran acudir a la red pública de prestación de servicios.

Esto requiere reemplazar el componente de salud del aporte obrero patronal al IPS por cambios en las tasas de otros impuestos. Considerando que la evasión del IVA (alrededor del 33%) es muy inferior a la evasión del aporte patronal al IPS (alrededor del 60% de trabajadores en relación de dependencia) y que la base imponible del IVA es superior, se requiere un aumento en la tasa del IVA muy inferior a la reducción de la tasa de aporte patronal. Considerando la efectividad del IVA del 52%, sería necesario incrementar la tasa del IVA del 10% al 12,5% para recaudar un monto equivalente al gasto en salud del IPS.

<b>Gasto en Salud de IPS - Equivalencia IVA</b>	
<b>Concepto</b>	<b>%</b>
Gasto en Salud de IPS/PIB	1,32%
Tasa Efectividad IVA	52,0%
<b>Tasa IVA Equivalente - IPS Salud</b>	<b>2,5%</b>

Por otro lado, se reducirá la tasa de aporte patronal como contribución a la seguridad social de sus trabajadores del 14% actual al 6,5%, o sea una reducción superior al 50% del costo para la empresa; lo cual sería un poderoso incentivo para la formalización laboral y de ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones a los trabajadores del sector privado. Este sería el efecto colateral positivo de esta reforma.

<b>Impuesto al Trabajo vs IVA</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Actual</b>	<b>Propuesto</b>
<b>Aporte a la Seguridad Social</b>	<b>23,0%</b>	<b>15,5%</b>
Trabajador	9,0%	9,0%
Empleador	14,0%	6,5%
<b>Tasa del IVA Equivalente</b>	<b>10%</b>	<b>12,5%</b>

De esta manera, para financiar el costo actual del sistema de salud unificado (el gasto del Ministerio de Salud + Gasto en Salud del IPS), que representó en el 2018 el 3,1% del PIB, se debería elevar el IVA al 12,5% y transferir el 50% de la recaudación mensual del IVA al Fondo Nacional de Salud de donde serían transferidos para cubrir los costos operacionales y de

inversión de la Entidad Pública Autónoma creada para administrar la red de prestaciones del sistema público.

La selección entre ambos sistemas de prestación de servicios y de financiamiento debería considerar criterios objetivos de eficiencia, calidad y el menor costo posible para la ciudadanía.

d. La Reforma del Sistema Previsional

El sistema previsional es la principal fuente de incertidumbre respecto a las finanzas públicas, principalmente la Caja Fiscal de Jubilaciones. La misma actualmente está con un déficit financiero, con una tendencia creciente.

La Caja Fiscal requiere reformas paramétricas que deben ser implementadas urgentemente. Sin embargo, considerando que las demás cajas de jubilaciones tienen problemas estructurales similares, es necesario encarar una estrategia de reforma que incluya a todas las entidades previsionales, incluso el IPS.

Además de los problemas de sostenibilidad financiera, existen otros problemas que afectan la eficiencia y la equidad del sistema de jubilaciones del país.

- La cobertura del sistema es una de las más bajas del mundo. Apenas el 22% de los trabajadores ocupados aporta a alguna de las cajas de jubilaciones.
- No existe una regulación adecuada sobre la administración de los fondos jubilatorios en términos de riesgo, rentabilidad y liquidez. Tampoco existe una supervisión unificada sobre las entidades administradoras. En el pasado, se han perdido cuantiosos recursos por mala administración o por fraudes realizados por los administradores.
- Las reglas vigentes, en cada una de las cajas, restringen la movilidad laboral entre sectores económicos con diferentes cajas de jubilaciones. En algunos de ellos, se prevé la devolución de los fondos aportados, pero sin poder ingresarlos en otras cajas para cumplir tiempos mínimos de aportes para acceder a la jubilación.
- Mucha inequidad entre cajas y segmentos laborales. Todas las cajas tienen diferentes valores paramétricos, como edad mínima de jubilación, tasas de reemplazo, tiempo mínimo de aportes, etc. En la Caja Fiscal, distintos segmentos de funcionarios tienen reglas diferentes entre sí.

Por estas razones, es importante encarar un proceso de reforma del sistema previsional en su conjunto, que aborde la solución de los distintos problemas y que apunte a consolidar un sistema básico universal obligatorio de jubilaciones, sostenible y equitativo; que vincule

adecuadamente los aportes realizados con los beneficios definidos, de afiliación obligatoria para trabajadores en relación de dependencia, tanto del sector público como del sector privado.

Además, es necesario incorporar un sistema complementario voluntario de ahorro para trabajadores independientes o aquellos dependientes que tengan una mayor capacidad de ahorro y quieran mejorar sus jubilaciones, pero bajo un régimen de capitalización administradas por compañías de seguros o entidades bancarias y financieras. El marco regulatorio para este sistema complementario debiera ser emitido por la Superintendencia de Jubilaciones a ser creada.

### **Componentes de un sistema universal de jubilaciones**

Desarrollé un sencillo modelo de simulación para evaluar un sistema de jubilaciones de beneficios definidos financieramente sostenible, que vincula directamente los beneficios de la jubilación a los aportes realizados en la vida laboral activa con los siguientes parámetros poblacionales, macroeconómicos y financieros generales:

- Esperanza de vida: 75 años (promedio hombres y mujeres).
- Tasa de inflación promedio: 4% anual (solo impacta los valores nominales porque los salarios, los rendimientos de las inversiones y las jubilaciones están indexados).
- Tasa de crecimiento promedio del salario real: 1,5% anual por los primeros 30 de vida laboral. Luego el salario real permanece constante.
- Tasa de rentabilidad real del Fondo de Jubilaciones: 4% anual promedio

Con estos parámetros generales, un sistema de jubilaciones actuarialmente sostenible debería tener las siguientes características:

- Beneficio: una jubilación ordinaria equivalente al 100% del promedio de todas las remuneraciones base de aportes reajustados por inflación al mes previo a la jubilación.
- Requisitos (igual para hombres y mujeres)
  - Edad mínima de jubilación ordinaria obligatoria: 65 años
  - Tiempo de aporte requerido para jubilación ordinaria: 35 años.
- Tasa de aporte: 15,5% del total de las remuneraciones mensuales base de aporte
  - 15% para el Fondo de Jubilaciones
  - 0,5% para cubrir los costos de administración

Un trabajador que haya alcanzado los 65 años de edad, pero que no haya completado los 35 años de aporte, podrá acceder a una jubilación proporcional reduciendo el beneficio en un 2,7%

por cada año no aportado. Un mínimo de tiempo requerido para acceder a esta jubilación proporcional es de 15 años.

Un trabajador que haya completado los 35 años de aporte puede dejar de aportar y esperar cumplir los 65 años de edad para acceder a la jubilación ordinaria o, puede seguir aportando e incrementar su jubilación ordinaria a razón del 2,7% por cada año de aporte adicional realizado hasta un máximo donde la jubilación represente el 120% de la jubilación ordinaria.

Un trabajador que haya cumplido 60 años de edad y completado 35 años de aporte puede optar por una jubilación anticipada proporcional reduciendo el beneficio en un 2,7% por cada año de edad que se reste a los 65 años requeridos para la jubilación ordinaria.

Además, es importante establecer valores mínimos y máximos para los aportes y las jubilaciones, considerando que este es un sistema básico universal y obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia.

- Jubilación mínima: equivalente al 60% del salario mínimo.
- Base mínima de aporte: el salario mínimo
- Jubilación máxima y remuneración base máxima de aportes: equivalente a 10 veces el salario mínimo

## **El proceso**

Es necesario avanzar por etapas en el proceso de reforma debido a su complejidad y a las condiciones en las cuales se encuentra actualmente el sistema de jubilaciones del país.

Primero, es necesaria la creación de una Superintendencia de Jubilaciones y una regulación uniforme sobre la cartera de inversiones de todos los fondos de jubilaciones del país, bajo los parámetros definidos en el proyecto de ley que fuera rechazada por el Congreso anteriormente y que debiera ser reenviada al Parlamento con las correcciones necesarias para que la misma sea aprobada.

Segundo, consolidar las distintas cajas de jubilaciones orientadas a funcionarios públicos en un único régimen de jubilaciones y pensiones de funcionarios estatales con la creación de una Administradora del Fondo de Jubilaciones de Funcionarios del Estado, como entidad pública autónoma y autárquica encargada de recaudar, administrar y pagar las jubilaciones de todos los funcionarios públicos de todos los niveles del Gobierno (funcionarios de los tres Poderes del Estado, entes descentralizados, universidades nacionales, gobernaciones, municipalidades,

etc.). Esta entidad sería creada sobre la base de la actual Dirección de Jubilaciones Contributivas del Ministerio de Hacienda y absorbería a las demás cajas y sus fondos jubilatorios (empleados ferroviarios, empleados municipales, caja parlamentaria, etc.).

Todos los funcionarios públicos en actividad y los nuevos funcionarios que se incorporen (permanentes o contratados) deberán ingresar obligatoriamente al nuevo sistema universal de jubilaciones y las cajas correspondientes deberán transferir la información histórica de remuneraciones y aportes. Para aquellos funcionarios con 50 años o más de edad que ya tienen una expectativa real de jubilación, debe establecerse una regla de transición que minimice equitativamente su pérdida en expectativa.

Los jubilados actuales seguirán cobrando sus haberes del Ministerio de Hacienda financiados con recursos generales del Estado. Considerando sus características de temporalidad con tendencia decreciente, para evitar un ajuste temporal de los impuestos que siempre tiene carácter distorsivo, lo óptimo sería financiarla con la emisión de bonos soberanos en moneda local que a su vez sean adquiridos por los fondos de jubilaciones, tanto público como privado, dentro de los límites fijados en la ley para la diversificación de la inversión de los fondos jubilatorios. El costo sería inicialmente cercano al 2% del PIB reduciéndose gradualmente a partir de allí hasta su extinción en unos 30 años. Este sería el costo de la reforma previsional.

Tercero, consolidar al Instituto de Previsión Social (IPS) como la entidad administradora de fondos previsionales del sistema de jubilaciones de los trabajadores del sector privado. Esto debe realizarse en paralelo con la reforma del sistema de salud a través del cual sería separada la administración del sistema de salud a otra entidad pública autónoma especializada en esta área. De esta manera, el IPS quedaría únicamente con la responsabilidad de la administración del sistema de jubilaciones y debería absorber a la Caja Bancaria. Los jubilados actuales de la Caja Bancaria pasarán a percibir sus haberes del Ministerio de Hacienda, financiado con recursos generales del Tesoro. Para hacer esto posible, es necesario modificar la carta orgánica del IPS e incorporar las reglas y los parámetros del sistema universal de jubilaciones descrito previamente.

Cuarto, las cajas previsionales de ANDE, Itaipú y Yacyretá deben reconvertirse y pasar a formar parte del sistema complementario de jubilaciones en régimen de capitalización individual, y sus funcionarios deben incorporarse al sistema universal de jubilaciones, ya sea en el IPS o en la Entidad Administradora de Jubilaciones de Funcionarios del Estado.

Quinto, considerando que el sistema universal de jubilaciones tiene parámetros únicos, aunque existan dos entidades administradoras de los fondos, el traspaso de un trabajador aportante entre ambas administradoras debe ser libre y simple con la transferencia de la información histórica de aportes, así como de los fondos acumulados los cuales deben ser actualizados con base en la tasa de rentabilidad promedio acumulada en los años de permanencia del trabajador en la misma. Esto facilitará la movilidad laboral entre el sector público y el sector privado.

Sexto, la última pata del sistema universal de jubilaciones es el actual beneficio de pensión básica para adultos mayores en situación de pobreza, el cual otorga una pensión equivalente al 25% del salario mínimo para aquellas personas con 65 años de edad que estén en situación de pobreza y que no hayan aportado al sistema por esta razón. Este pilar solidario es financiado con impuestos y hoy alcanza a unos 200.000 beneficiarios; debe permanecer y ser perfeccionado en los mecanismos de selección de los beneficiarios. Además, por sus características, es mejor que continúe bajo la administración de la actual Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda.

La sugerencia es avanzar gradualmente en este proceso de reformas y completarlos en un período de cinco años, o incluso un poco más, pero es fundamental encararla de inmediato para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas en las próximas décadas; así como para garantizar un sistema de jubilaciones equitativo y financieramente sostenibles para los trabajadores, minimizando los costos para los contribuyentes.

e. La Renegociación del Anexo C de Itaipú: Recursos Adicionales

En los próximos años, nuestro país debe negociar el nuevo Anexo C del Tratado de Itaipú, en esta nueva etapa de la Entidad Binacional, en la cual habrá cancelado las deudas asumidas para la construcción de la represa.

En el período post pandemia necesitamos maximizar la renta energética que se pueda generar para el Tesoro Nacional. Situación similar se presenta para nuestro socio condómino, el Estado brasileño. De tal manera a incrementar las transferencias al Tesoro, debemos introducir dentro de la tarifa de Itaipú un concepto de Renta Energética para el Desarrollo (RED) y para, al mismo tiempo lograr reducir la tarifa de Itaipú para cada país al mínimo posible, es necesario incorporar criterios de austeridad y eficiencia en la gestión para reducir al mínimo posible los costos operacionales de la Entidad Hidroeléctrica.

En este sentido, con base en un análisis de los datos de las memorias anuales de la entidad para reconstruir parcialmente la evolución de los costos operacionales desde el inicio de la operación comercial de la entidad en 1992, se pueden observar dos periodos resaltantes e interesantes. Entre los años 1994 y 2003, una vez culminado el período de construcción, la entidad encara un proceso de adecuación de la fuerza laboral para alinearla a los requerimientos de la fase de operación, por lo que redujo el número de funcionarios de aproximadamente 5.000 a alrededor de 3.200 empleados. En este periodo, el gasto anual en remuneraciones rondó los USD 216 millones a razón de aproximadamente USD 60.000 anuales por cada empleado. Sumando los otros gastos, el total de costos operacionales alcanzó en promedio unos USD 300 millones anuales.

Luego, a partir del 2008 se observa un incremento significativo en los costos operacionales, alcanzando un promedio de USD 730 millones anuales. Los gastos en remuneraciones más que se duplicaron con un promedio de USD 480 millones anuales debido a que, si bien la cantidad de funcionarios permaneció estable en este período, la remuneración promedio anual se incrementó a USD 150 mil por cada empleado. Además, la incorporación de los gastos e inversiones sociales incrementaron los otros gastos a un promedio anual de USD 250 millones. Esta evolución y el nivel actual de los costos no son razonables.

Hay mucho margen para reducir costos, para lo cual es necesario continuar con el plan de adecuación gradual de la fuerza laboral, principalmente en las áreas no técnicas. Asimismo, se debe buscar alinear la remuneración promedio a niveles observados en empresas similares de la región. Como referencia, la empresa generadora brasileña Eletronorte, tiene una remuneración promedio anual de USD 115 mil por empleado según sus estados financieros del 2019. Además, es importante revisar los parámetros de los fondos de pensiones y de salud, porque actualmente presentan grandes déficits actuariales que están registrados como deuda de la Entidad en su balance por un monto de USD 1.900 millones al 2019.

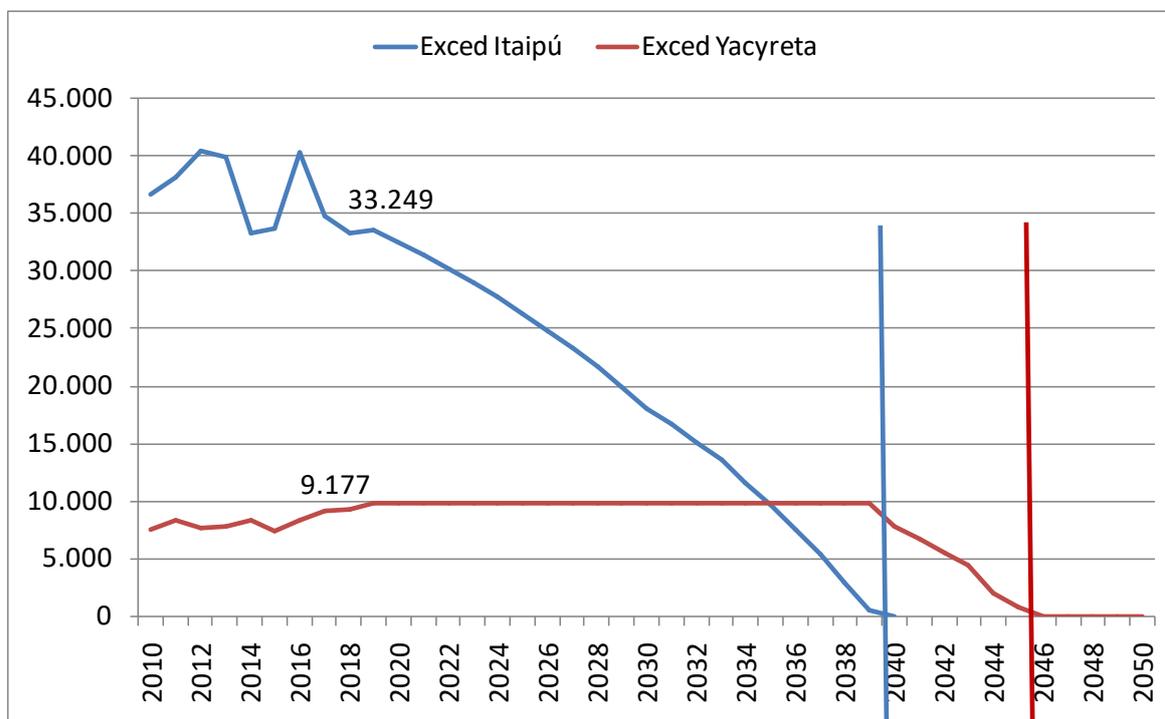
Por otro lado, es necesario garantizar las inversiones para la actualización tecnológica de la empresa, a fin de mejorar su productividad que redundará en menores costos de generación. Finalmente, se deben acotar las inversiones y gastos de la entidad en actividades no relacionadas con su misión de generar energía al menor costo posible. Todo esto debiera apuntar a que los costos operacionales converjan a niveles de USD 6 / 7 por megavatio hora (MWh) de energía garantizada. En el nuevo Anexo C, debieran incorporarse algunos parámetros fundamentales que aseguren en el futuro una gestión razonable de los costos operacionales de la Entidad.

Con base en un sencillo modelo de simulación del balance y estados de resultados de la Itaipú Binacional, si se implementan medidas de austeridad y se logran ahorros de manera permanente en los costos operacionales de la empresa, es posible generar una Renta Energética para el Desarrollo (RED) por un monto total de aproximadamente USD 2.000 millones anuales, a razón de 50% para ambos países y transferirlos al Tesoro de cada país mensualmente. Para ello, se debe incluir un costo de USD 20 por MWh generado en la Central Hidroeléctrica como costo adicional a los royalties, compensaciones, utilidades de capital, cargos por supervisión, etc., y a los demás componentes de los gastos de explotación de la Entidad. Por otro lado, con la implementación de las medidas de austeridad que vayan reduciendo los costos operacionales de la Entidad a niveles de USD 6 por MWh generado, sería posible además reducir la tarifa de la Itaipú de los USD 22,6 por kilovatio hora mes (kWh/mes), actualmente vigente, en alrededor del 17% a USD 18,75 por kWh/mes a partir del año 2024 en adelante.

Con relación a los excedentes de energía paraguaya que seguirán existiendo por aproximadamente 20 años más, lo óptimo sería comercializarlo libremente al mejor precio posible. Como mínimo, debería ser el precio que Brasil está pagando por la energía excedente paraguaya (USD 50 / MWh) y aumentar concomitantemente el margen de comercialización del mismo, en la medida de la reducción de la tarifa de la Itaipú por efecto de la reducción de sus costos operacionales. Para esto, es importante modificar el Artículo XIII del Tratado para disponer libremente de nuestra energía y habilitar a la ANDE a comercializar la energía paraguaya en el mercado eléctrico brasileño (por una cuestión de simplicidad, en el ejercicio de simulación realizado aquí para estimar los ingresos potenciales futuros, consideramos que se mantiene el margen de comercialización de la energía excedente en el mismo monto actual de la compensación por energía cedida).

Considerando un crecimiento promedio del consumo de energía eléctrica del 6,5% hasta el año 2030 (elasticidad respecto al PIB similar al periodo 2003-2018), los excedentes de energía en nuestro país tendrían una evolución decreciente en los próximos 12 años, como puede observarse en el siguiente gráfico:

### Evolución de los excedentes de energía



Con esta evolución proyectada de los excedentes de energía, incorporando la Renta Energética para el Desarrollo (RED) de USD 20 por MWh generado y considerando que el margen de comercialización de los excedentes se mantiene en USD 10 por MWh (igual al monto que las empresas brasileñas están pagando como compensación por energía cedida al estado paraguayo), los ingresos por renta energética, royalties y margen de comercialización (o compensación), aplicando a todos estos conceptos las mismas fórmulas de reajuste actuales; tendrían la siguiente evolución en millones de dólares americanos corrientes:

Nuevo Anexo C de Itaipú: Ingresos Potenciales Proyectados (millones de Usd)											
Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Royalties	239	281	287	292	298	304	310	316	323	329	336
Margen s/Excedente	277	321	315	307	299	289	278	265	250	234	215
Renta Energética	0	0	0	960	979	999	1.019	1.039	1.060	1.081	1.103
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>602</b>	<b>601</b>	<b>1.560</b>	<b>1.576</b>	<b>1.592</b>	<b>1.607</b>	<b>1.621</b>	<b>1.633</b>	<b>1.644</b>	<b>1.654</b>
Fuente: Cálculos propios											

Con la inclusión de una renta energética en el nuevo Anexo C de Itaipú, aproximadamente USD 960 millones adicionales a partir del 2023 respecto al ingreso obtenido en el año 2018. La renta energética y el ingreso por royalties serían ingresos de carácter permanente mientras exista la

Itaipú y tenga capacidad de generar energía. Pero los ingresos por compensación por energía cedida o en su caso por la comercialización de excedentes serían decrecientes, transitorios y durarán mientras nuestro país no consuma toda su energía, que estimamos será hasta el año 2040.

### **La necesidad de un Fondo Soberano**

Considerando los crecientes riesgos climáticos y sanitarios emergentes a nivel planetario, cuyos efectos son catastróficos y lo estamos sintiendo con mucha fuerza en los últimos meses, es perentoria la creación de un Fondo Soberano para enfrentar las emergencias de diversa índole que puedan surgir en los próximos años y cuyos costos son muy significativos. Tanto los organismos multilaterales de crédito, como centros de pensamiento locales, hemos planteado en varias oportunidades la necesidad de generar reservas de recursos públicos para enfrentar con solvencia este tipo de eventualidades. Considerando la experiencia de la COVID-19, este fondo debería tener un tamaño de entre el 5 y el 10% del PIB.

En este caso de la COVID-19, hemos recurrido a nuestro margen de endeudamiento que por el incremento en la relación Deuda / PIB estarán menos disponibles para el futuro. Por esta razón, estoy proponiendo la asignación del 30% de los ingresos provenientes de la actual compensación por cesión de energía de Itaipú (se debería agregar también lo correspondiente de Yacyretá) y el concepto que lo reemplace luego de la negociación del Anexo C de la Itaipú (al que en este documento denomino Margen de Comercialización de Excedente de Energía). Además, sugiero incorporar a este Fondo Soberano el 15% de los ingresos permanentes que se obtengan de la creación de la Renta Energética para el Desarrollo (RED) o el concepto que definitivamente sea incorporado en el Anexo C de la Itaipú.

De esta manera, este fondo se incrementaría a razón de USD 250 millones anuales, más los ingresos financieros que se obtengan por la colocación de los mismos, tanto a nivel local como internacional, por lo cual la constitución del fondo llevaría unos 10 años aproximadamente, momento en el cual se debería evaluar nuevamente la suficiencia del mismo.

### **Distribución de los Ingresos**

El ingreso por royalties seguirá siendo distribuido con base en la actual Ley No. 3984/2010 de Royalties, según la cual el 50% queda como ingreso del Gobierno Central y el 50% se distribuye entre gobernaciones y municipios. Es importante modificar esta ley para asignar estos recursos exclusivamente para la inversión en infraestructura básica en todos los niveles

del Gobierno, tanto para el Gobierno Central como para las gobernaciones y municipios. Además, es urgente transparentar los proyectos que son financiados con estos recursos a través de una página web administrada por el Ministerio de Hacienda.

El ingreso por excedentes de energía se distribuye hoy a través de la Ley 4758/2012 y se asigna básicamente a inversión en educación, infraestructura, salud, a las municipalidades y capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Considerando las dificultades de control en la ejecución de los recursos por parte de las municipalidades y gobernaciones observadas en la experiencia desde la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y actualmente suficiente capitalización de la AFD para el cumplimiento de sus fines como banca de segundo piso, sugiero modificar la distribución de los fondos provenientes de la compensación por energía cedida o los que provengan de la comercialización de la energía excedente en el futuro, de la siguiente manera:

<b>Distribución de Ingreso por Excedente de Energía</b>	
<b>Inversión en:</b>	<b>%</b>
Educación	30%
Salud	10%
Infraestructura	30%
Fondo Soberano p/ Emergencias	30%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

De esta manera, este ingreso transitorio sería invertido principalmente en capacitación, infraestructura, tecnología, becas, etc. para mejorar la calidad de la educación e incrementar el capital humano de la población, así como en mejorar la infraestructura física del país y fomentar la investigación; factores que tendrán importantes consecuencias positivas en mejorar los niveles de productividad de la economía y el bienestar de la población. Asimismo, será una fuente fundamental de contribución para la creación del Fondo Soberano para Emergencias.

Finalmente, los nuevos recursos que se generen a través de la Renta Energética para el Desarrollo (RED) deberían enfocarse principalmente a la inversión en infraestructura básica del país, considerando que la capacidad de endeudamiento, principal fuente de financiamiento de las inversiones en infraestructura en los últimos años, se ha agotado debido a que hemos alcanzado niveles de relación Deuda / PIB topes, compatibles con el objetivo de alcanzar grado

de inversión teniendo en cuenta el nivel de ingreso per cápita, la presión tributaria global y la tasa de crecimiento económico potencial del país.

Por otro lado, estos recursos serían de carácter permanentes, lo cual implica que el flujo de inversiones sería relativamente estable a través de los años y posibilitaría encarar planes de mediano y largo plazo en las distintas infraestructuras que requiere el país. Mi sugerencia es que la distribución sea del 40% para infraestructura; 25% para las inversiones necesarias a fin de mejorar la calidad de la educación básica, media, técnica y terciaria; 15% para la constitución del Fondo Soberano de Emergencias; 10% para la inversión en salud pública; y el 10% para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo. Estas son las áreas de prioridad para mejorar la calidad de los servicios públicos, la calidad de vida de la gente, así como la competitividad y la capacidad de crecimiento potencial de la economía paraguaya.

<b>Distribución de la Renta Energética para el Desarrollo</b>	
<b>Inversión en:</b>	<b>%</b>
Infraestructura	40%
Educación	25%
Fondo Soberano p/ Emergencias	15%
Investigación y Desarrollo	10%
Salud	10%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

f. Reflexiones Finales

Como sociedad, hemos sido capaces de sostener una política fiscal responsable en los últimos 15 años. Incluso hemos avanzado en esquemas institucionales como la Ley de Responsabilidad Fiscal, respetando las limitaciones impuestas en ella.

Gracias a ello, somos capaces de enfrentar con solvencia los efectos catastróficos que la COVID-19 está teniendo sobre la economía y que obligó al Gobierno a tomar medidas extraordinarias, las cuales están siendo implementadas a través de la Ley de Emergencia, con un impacto de gran magnitud en las finanzas públicas. Sin embargo, vamos a salir bien parados de la pandemia, aunque más debilitados. Es necesario implementar una política de austeridad y hacer algunos ajustes para recomponer las finanzas públicas y recuperar los márgenes fiscales que hemos utilizado en esta oportunidad.

Sin embargo, nos hemos equivocado en la asignación de los recursos generados por el crecimiento económico en el período impulsado por el boom internacional del precio de los commodities. Hemos tomado importantes decisiones equivocadas que comprometieron grandes cantidades de recursos públicos con escaso o nulo impacto en la calidad de los servicios para la ciudadanía.

La prioridad de la política fiscal de la próxima década es mejorar sustancialmente la asignación de recursos y la calidad del gasto público para que redunden en una mayor disponibilidad y mejor calidad de los servicios públicos fundamentales. Para ello, es necesario encarar una serie de reformas institucionales con suma urgencia, cuyos aspectos principales he intentado describir en este documento.

Por otro lado, está en proceso la revisión conjunta del Anexo C de la Entidad Binacional Itaipú con nuestro socio condómino, el Brasil. Las condiciones económicas, fiscales y sociales post pandemia, en ambos países, requieren que maximicemos la renta energética para ambos Estados, además de optimizar los márgenes de comercialización de la energía excedente de nuestro país. Según las simulaciones realizadas, es posible generar recursos adicionales de entre un 2 al 3% del PIB, sin cambiar sustancialmente las condiciones de operación de la Entidad.

Un buen acuerdo con el Brasil sobre el Anexo C de Itaipú, sumado a la implementación del conjunto de reformas que lleven a una rigurosa disciplina en la asignación y gestión de los recursos públicos, generarán un importante espacio fiscal para incrementar la inversión en educación, en infraestructura, en salud, en investigación y desarrollo, etc. Además, será posible crear un Fondo Soberano de Emergencias y financiar los costos de la reforma de la Caja Fiscal; todo esto sin modificar la estructura impositiva en la próxima década.

Dependerá de la visión y el compromiso de las autoridades de los tres poderes del Estado, de los líderes políticos, de los dirigentes empresariales y de la sociedad civil para encararlos con toda la seriedad, responsabilidad y disciplina que las mismas requieren para su concreción efectiva. Si fuera posible, hacia fines de la próxima década habremos consolidado una economía más próspera, con menores niveles de pobreza y con la aspiración de avanzar hacia los umbrales de un país desarrollado en los siguientes años.

## **Bibliografía**

BARRO, Robert J. Note on Optimal Debt Management. Harvard University, May 1999

BARRO, Robert J. y Redlick Charles J. Macroeconomics Effects from Government Purchases and Taxes. Harvard University, February 2010

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Diagnóstico Institucional del servicio civil en América Latina – Paraguay. Nota técnica No. IDB-TN-1345. Noviembre del 2017

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Paraguay: Rutas para el Desarrollo. Año 2018.

BUITER, Willem H. Some Thoughts on the Role of Fiscal Policy in Stabilisation and Structural Adjustment in Developing Countries. NBER Working Paper No. 2603 – May 1988

BUITER, Willem H. The proper measurement of government budget déficits. NBER Working Paper No. 1013 – November 1982

Grupo Banco Mundial. Paraguay: Invertir en Capital Humano. Una revisión del Gasto Público y de la Gestión en los Sectores Sociales. Noviembre 2018

Grupo Banco Mundial. Estrategia de Alianza con la República del Paraguay 2019-2023. Enero 2019

# PARAGUAY: CAMBIO INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO.

## UNA VISIÓN HACIA EL FUTURO

Manuel Ferreira Brusquetti<sup>5</sup>

### Los Motores del Crecimiento

El Paraguay ha evolucionado sustantivamente en los últimos 15 años, en diversos aspectos. Posiblemente, el más importante, o por lo menos el más llamativo de estos, ha sido un sustancial crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En los últimos 15 años, la variación del PIB paraguayo ha alcanzado 5,7% como crecimiento acumulado anual que representó un incremento total de 74,2% durante el mismo periodo (ver Gráfico 1).

A partir del freno en el crecimiento poblacional registrado desde el Censo Poblacional del 2002, el incremento del PIB tuvo también su manifestación en el PIB per cápita y en la productividad de la mano de obra. Durante ese lapso, el PIB per cápita, en valores corrientes, pasó de USD 1.312 a USD 5.869, lo que implica un crecimiento anualizado de 28,4%, mientras que el PIB per cápita en valores constantes pasó de USD 4.388 a USD 6.638, o un crecimiento de 10,1% acumulado anual (Gráfico 1). El ingreso promedio de un habitante del Paraguay se multiplicó 4,5 veces en el periodo en consideración. Pocos países han sentido semejante variación en sus niveles de ingreso y, ciertamente, el Paraguay jamás lo había sentido en su historia.

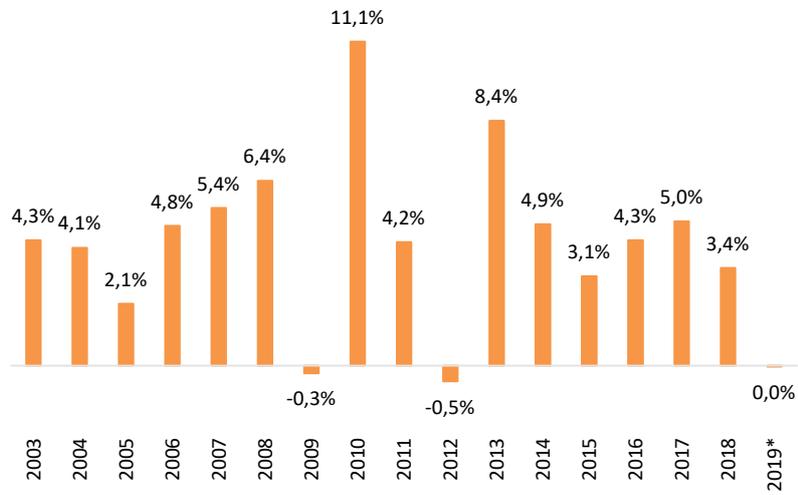
La productividad de la mano de obra también alcanzó niveles importantes durante este periodo de tiempo, sobre todo en algunos sectores, como es el caso del sector agrícola.

---

<sup>5</sup> Economista por la Universidad Católica de Asunción (1990). Máster en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra (1993). Phd en Economía por la Universidad de Massachusetts, Amherst, Estados Unidos (1997).

Experiencia relevante: Ministro de Hacienda (junio de 2012 a agosto de 2013). Presidente de MF Economía (desde el 2016) y MF Economía e Inversiones. Se ha desempeñado como consultor en varias instituciones, entre ellas el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Experiencia profesional en servicios financieros, análisis económico, consultoría y empresas, gobierno y organismos multilaterales.

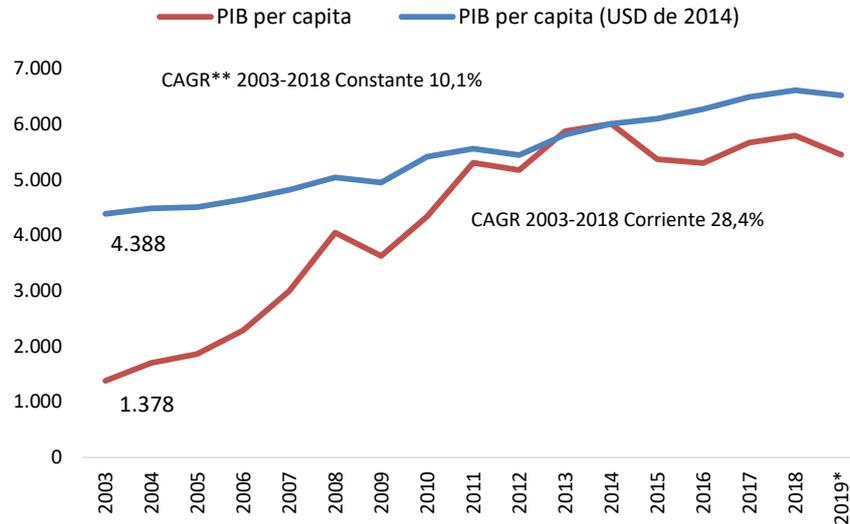
Gráfico 1: Crecimiento del PIB



\*Datos preliminares

Fuente: BCP

Gráfico 2: PIB per cápita (USD)

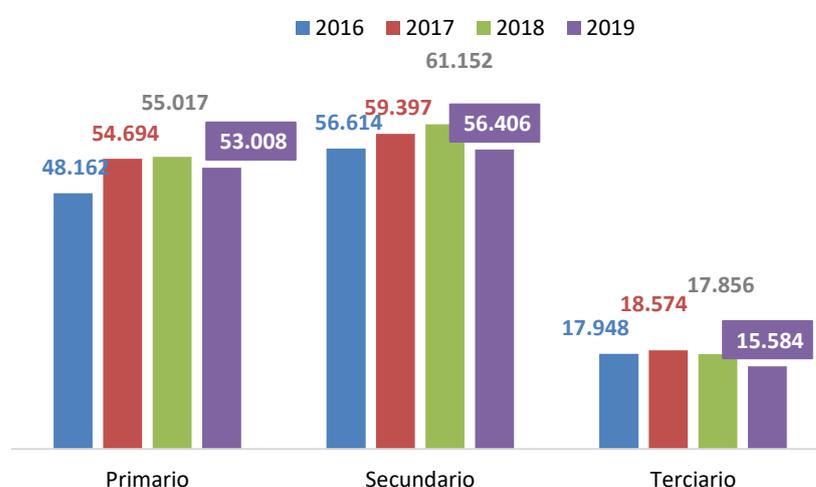


\*Datos preliminares

\*\*CAGR (Compound Annual Growth Rate) – Crecimiento promedio anual compuesto

Fuente: BCP

.Gráfico 3: Productividad total de mano de obra (PIB/PEA) por sectores (USD).

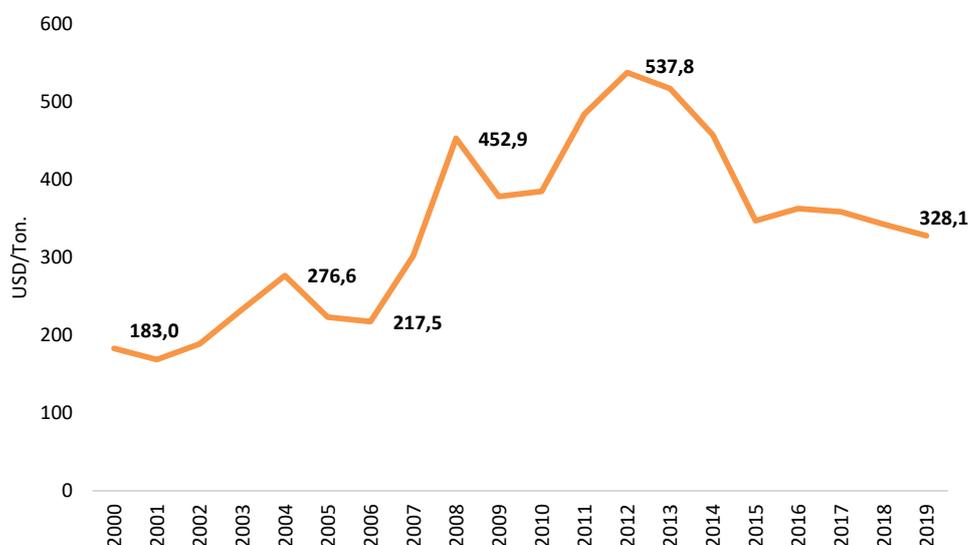


Fuente: BCP y DGEEC

El origen de esta expansión, tanto a nivel macro como a nivel micro, es doble. Por un lado, se dio en este periodo un importante incremento en los precios de las materias primas producidas por el país (soja, maíz, trigo, carne) por impulso de la demanda mundial y la incorporación de grandes poblaciones mundiales a la clase media. Por el otro, Paraguay desarrolló una serie de políticas económicas que, sumadas a una trayectoria de apertura económica y liberación del mercado, le permitieron aprovechar la oportunidad ofrecida a nivel internacional.

El gran impulsor del crecimiento en este periodo ha sido el sector agropecuario, resultado del gran incremento de los precios de productos que Paraguay vendía al mundo. El precio de la soja, que cotizaba en el mercado de Chicago a USD 183 por tonelada en el año 2000, alcanzó un valor promedio de USD 537,8 en el año 2012, pero alcanzó picos que superaron los USD 600 por tonelada. Con el fin del súper ciclo de los commodities, los precios vuelven a deprimirse a partir del año 2015, pero sin alcanzar los niveles previos (ver Gráfico 4). La caída de precios, sumada a los niveles de endeudamiento, ha tenido un impacto significativo en los resultados del sector agrícola.

Gráfico 4: Precio promedio anual de Soja



Fuente: Chicago Board of Trade (CBOT).

Este fuerte incremento de precios tuvo su origen en la incorporación de amplias poblaciones a la clase media y a la vida urbana a nivel mundial, principalmente en China. La población urbana china en 1979 representaba un 34% del total, pasando a representar un 74% del total en el año 2005<sup>6</sup>. El PIB per cápita medido en Paridad de Poder de Compra (PPC) en China creció más de 18 veces en 28 años; pasando de USD 982,3 en 1990 a USD 16.784, en 2019<sup>7</sup>. Esto generó una transformación en la demanda de alimentos sobre todo en el consumo de carnes, cuyo crecimiento generó un impulso anteriormente desconocido de la demanda por proteínas vegetales como forraje para la producción de carnes. China pasa de no existir en el mercado de soja, en 1995, a ser importador de más de dos tercios de toda la soja a nivel mundial, en 2019<sup>8</sup>. A este hecho se sumaron las regulaciones en los países desarrollados, sobre todo Europa y EE. UU., sobre la producción de biocombustibles que afectaron fundamentalmente a la caña de azúcar, al maíz y a la soja.

El significativo incremento de precios aumentó los márgenes agrícolas en Paraguay y produjo un crecimiento análogo del área agrícola que pasa de 1,5 millones de hectáreas sembradas en 2003 a más 3,6 millones en 2019<sup>9</sup>. La producción paraguaya de soja, estimulada por el nuevo

<sup>6</sup> Ver Naughton (2007)

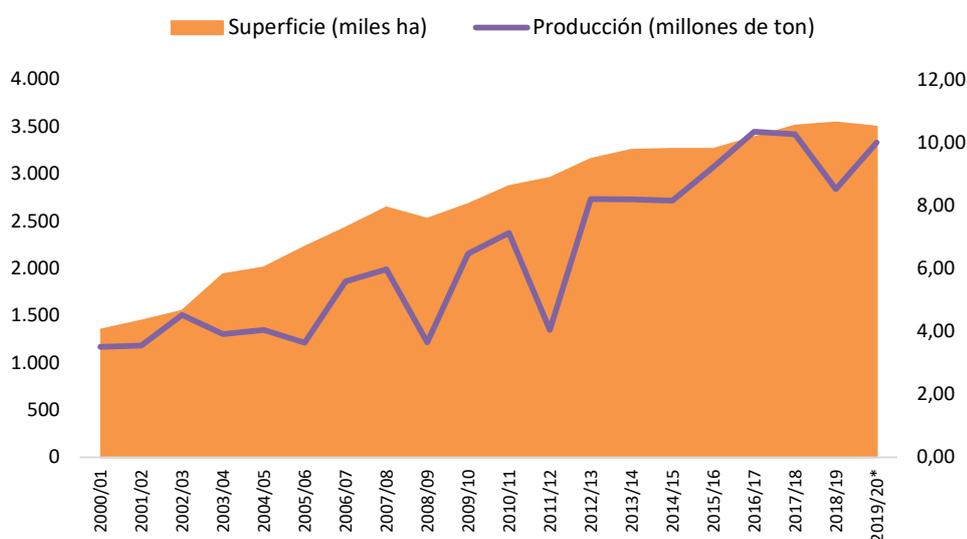
<sup>7</sup> Ver Banco Mundial (2020)

<sup>8</sup> Ver USDA (2020)

<sup>9</sup> Ver Inbio (2020)

nivel de precios, así como técnicas modernas de cultivo y manejo de suelos,<sup>10</sup> también se expande; pasando de 4 millones a más de 10 millones en el mismo lapso. Los nuevos volúmenes de la agricultura desarrollan la cadena agrícola y generan dinamismo en sectores de servicios y no transables<sup>11</sup>. En la actualidad, gran parte del transporte de cargas, tanto carretero como fluvial, el sistema portuario, el comercio de insumos y el desarrollo de una industria procesadora de aceites tiene su origen en el gran volumen generado a partir de esta expansión.

Gráfico 5: Superficie y Producción de Soja



\*Datos preliminares

Fuente: INBIO y Capeco

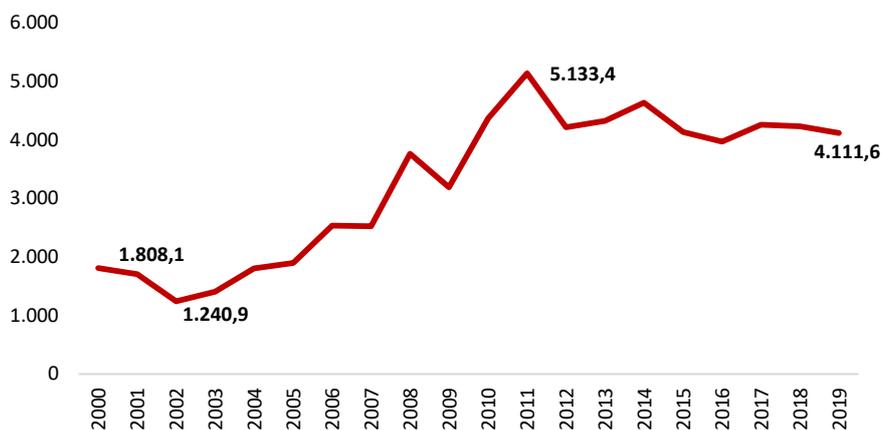
En paralelo al gran desarrollo del sector agrícola, Paraguay empieza a generar una expansión similar en el sector cárnico. El logro del status sanitario de libre de aftosa con vacunación permitió a la carne paraguaya acceder a mercados de mayor precio, a los que no tenía acceso anteriormente. En este periodo, se produjo un incremento significativo del precio de la carne bovina, el cual creció más de 4 veces en su precio de exportación. A nivel del productor, el precio pasó de valores alrededor de USD 1,50 por kg al gancho, en 2006, a valores cercanos a USD 3, en el 2018. El hato ganadero sufrió una expansión importante, tanto por efecto del cambio de uso de suelo en diversas zonas del país, sobre todo en el Chaco, como por efecto

<sup>10</sup> Ver Cubilla y Ferreira (2010).

<sup>11</sup> Ver Banco Mundial (2018) y IMF (2019).

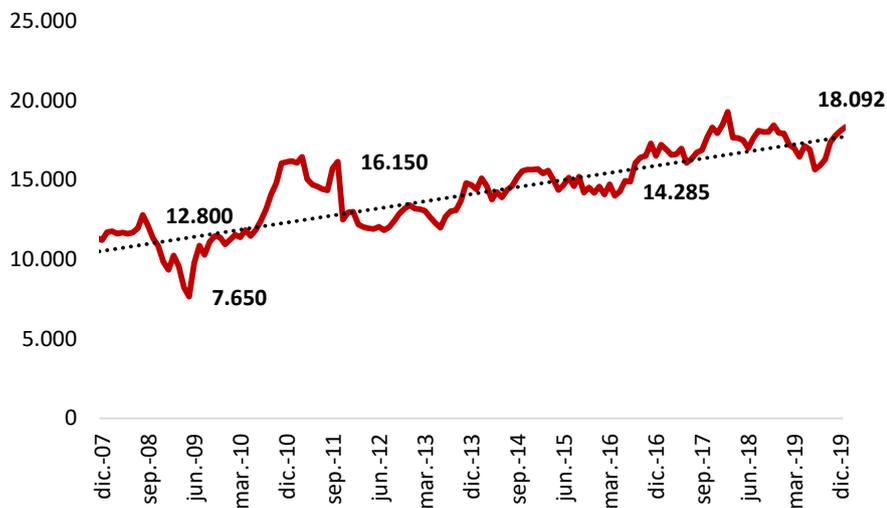
de la formalización que se fue produciendo con la vacunación anti aftosa. El hato ganadero creció a un ritmo de 9,5% acumulado durante el periodo, mientras que la faena crecía a más de 16% (ver Gráficos 8 y 9).

Gráfico 6: Precio de Exportación de Carne (USD/Ton)



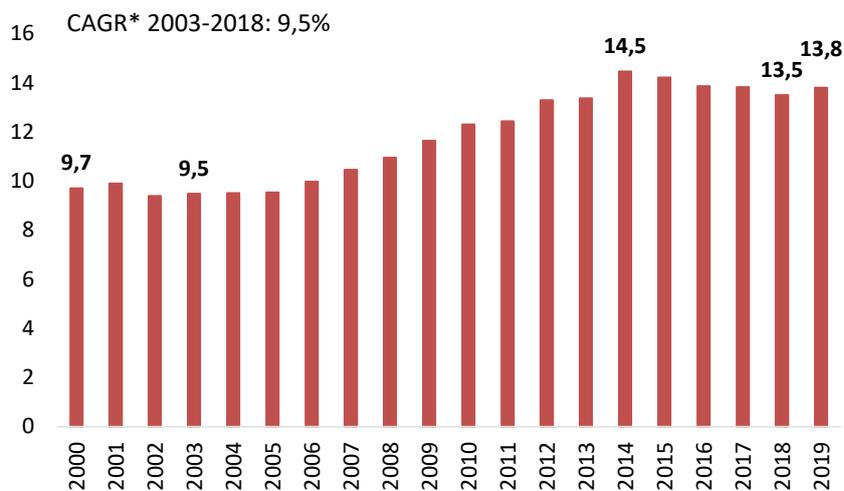
Fuente: BCP

Gráfico 7: Precio de la Carne al Gancho (G./Kg)



Fuente: Datos del sector cárnico

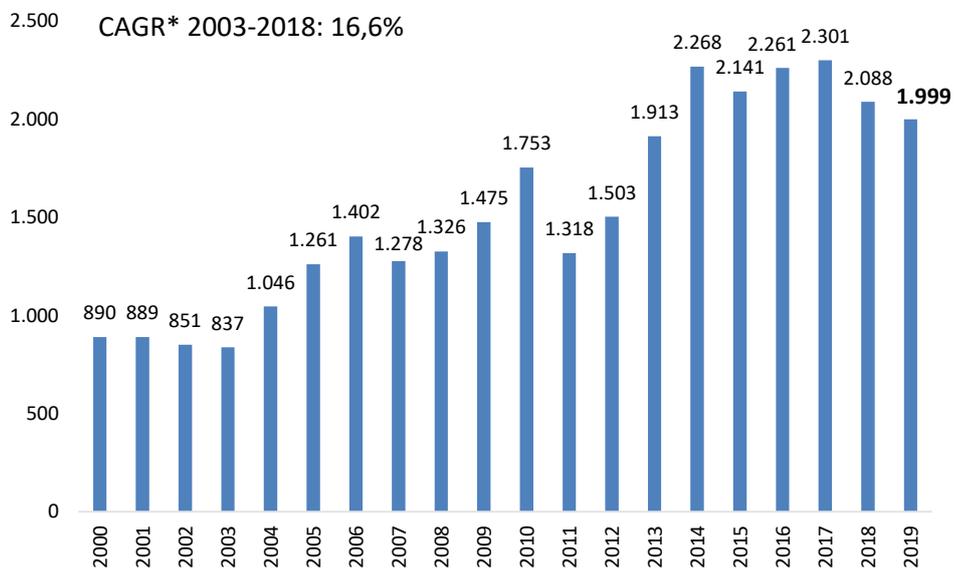
Gráfico 8: Hato Ganadero (Millones de cabezas)



\*CAGR (Compound Annual Growth Rate) – Crecimiento promedio anual compuesto

Fuente: SENACSA

Gráfico 9: Faena de Bovinos (Miles de cabezas)



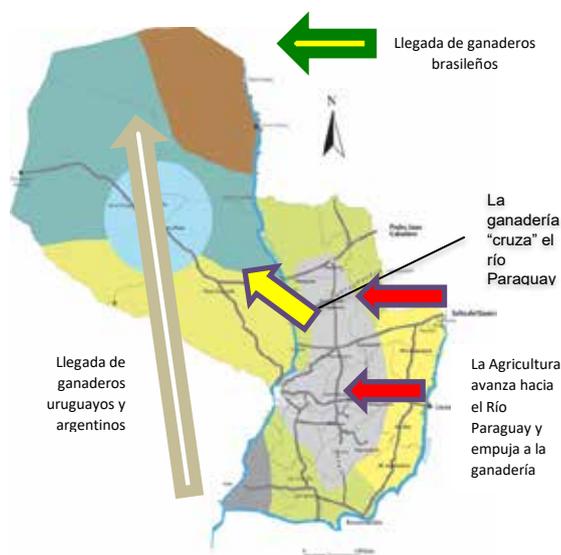
\*CAGR (Compound Annual Growth Rate) – Crecimiento promedio anual compuesto

Fuente: SENACSA

La productividad creciente, los sistemas de manejo y el aporte genético fueron las claves para poder aprovechar esta disparada de precios en favor de una mayor rentabilidad del sector. La cantidad de frigoríficos, sobre todo aquellos habilitados para exportación, fue aumentando, al igual que su capacidad instalada, la cual superó las 10.000 cabezas por día. La expansión del sector cárnico, así como en el caso del sector agrícola, generó un impacto importante a nivel de toda la cadena. Se desarrollaron servicios (veterinarios, de maquinarias, de siembra, etc.), un importante aparato comercial y de transporte, tanto de animales como de carne refrigerada y congelada, entre otros.

Ambos procesos, el agrícola y el cárnico, a más de generar un fuerte impacto en toda su cadena vinculada, generaron un incremento importante en los precios de tierra rural. Estos precios, sobre todo en el Chaco seco, estaban muy deprimidos en 2003, producto principalmente de los bajos precios de ganado. El incremento simultáneo de precios de soja y carne, sumado a los mayores precios de campos en la región (Argentina, Uruguay y Brasil), generó una recomposición de los precios de tierra en todo el país. La agricultura empezó a expandirse desde su zona original en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú hacia el oeste, presionando sobre pasturas ganaderas en San Pedro, Caaguazú, Misiones y Amambay. Esta cesión de pasturas ganaderas a plantíos agrícolas presionó a los productores de las zonas afectadas a cruzar el río Paraguay, en busca de campos con praderas o con potencial de convertirse en pasturas ganaderas. La migración ganadera hacia el Chaco se incrementa con una importante demanda de argentinos, brasileños y uruguayos que empezaron a comprar campos en la Región Occidental, sobre todo en el Alto Paraguay y en el Chaco Central, y también de paraguayos fuera del sector (comerciantes, prestadores de servicios, industriales, entre otros) que empezaron a ver la ganadería y la agricultura como alternativas de inversión, donde la tierra le daba un valor agregado de seguridad (Ilustración 1).

Figura 1 Reorganización del espacio físico para la Agricultura y Ganadería



Fuente: Elaboración propia

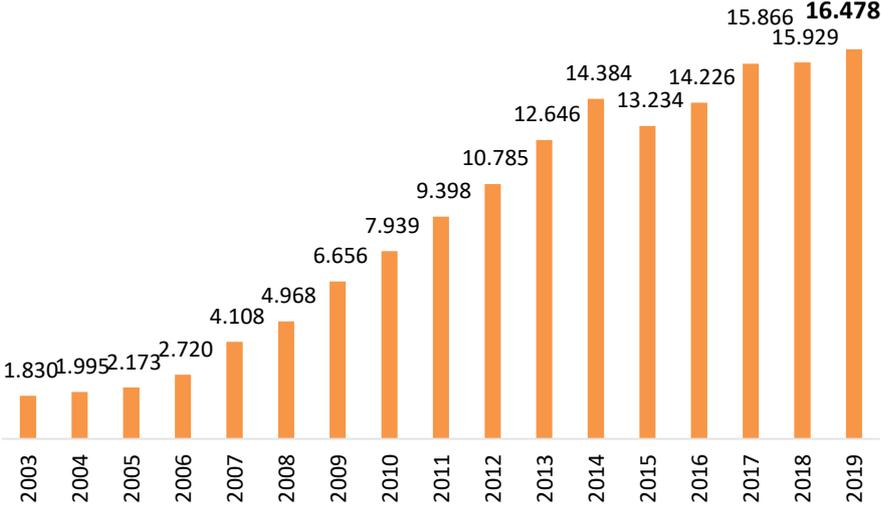
El aumento de precios de propiedades rurales, tanto para ganadería como para agricultura, tuvo una externalidad: generó un incremento en las garantías potenciales que podían ser otorgadas por los propietarios para créditos. Sumado a un importante retorno de capitales producido por la crisis financiera mundial del año 2008, este crecimiento en el valor de las garantías generó un impulso importante también al financiamiento del sector.

### La Reforma Institucional

Los depósitos totales del sistema financiero han venido creciendo sistemáticamente, multiplicándose casi 9 veces en el lapso considerado y alcanzaron USD 16.478 millones al 2019 (ver Gráfico 10). Estos depósitos han podido financiar el crecimiento del crédito total que ha tenido un crecimiento superior a 15 veces, con una cartera de USD 15.595 millones al 2019 (ver Gráfico 11). El gran vector de colocación de estos créditos ha sido el sector agropecuario, con una cartera agrícola que pasó de USD 212 millones a USD 3.546 millones, y una cartera ganadera, que se encontraba en poco más de USD 47 millones, a USD 1.630 millones; entre 2005 y 2019 (ver Gráfico 12). Una parte importante del financiamiento fue destinada a compras de campos y mejoras tecnológicas (compras de maquinarias, inversiones en mejoras en campos, mejoras de suelo, etc.), con lo cual el impacto de mayor productividad en el sector agropecuario sufrió una mayor velocidad de

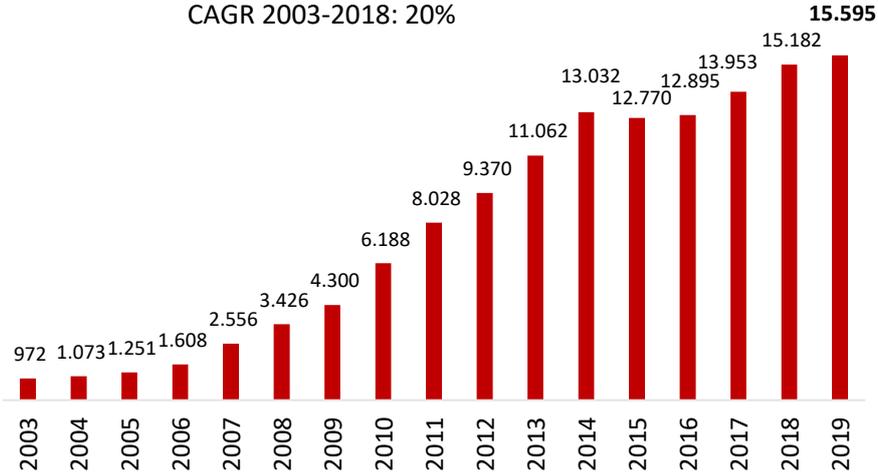
diseminación. El crecimiento de la cartera financiera alcanzó también al desarrollo de los créditos a las pymes y microempresas, permitiendo consolidar la capacidad de empleo de estas, así como financiar el crecimiento de los estándares de vida de la ascendiente clase media urbana, a través del crédito de consumo.

Gráfico 10: Evolución de los Depósitos en el Sistema Financiero (Millones de USD)



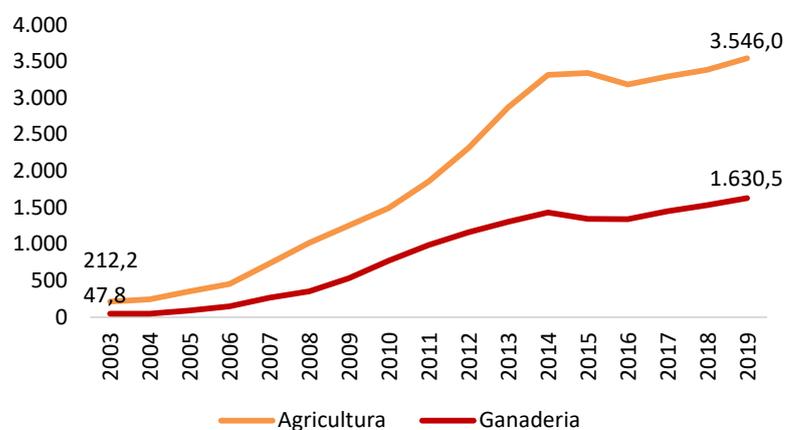
Fuente: BCP

Gráfico 11: Cartera de Préstamos del Sistema Financiero (Millones de USD)



Fuente: BCP

Gráfico 12: Evolución de la Cartera Agrícola y Ganadera (Millones de USD)



Fuente: BCP

La estabilidad macroeconómica del país, producto de políticas prudentes implementadas desde el Estado, han sostenido de manera continua la marcada variación del nivel de ingresos. Las reformas institucionales al inicio del periodo 2003-19 fueron claves en asegurar la estabilidad de los parámetros macroeconómicos. Al referirnos a instituciones, las definimos, siguiendo a North, como las “restricciones creadas por el hombre que estructuran la interacción política, económica y social. Estas consisten tanto de restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” North (1991: pp. 97). Las principales reformas se centraron en el campo monetario-financiero y en el campo fiscal. Las mismas permitieron un equilibrio de diversas variables económicas que dotaron de “reglas de juego” mucho más claras a los agentes económicos, en especial a las empresas. Así, se verificó un nivel de precios equilibrado, un incremento de la recaudación pública y mayor capacidad de intervención de la autoridad monetaria en la supervisión financiera.

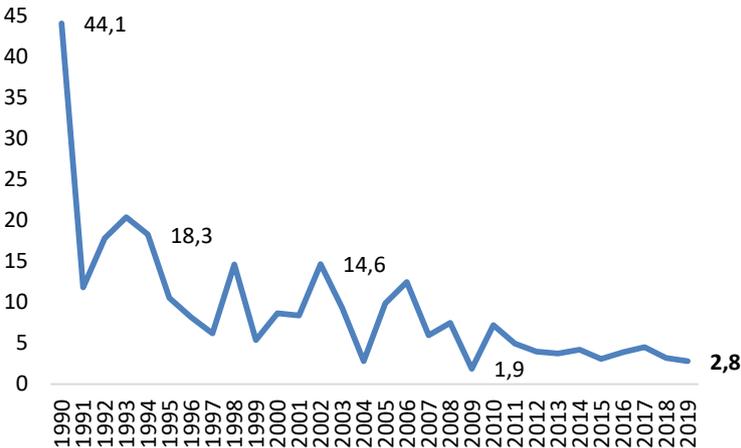
Con posterioridad a las crisis financieras del segundo quinquenio de los años noventa, el Banco Central del Paraguay (BCP) implementó diversas medidas de supervisión bancaria, entre ellas la reforma de la Ley de Bancos y de la Ley del Banco Central<sup>12</sup>. Si bien esta normativa fue desarrollada a partir del inicio de la crisis financiera local (todas las leyes referidas son del año 1996), su impacto fue notorio a medida que avanzaba el ejercicio de la supervisión bancaria por parte de la Superintendencia de Bancos (SIB). La misma fue madurando a medida que el público fue superando el impacto psicológico

<sup>12</sup> Ver Ley 861/96 y Ley 489/96

generado por las diversas corridas bancarias de la segunda mitad de los años noventa y de los primeros años de la década del 2000. Este restablecimiento de la capacidad supervisora del Estado sobre el sistema financiero estuvo acompañado de la progresiva adopción por parte del BCP de un sistema de metas de inflación.

Paraguay ha sido afectado de manera moderada por la hiperinflación que impactó fuertemente a la región. Mientras que en Paraguay la inflación alcanzó un máximo de 44,1% en 1990, en Argentina el promedio de ese año fue 2.314% y en Brasil representó 4.116%<sup>13</sup>. La inflación paraguaya llegó a 2,8% en el año 2019 (ver Gráfico 13). Esta reducción en el nivel de precios vino acompañada de una estabilidad en la moneda que verificó tipos de cambio de limitada volatilidad.

Gráfico 13. Variación de la Inflación del Paraguay (%)



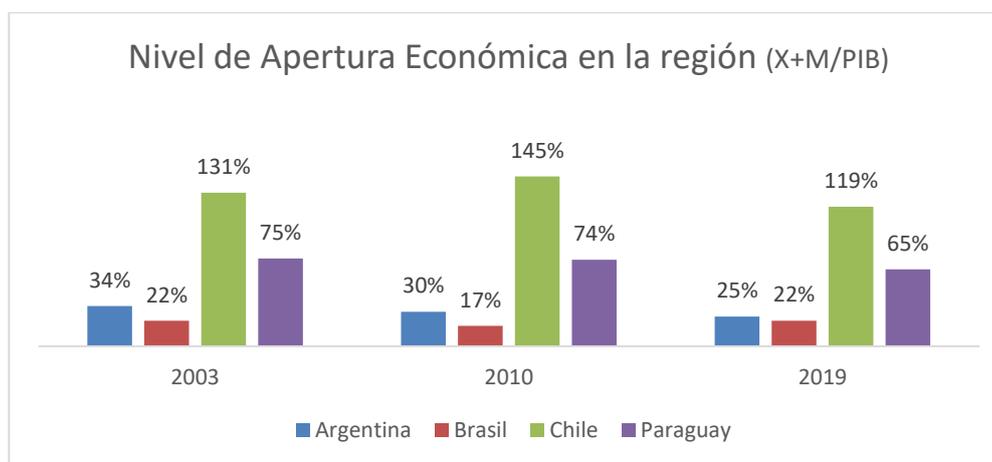
Fuente: BCP

Paraguay ha funcionado históricamente como un arbitrador de tipo de cambio. Actualmente, es una de las economías más abiertas de América del Sur, medida por la participación de su comercio exterior en el PIB (ver Gráfico 14). Si bien estos valores representan el nivel formal de apertura de la economía, existe un comercio fronterizo no registrado que tiene mucho impacto en la economía, sobre todo en el sector comercial e industrial. Tales niveles de apertura le han dado la posibilidad al país de generar un arbitraje de tipo de cambio que ha servido de amortiguador de los impactos de variación en precios relativos en frontera. En el marco de la estabilidad macroeconómica de Paraguay, y la inestabilidad casi estructural de sus vecinos, dicha apertura ha permitido

<sup>13</sup> Ver Indec y FGV.

mantener una inflación baja y generar empleos informales (pero adicionales), en especial para la población de menores recursos. El impacto del arbitraje en las empresas es volátil, y obliga a muchas de ellas a tener que estar muy atentas a los cambios de precios relativos, ya que permanentemente deben competir con la entrada informal de mercadería por la frontera. Esta inestabilidad de demanda ha generado una resiliencia importante en las empresas paraguayas.

Gráfico 14. Nivel de Apertura de la Economía en la región (X+M)/PIB.



Fuente: Bloomberg y BCP.

Paralelamente, las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central del Paraguay (BCP) se multiplicaron por ocho, pasando de USD 983 millones a USD 7.674 millones entre 2003 y 2019, dando amplia solvencia al balance del Banco Central (ver Gráfico 15)<sup>14</sup>. A esto se sumó un manejo prudente de la deuda externa pública que se redujo de 32% del PIB en 2003 a 19% en 2019, llegando a alcanzar 7% del PIB en su punto más bajo y permitiendo que Paraguay sea uno de los pocos países a nivel mundial que se convirtieron en acreedores netos del resto del mundo<sup>15</sup> (ver Gráfico 16). Los impactos en el público de estas reformas fueron traspasados a las tasas de interés, que en valores promedios se recortaron a la mitad, haciendo el crédito más accesible a empresas y

<sup>14</sup> El Banco Central del Paraguay es capitalizado en Diciembre de 2012 por el Ministerio de Hacienda con un bono perpetuo. Esta capitalización consigue limpiar innumerables cuentas incobrables y fortalecer su balance.

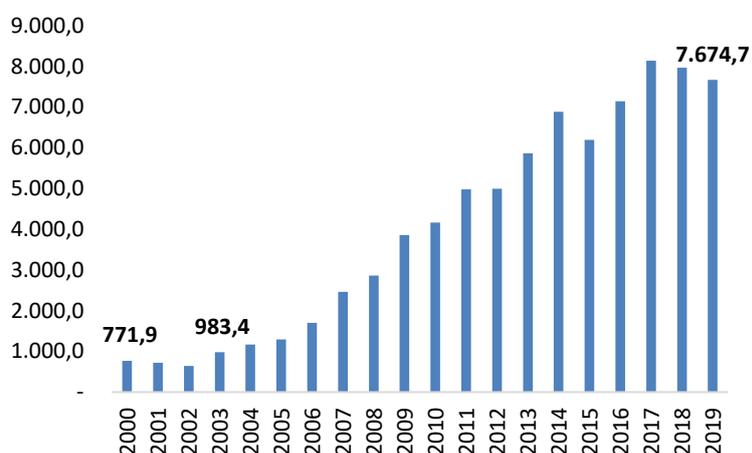
<sup>15</sup> Entendemos por acreedores del resto del mundo el hecho que las reservas internacionales de un país sean superiores a sus deudas de tal forma que

$$\text{Deuda Neta} = \text{RIN} - D_x$$

tal que RIN: son las Reservas Internacionales Netas;  $D_x$ : es la Deuda Externa.

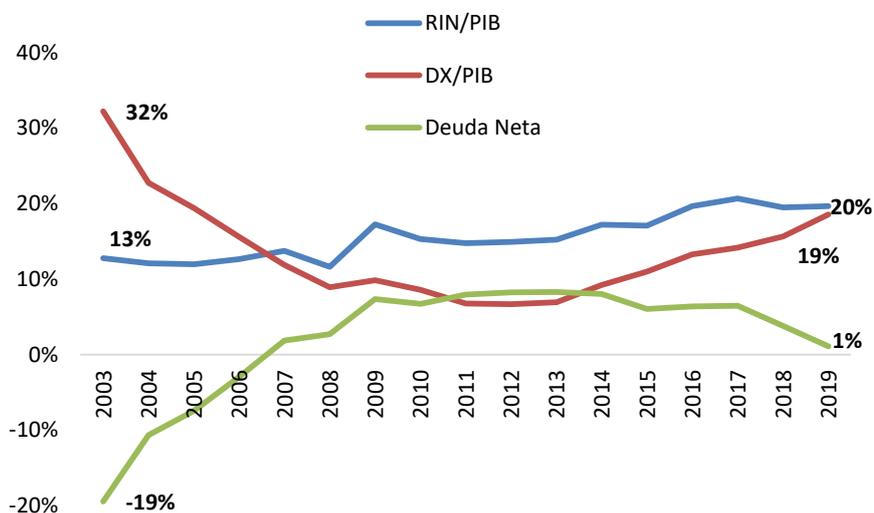
consumidores y, sobre todo, reduciendo el riesgo moral de las transacciones<sup>16</sup> (ver Gráfico 17).

Gráfico 15. Reservas Internacionales Netas (Millones de USD)



Fuente: BCP.

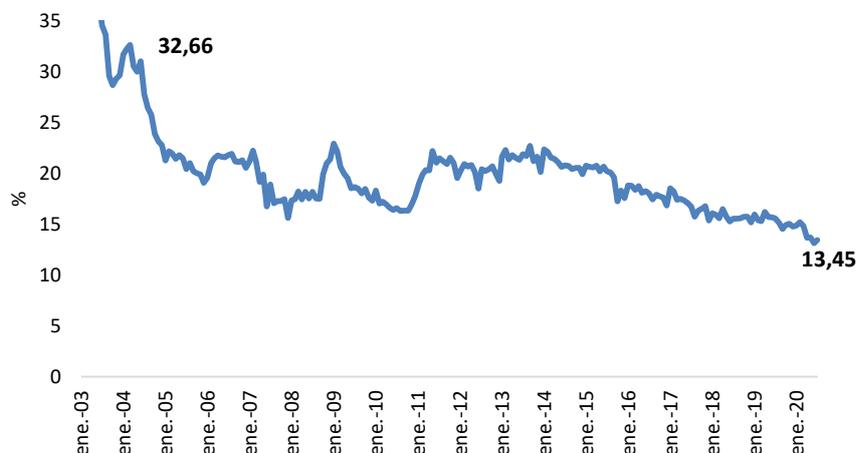
Gráfico 16. RIN/PIB, DX/PIB y Deuda Neta/PIB



Fuente: BCP y Ministerio de Hacienda.

<sup>16</sup> Definimos riesgo moral como el riesgo en el que incurre una parte que no entró en un contrato de buena fe o proveyó información engañosa sobre sus activos, pasivos o capacidad crediticia. Ver Fudenberg y Tirole (1991), Salanié (1997) y Gintis (2009).

Gráfico 17. Tasa de Interés Activa Promedio (%)



Fuente: BCP.

En el año 2004 se realiza una reforma tributaria de gran alcance, cuyo principal cambio consistió en la reducción de la tasa del Impuesto a la Renta de las empresas, de 30% a 10%<sup>17</sup>. Esta decisión tuvo un efecto extraordinario en las cuentas públicas, haciendo que la cantidad de contribuyentes crezca significativamente, llegando a 824.179 contribuyentes a finales de 2019. Mientras que los ingresos públicos aumentaron 8,6 veces, llegando a 33.566 mil millones en 2019 (ver Gráfico 18). La reforma del 2004 es consolidada con la implementación del Impuesto a la Renta Personal (IRP) en 2012 y la aprobación del Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) en 2013; ambos con tasas generales de 10%<sup>18</sup>. Una última variación del sistema tributario fue implementada en la reforma del año 2019, en la que se unificaron todos los impuestos a la renta a las empresas en el denominado Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), se creó el impuesto a la Distribución de Utilidades (IDU) y se aplicaron modificaciones en el Impuesto a la Renta Personal (IRP). Los resultados de estas modificaciones están aún por verse.

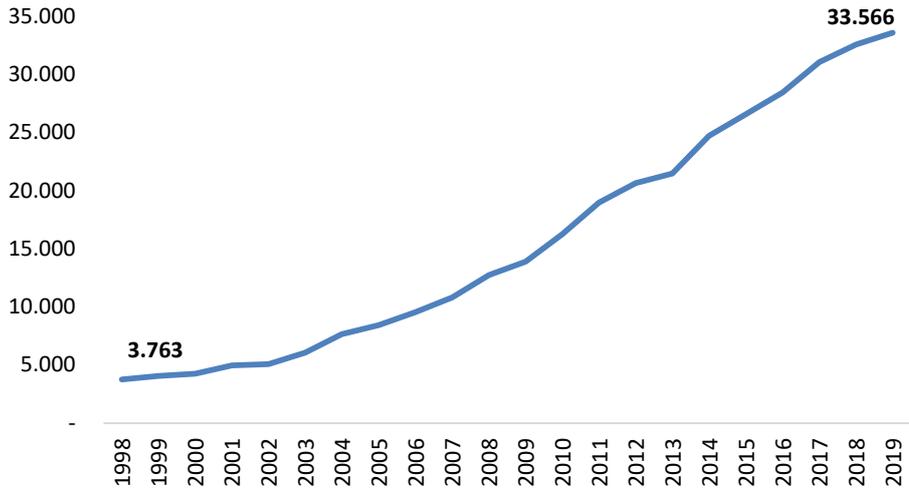
El déficit fiscal que había quedado desbordado en el periodo anterior al 2003 pudo ser controlado y se mantuvo un superávit fiscal hasta el año 2012, donde el incremento de salarios a funcionarios públicos en el presupuesto vuelve a hacer caer el resultado fiscal a una posición negativa. En respuesta a esta situación, en el año 2013 se aprueba una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) con tres ejes: el déficit total no puede superar el

<sup>17</sup> Técnicamente, esta decisión hizo que Paraguay se mueva a la izquierda de la curva de Laffer, incrementando la recaudación con una reducción de la tasa efectiva del impuesto. Ver Canto, Joines y Laffer (1981).

<sup>18</sup> Ver Ley 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, Ley 4673/12 que Amplía y Modifica la Ley de creación del Impuesto a la Renta Personal y Ley 5061/13 que modifica disposiciones de la ley 125/92 “que establece el nuevo régimen tributario” y dispone medidas de carácter tributario.

1,5% del PIB, los salarios de los funcionarios públicos no pueden tener incrementos superiores a los de empleados del sector privado<sup>19</sup> y los gastos corrientes no pueden ser ajustados en un porcentaje superior al 4% más la inflación del año anterior<sup>20</sup>. Esta ley permitió cuentas fiscales controladas que, si bien siguen siendo deficitarias, no superan los límites establecidos por la ley (ver Gráfico 19). Esta situación se transforma con la crisis de 2019 de sequía que genera un déficit de 2,8% y exige la utilización del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para extender el valor del déficit fiscal por encima de la barrera de 1,5%. La aparición de la pandemia generada por la COVID-19 en marzo de 2020 profundiza este problema. El 1 de abril de 2020 se aprueba la ley de emergencia 6524/20 que genera un déficit estimado de 7,2% del PIB para el año 2020. La aparición de ambas crisis reinicia un nuevo debate: cómo conseguir mantener un déficit fiscal controlado, ancla de la estabilidad macroeconómica del Paraguay. Las alternativas, vinculadas a ingresos y gastos del Estado se discuten más abajo.

Gráfico 18. Ingresos Públicos (Miles de Millones de G)

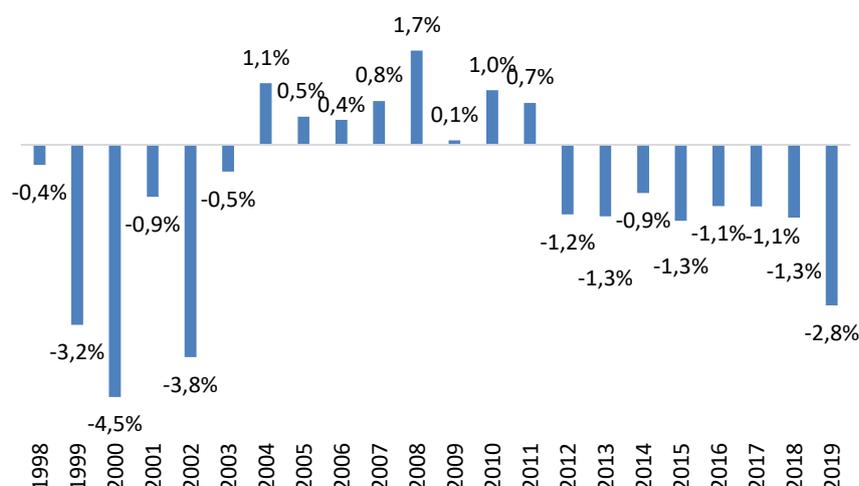


Fuente: Ministerio de Hacienda.

<sup>19</sup> El salario mínimo se ajusta anualmente en el mes de julio en el mismo monto que la inflación. Esto implica un sostenimiento intertemporal de los salarios reales.

<sup>20</sup> Ver Ley 5.098/13 de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico 19. Déficit Fiscal (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

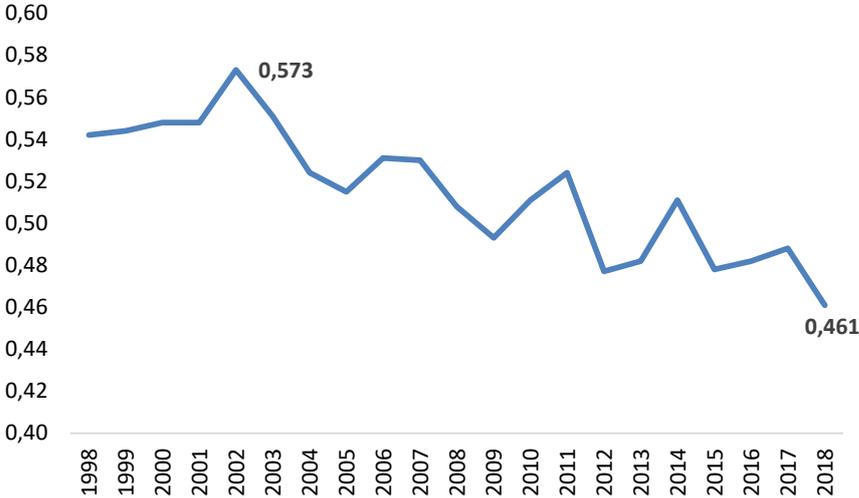
## El Crecimiento y su Impacto en la Población

Entendiendo que el PIB es un indicador incompleto para caracterizar la calidad de vida de una población, es preciso complementar este análisis con otros indicadores. Los datos complementarios deben reflejar realidades, tanto de nivel macro y micro, que enriquezcan la comprensión de los impactos del incremento en nivel de ingresos de la población paraguaya en el periodo considerado. Uno de estos indicadores es el coeficiente de Gini<sup>21</sup>. Más allá de los cambios que han ocurrido en la economía y la sociedad paraguaya en el periodo en consideración, el coeficiente de Gini ha tenido una variación limitada, reflejo de una reducción relativa de la desigualdad. A pesar de ello, una disminución implica una aproximación de la distribución del ingreso a niveles más equitativos, proveniente de un incremento en el ingreso de los segmentos más bajos de la población. El coeficiente de Gini alcanzó su pico de mayor desigualdad en el año 2002, con un valor de 0,57. A partir de este punto ha sufrido reducciones irregulares pero sostenidas a lo largo del tiempo, que han llevado dicho coeficiente a valores de 0,46 (ver Gráfico 20).

<sup>21</sup> Gini propuso un indicador de concentración de la desigualdad que se define como 1 menos dos veces el área de la curva de Lorenz. La curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso recibido por un determinado grupo de población ordenado en forma ascendente de acuerdo a su ingreso. La Curva de Lorenz sería una recta de 45° si toda la población tuviese el mismo ingreso. El Coeficiente de Gini se basa en la distancia entre la Curva de Lorenz y la recta de 45° que representaría una distribución perfectamente igual del ingreso y va creciendo a medida que la distribución de ingresos es más desigual. Ver CEPAL (2000).

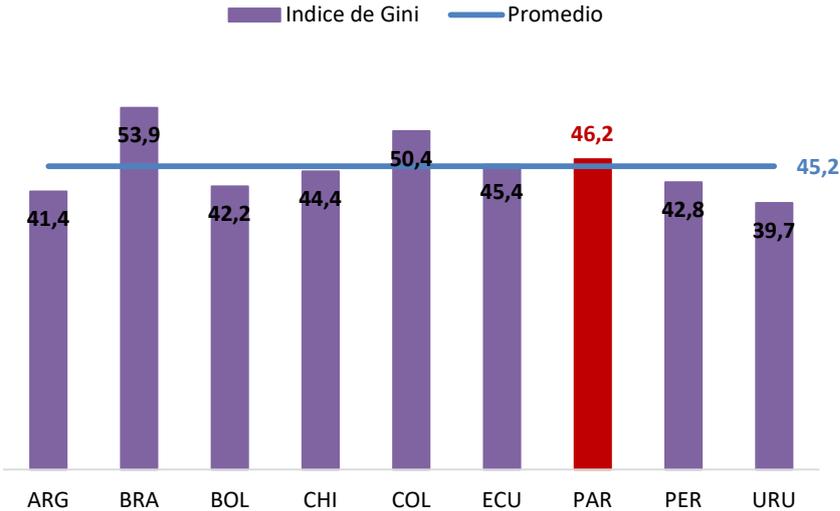
Con este proceso, Paraguay ha ido convergiendo hacia la media sudamericana, superando ya a Brasil y Colombia (Gráfico 21).

Gráfico 20: Coeficiente de Gini (Paraguay).



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 21: Coeficiente de Gini (América del Sur).



Fuente: Banco Mundial

El coeficiente de Gini, por tanto, presenta una aproximación de la evolución de los ingresos de la población donde se pueden verificar indicios a nivel macro de una mejora en la calidad de vida de la población paraguaya. Estos datos tienen coherencia con la evolución de la pobreza y el crecimiento de la clase media de la población paraguaya. La pobreza en Paraguay se ha recortado significativamente en el periodo en consideración a menos de la mitad, encontrándose en un valor de 23,5% al año 2019<sup>22</sup>. La pobreza extrema, sin embargo, ha tenido un comportamiento todavía más dinámico. Al año 2019, el 4% de la población paraguaya se encuentra en condiciones de pobreza extrema<sup>23</sup> (Gráfico 22). Cuando consideramos la evolución de los distintos niveles de ingreso,<sup>24</sup> la reducción de la pobreza, tanto rural como urbana, ha venido acompañada de un fuerte crecimiento de la clase media. Esta clase media ha generado un incremento importante de la demanda a todos los niveles. Si bien la clase alta también ha crecido, la duplicación de la clase media ha sido el gran elemento transformador. El sector menos impactado ha sido la población vulnerable, es decir, aquella con ingresos entre USD 2 y USD 10 diarios que por efecto de una retracción en sus niveles de ingreso o por un incremento de la inflación corre el riesgo de volver a integrar estos grupos de pobreza<sup>25</sup> (Gráfico 23).

---

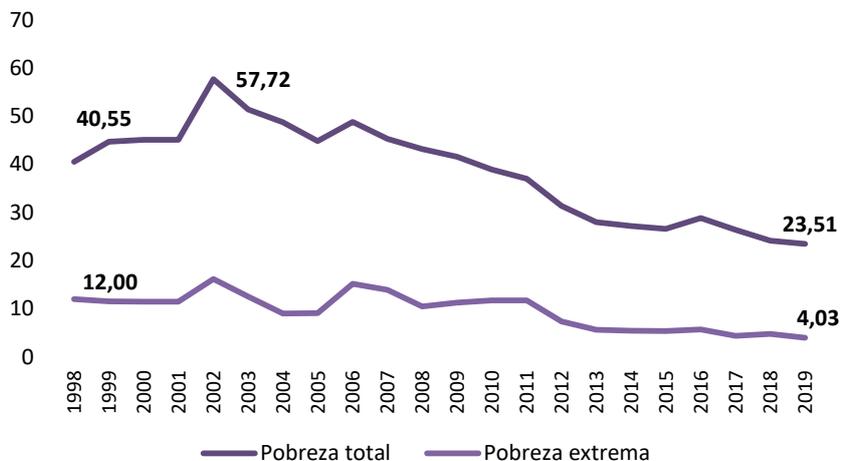
<sup>22</sup> Es lógico suponer que tras el impacto generado por la aparición de la COVID-19 y las medidas de aislamiento que han impactado significativamente en el empleo, veamos un incremento en los niveles de pobreza.

<sup>23</sup> Para más información sobre el sistema de cálculo y medición de pobreza y pobreza extrema, Ver Boletín de Pobreza y Distribución del Ingreso DGEEC (2020).

<sup>24</sup> Para este caso hemos tomado el factor de conversión de PPA del Banco Mundial correspondiente a Paraguay. <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP?locations=PY> La teoría de la paridad del poder de compra (también conocida como PPA) afirma que una unidad de cualquier divisa debería ser capaz de adquirir la misma cantidad de bienes en todos los países. Tiene su fundamento teórico en “La Ley del Precio Único que establece que en los mercados competitivos, en los que no se consideran los costos de transporte ni existen barreras oficiales al comercio, tales como los aranceles, los productos idénticos vendidos en diferentes países deben tener el mismo precio, cuando este venga expresado en términos de una misma moneda” (Krugman y Obstfeld, 2003).

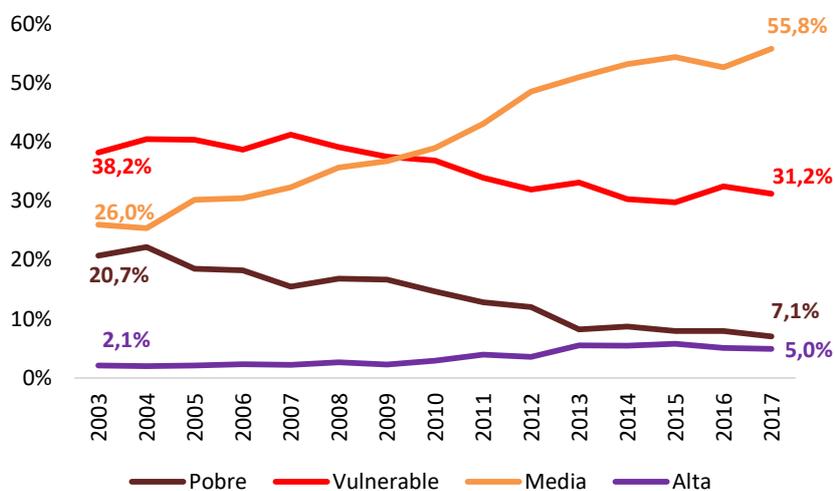
<sup>25</sup> Es importante destacar que las políticas públicas orientadas a impedir el regreso de una persona a niveles de pobreza no son las mismas que aquellas orientadas a sostener a esta misma persona en un nivel de ingresos superior. Ver Invertir en la Gente PNUD (2008).

Gráfico 22: Evolución de la Pobreza (%)



Fuente: DGEEC.

Gráfico 23: Población por Niveles de Ingreso (%)



Fuente: Elaboración propia con Datos del Banco Mundial

Los mismos hechos estilizados que se verifican a nivel de indicadores macroeconómicos se replican a nivel micro. El incremento de la demanda generada por la creciente clase media, sumada a la reducción en las tasas de financiamiento y la expansión del crédito, incrementaron la tenencia de bienes duraderos de manera muy significativa.

La expansión del acceso a telefonía y la cantidad de hogares con transporte propio a través de motos o automóviles constituye posiblemente la mayor transformación. La aparición del teléfono celular, y su masificación a través de empresas privadas licenciatarias de las redes, permitió que poblaciones históricamente aisladas puedan tener una capacidad de conexión nunca antes experimentada. De alrededor de 40% de hogares comunicados en 2003 se pasó a una cobertura casi universal de telefonía. A esto se sumó la reducción de precios de vehículos propios, en especial de motos. La aparición de fábricas ensambladoras de motos que importaban modelos CKD o SKD<sup>26</sup> y las terminaban en Paraguay, así como la habilitación de importación de autos usados de Asia, sumados a la baja de las tasas de interés, permitió a amplios sectores de la población el acceso a una movilidad que anteriormente le estaba negada. Esta capacidad de movilidad se extendió de alrededor de 30% de los hogares a casi 75% de ellos (Gráfico 24).

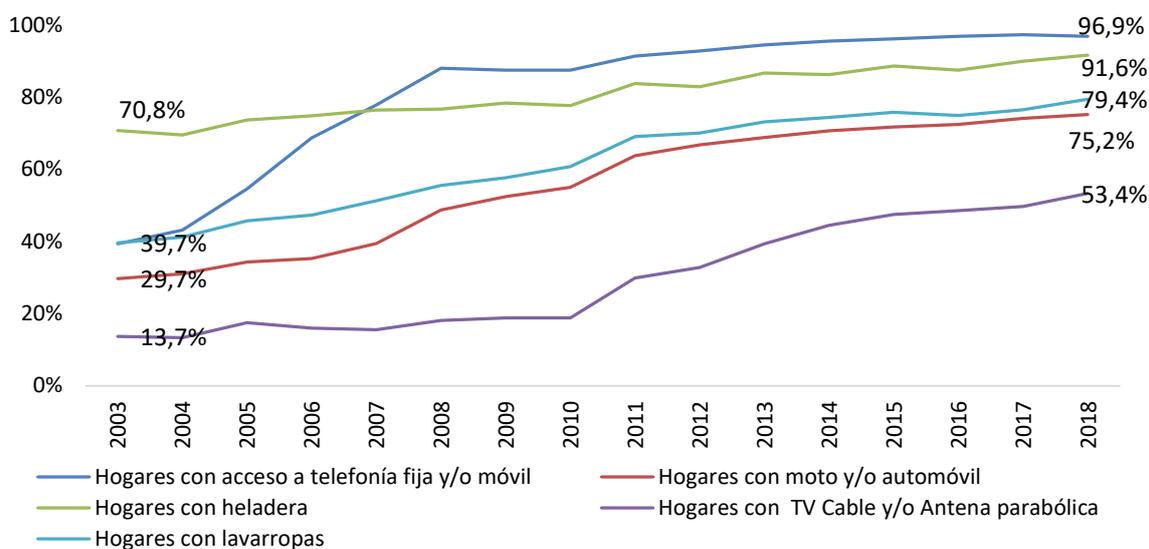
En un país con infraestructura vial deficiente y transporte público de mala calidad, esta capacidad de conexión y movilidad generó transformaciones radicales en el comportamiento de la población y en su acceso a mercados. La tenencia de estos bienes permitió a sectores que anteriormente debían migrar a los centros urbanos, a afincarse en sus lugares y moverse solamente según necesidad. La ruptura del aislamiento físico de grandes poblaciones provocada por la comunicación y la movilidad, cuando se le sumó el acceso a conexiones de televisión, permitió un acceso a la información hasta entonces desconocido.

Otros bienes duraderos como el acceso a heladera y lavarropas contribuyeron también a liberar mano de obra femenina que pudo integrarse al mercado de trabajo y consolidar el ingreso familiar. Esta expansión fue posible por el nivel de cobertura de hogares con acceso a electricidad, que ha alcanzado en este periodo de tiempo una cobertura universal; así como el acceso a agua potable por vía de cañerías, lo que permitió liberar mano de obra femenina e infantil que anteriormente dedicaba muchas horas a tareas domésticas.

---

<sup>26</sup> Complete Knock Down (CKD) y Semi-Knocked Down (SKD). Son kits de productos completamente desarmados o parcialmente armados para su terminación. Esta es una práctica común en el sector automotor.

Gráfico 24. Tenencia de Bienes Duraderos (% de Hogares)



Fuente: DGEEC

El mercado de trabajo también ha tenido transformaciones importantes durante el periodo considerado. La tabla 1 presenta los indicadores de población y mercado de trabajo de 1997 a 2018. La tabla 2 compara tres periodos: 1) de 1997 a 2003, la etapa de estancamiento; 2) de 2003 a 2010, el inicio del auge; y 3) de 2010 a 2018, la madurez del auge. La cuarta columna toma el periodo completo del auge de 2003 a 2018. Se presentan los incrementos anuales de cada uno de los indicadores en valores absolutos. En la etapa 1, el crecimiento de la población total aún no se traducía en un mayor crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), y el mercado de trabajo no tenía la capacidad de emplear a la gente que se incorporaba a la edad laboral. Se verificaba un crecimiento importante de la masa de desempleados y subempleados que crecía a un ritmo de casi el 50% del crecimiento de la demanda de empleo. En la etapa 2, el nivel de actividad económica genera una demanda por empleo superior a la oferta. Durante este periodo se reduce la cantidad de gente sin empleo o con empleos precarios. En la tercera etapa de madurez, la oferta del mercado de trabajo (incremento de la PEA) aumenta en un promedio de 28% anual, mientras que la demanda de empleo (Población ocupada) aumenta solamente en 12%, en promedio. Si bien esto genera un crecimiento en la cantidad de desempleados y subempleados, la alteración en las tasas de empleo y subempleo han sido mínimas, dado que la población ocupada ha aumentado de manera también considerable. Durante el periodo total de auge de los últimos 15 años, la

economía ha tenido la capacidad de emplear a la gente que iba ingresando al mercado de trabajo.

Tabla 1: Indicadores de Población 1997-2018

Indicador	1997	2003	2010	2018
Población Total	5,004,470	5,525,595	6,197,103	6,971,229
Población Económicamente Activa (PEA)	2,116,270	2,504,366	2,940,313	3,578,303
Población Ocupada	2,002,266	2,304,505	2,773,574	3,375,265
Población sin Empleo	251,416	390,813	338,806	415,751
Sub Ocupados*	137,412	190,952	172,067	212,713
Desempleados	114,004	199,861	166,739	203,038
Tasa de Sub empleo	6.49%	7.62%	5.85%	5.94%
Tasa de Desempleo abierto	5.39%	7.98%	5.67%	5.70%

Fuente: DGEEC

Tabla 2: Evolución de la Población 1997-2018

Indicador (Variaciones Interanuales)	1	2	3	4
	1997-2003	2003-2010	2010-2018	1997-2018
Población Total	86.854	95.930	96.766	103.514
Población Económicamente Activa (PEA)	64.683	62.278	79.749	76.949
Población Ocupada	50.373	67.010	75.211	72.263
Población sin Empleo	23.233	-7.430	9.618	8.649
Sub Ocupados*	8.923	-2.698	5.081	3.963
Desempleados	14.310	-4.732	4.537	4.686
Crecimiento Promedio del PIB	0,59%	4,75%	4,87%	3,20%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la DGEEC y el BCP

La incorporación de grandes poblaciones al mercado de trabajo muestra una película muy diferente en cuanto a la estructura laboral del Paraguay. La participación del sector primario se redujo significativamente, pasando de casi un tercio de la PEA a valores del 20%, y reduciéndose además en valores absolutos. Los sectores de comercio y servicios, incluyendo a la construcción, no solo han crecido de 52% a 60% en su participación dentro de la fuerza laboral, sino que han incorporado 1 millón de trabajadores. Por su parte el sector industrial ha tenido un crecimiento de 57% en la cantidad de empleados.

Sin embargo, es el sector terciario el que más ha aportado al crecimiento de la población ocupada durante el periodo considerado, con más de 800 mil nuevos trabajadores.

Tabla 3: Evolución de la Población Ocupada por Rama de Actividad 2003-2018

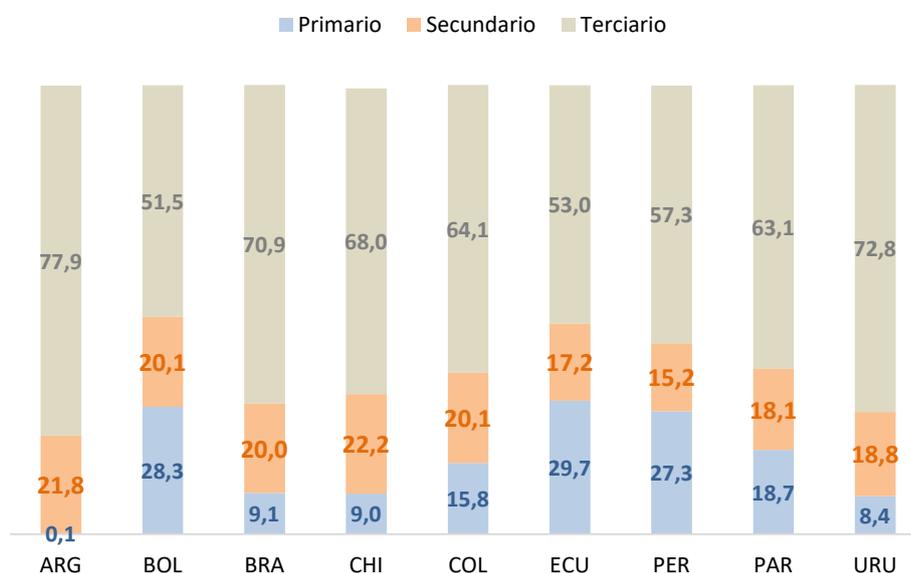
Rama de Actividad	2003	Part (%)	2018	Part (%)	Crecimiento	Part. en Crecimiento	Crecimiento %
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	744.601	32%	691.850	20%	-52.751	-4,9%	-7,10%
Industrias Manufactureras	245.645	11%	386.391	11%	140.746	13,1%	57,30%
Electricidad, Gas y Agua	16.396	1%	16.504	0%	108	0,0%	0,60%
Construcción	97.450	4%	240.102	7%	142.652	13,3%	146,40%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	532.129	23%	877.995	26%	345.866	32,3%	65,00%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	84.794	4%	110.884	3%	26.090	2,4%	30,10%
Finanzas, Seguros, Inmuebles	70.328	3%	212.383	6%	142.055	13,3%	202,00%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	512.818	22%	838.165	25%	325.347	30,4%	63,40%
NR	344	0%	991	0%	647	0,1%	188,10%
<b>Población Ocupada Total</b>	<b>2.304.505</b>	<b>100%</b>	<b>3.375.265</b>	<b>100%</b>	<b>1.070.760</b>	<b>100%</b>	<b>46,50%</b>

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la DGEEC y el BCP

A pesar de que todavía el sector primario tiene una participación importante en la mano de obra, Paraguay ha dejado de parecerse en su estructura a los países mineros del sector andino. En este sentido, su estructura denota una trayectoria a mitad de camino en su evolución hacia los países de mayores ingresos en la región y pareciéndose más a los países de mayor dinamismo económico de los últimos años, como son los casos de Colombia y Perú. A pesar del menor empleo generado por el sector primario agropecuario, es importante considerar que una parte importante de la mano de obra generada en los sectores secundarios y terciarios ha provenido del auge agropecuario. La agricultura y ganadería empresariales ha sido durante este periodo un proveedor de carga en toda la economía de Paraguay que ha hecho desarrollarse a todo el sistema de transporte, tanto terrestre como fluvial y al sistema portuario, a más de desarrollar una

agroindustria con capacidades crecientes. La mayor agregación de valor, a más de haber provisto de recursos a la economía, ha generado un importante número de empleos.

Gráfico 25. Personas empleadas por Sector 2019 (%)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo

En la actualidad, la mayoría de la población está empleada en el sector secundario y terciario. Un elemento importante a considerar es la comprensión generalizada de que es preciso industrializar el país para generar un incremento del empleo. Sin embargo, comprobamos que, incluyendo al sector de construcción, la industria genera poco más del 19% de los empleos a nivel nacional. Incluso un tema a tener presente es que los procesos industriales son cada vez más intensivos en capital. Paralelamente, el sector terciario (incluyendo al comercio, el transporte, las finanzas y los servicios, con todos sus sectores afines) llega al 61,2% de la población. Es importante destacar que el 77,7% de las mujeres empleadas se encuentran en este sector. La pandemia de la COVID-19 ha generado su mayor impacto en el sector terciario y fundamentalmente a nivel urbano, donde se ha producido un impacto diferencial en las mujeres. Este hecho puede generar efectos duraderos en los niveles de ingreso de la población ya que existen muchos hogares cuya cabeza es una mujer.

Tabla 4: Trabajadores por rama económica y sexo 2019.

Rama de Actividad Económica	Total		Sexo			
	Cantidad	%	Hombres		Mujeres	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	707.637	19,3%	497.779	23,5%	209.858	13,6%
Industrias manufactureras	401.756	11,0%	273.377	12,9%	128.379	8,3%
Electricidad, gas y agua	15.513	0,4%	12.799	0,6%	2.714	0,2%
Construcción	291.441	8,0%	287.498	13,6%	3.943	0,3%
Comercio, restaurantes y hoteles	972.000	26,5%	501.600	23,7%	470.400	30,4%
Transporte, almacenamiento y comunicación	112.905	3,1%	97.120	4,6%	15.785	1,0%
Finanzas, seguros, inmuebles	217.824	5,9%	119.362	5,6%	98.462	6,4%
Servicios comunales, sociales y personales	943.615	25,7%	326.419	15,4%	617.196	39,9%
NR	2.591	0,1%	1.619	0,1%	972	0,1%
<b>Total</b>	<b>3.665.282</b>	<b>100%</b>	<b>2.117.573</b>	<b>100%</b>	<b>1.547.709</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2019

## Ventajas Competitivas y Comparativas

El crecimiento del PIB y del PIB per cápita, la reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media forman parte de los hechos estilizados que han caracterizado a la economía paraguaya en los últimos 15 años. Esta economía se ha centrado en modelos de cadenas agropecuarias, donde se han desarrollado los mayores niveles de productividad, anclados en la absorción de nuevas tecnologías.

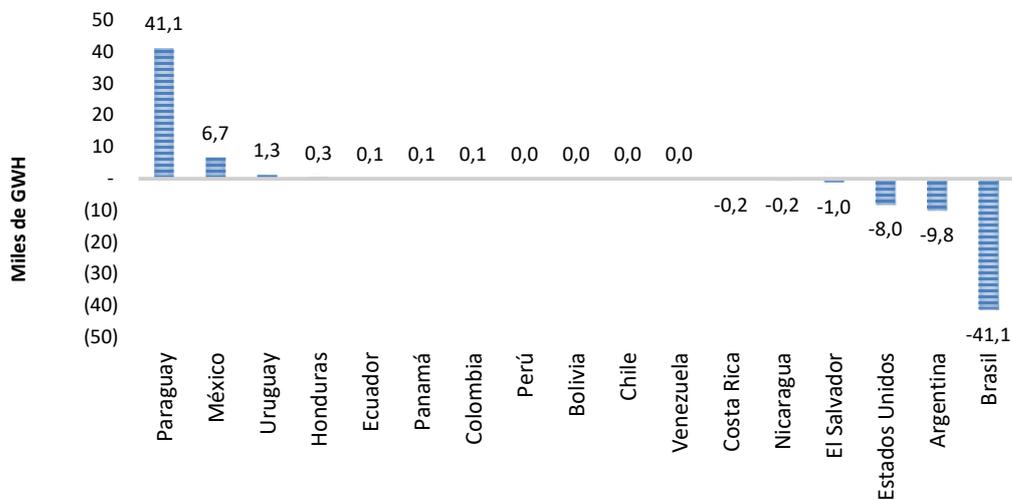
El modelo de crecimiento basado en el sector agropecuario se encuentra significativamente lejos de su frontera productiva, dado que el modelo aún cuenta con posibilidades de expansión, incrementando la frontera agropecuaria, la productividad del suelo en diversos lugares y nuevas tecnologías de producción. Paraguay tiene las condiciones en términos de factores productivos y capacidad tecnológica para seguir creciendo en estas áreas. Sin embargo, es preciso aprovechar también otras ventajas comparativas y competitivas que ofrece el país para poder generar un crecimiento que pueda seguir incorporando a nuevas poblaciones al mercado de trabajo y a una vida digna.

Para el análisis de este trabajo definimos ventajas competitivas, siguiendo a Michael Porter, como aquella “que hace que los bienes y servicios provistos por una entidad sean superiores a las demás alternativas de elección que tiene un consumidor” (ver Porter, 1980). De las características definidas por el autor, vinculadas a la posibilidad de crear ventajas competitivas, la necesaria a nivel de país es la posibilidad de crear un beneficio donde se pueda obtener un valor real a partir de una necesidad de los potenciales clientes. Esto implica no solamente tener una ventaja competitiva sino poder conservarla y utilizarla a través del tiempo.

Dado el tamaño de Paraguay como economía, es indiscutible su necesidad de orientarse hacia mercados internacionales de manera a generar una mayor demanda agregada. La teoría de las ventajas comparativas se vuelve central en este análisis. Una ventaja comparativa es “la habilidad de una economía de producir bienes y servicios a un costo menor que el de sus socios comerciales” (Krugman y Obstfeld, 2003). Una empresa con ventajas comparativas puede vender bienes y servicios a un precio menor que sus competidores y, por tanto, realizar mayores ganancias.

Con estas herramientas es preciso describir las ventajas competitivas y comparativas de Paraguay. Posiblemente la más mentada de las ventajas que puede ofrecer Paraguay es su electricidad. Paraguay es uno de los países con mayor exceso de oferta eléctrica disponible en la actualidad. Esto es comprobable a través de sus valores de exportación neta de electricidad, donde Paraguay es por lejos el país con mayor oferta exportable en energía eléctrica.

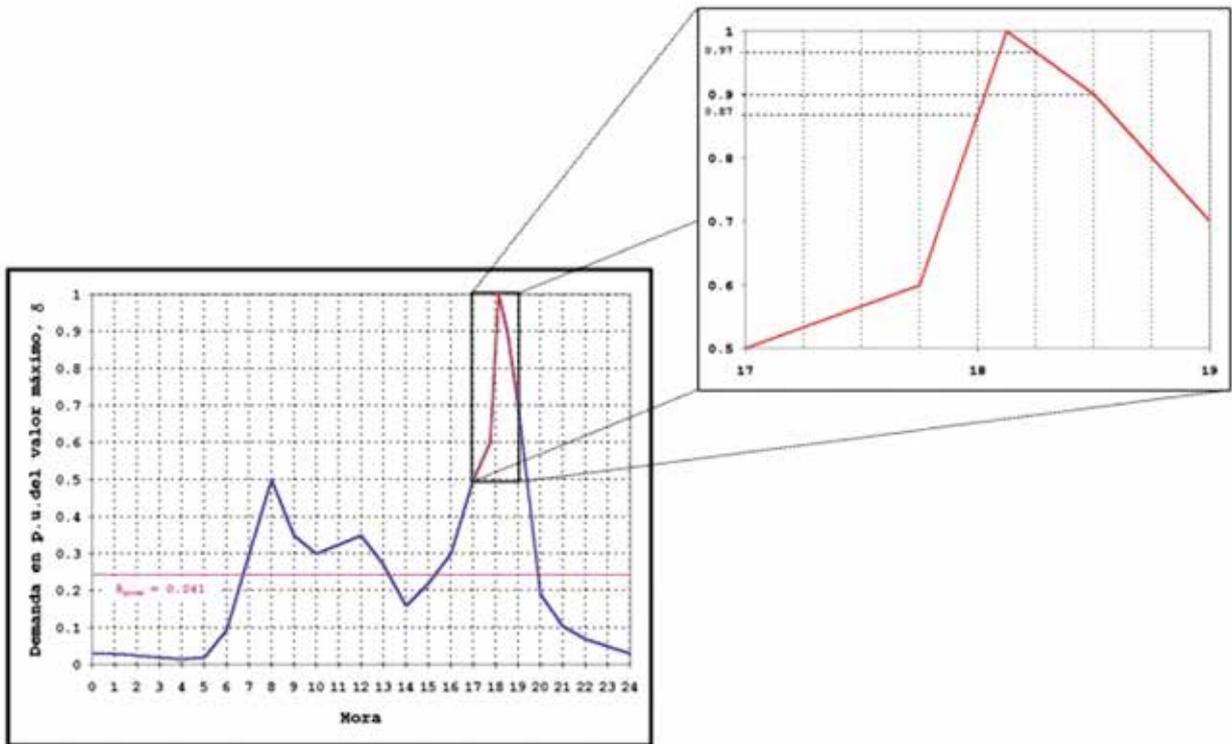
Gráfico 26. Exportaciones Netas de Electricidad (LATAM, 2016)



Fuente: Central Intelligence Agency (CIA).

A pesar de esta situación favorable, Paraguay enfrenta serios obstáculos al momento de disponer de esta energía. Específicamente, no está estipulada ninguna concentración de energía en una zona geográfica que permita generar economías de escala para la misma. Por otro lado, el propio crecimiento de los niveles de ingreso ha generado una demanda residencial creciente, que hace estimar una proyección del agotamiento de esta oferta exportable para cerca del 2030. Esta demanda residencial energética presenta un comportamiento bimodal, generando remanentes importantes de energía, ya que en los momentos de bajo consumo se producen excedentes que pueden ser utilizados para consumo industrial o para exportación.

Figura 2: Estacionalidad de la Energía Eléctrica<sup>27</sup>(2016)



Fuente: José Espina Alvarado (2017)

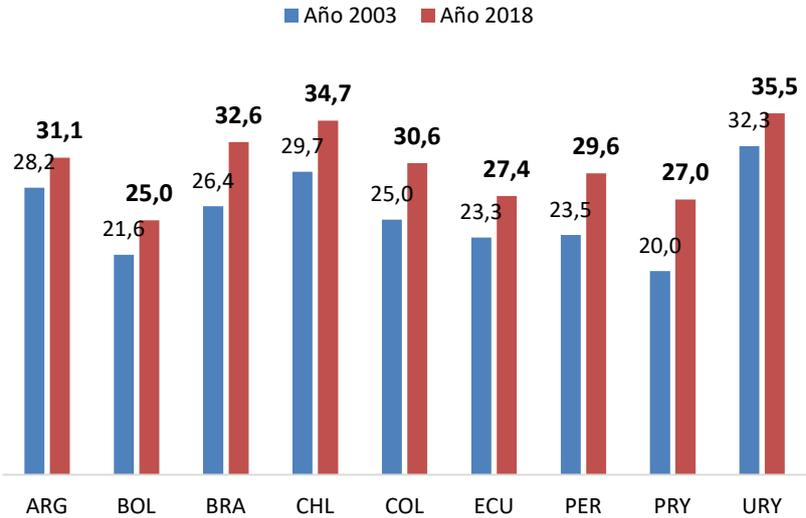
Otra de las ventajas competitivas de Paraguay está en su potencial de mano de obra. La población paraguaya tiene una pirámide con una base ancha. La mediana de su población se encuentra en 27 años, habiendo esta variable avanzado desde una mediana de 20 años en 2003 (ver Gráfico 27). Esto hace que la población paraguaya siga caracterizándose por su juventud, a pesar de que ha venido envejeciendo a un ritmo sostenido al igual que toda la población de la región. La propia característica de la juventud provee a su población la capacidad de ser entrenable. A pesar de esto, el principal problema es la carencia de capital humano. El índice de matriculación en Paraguay ha avanzado significativamente en la década y media considerada, encontrándose hoy en 9,6 años, muy cercano al promedio de 10 años de la región y por encima de países como Bolivia y Colombia (ver Gráfico 28). Sin embargo, al evaluar la calidad educativa a la que ha tenido acceso la población incorporada al sistema escolar, es donde estos hechos se resienten. En las pruebas de matemáticas de PISA, Paraguay

<sup>27</sup>Gráfico de Espina Alvarado, José, (2017), “Carga, Demanda y Energía Eléctrica: Conceptos fundamentales para la Distribución de Electricidad”, en <http://www.sectorelectricidad.com/17597/carga-demanda-y-energia-electrica-conceptos-fundamentales-para-la-distribucion-de-electricidad/>

tiene uno de los peores indicadores de la región, con una desviación de 17,2% sobre el promedio regional. Esta debilidad de capital humano reduce lo atractivo de esta ventaja.

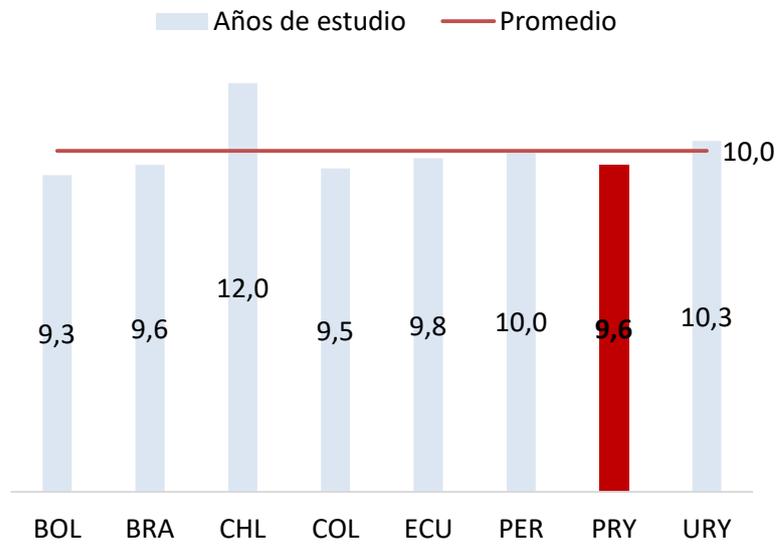
La calidad de la oferta de empleo paraguaya, en mercados de trabajo cada vez más segmentados y con mayor necesidad de incremento de la productividad de la mano de obra, reduce su competitividad. Un riesgo significativo, si no se desata una inversión importante en la formación de capital humano, es que, bajo el supuesto de una sostenibilidad del crecimiento de la economía paraguaya, nuestra fuerza laboral no tenga capacidad de competir y sea rebasada por trabajadores migrantes de la región y de otros países.

Gráfico 27: Mediana de Edad de la Población



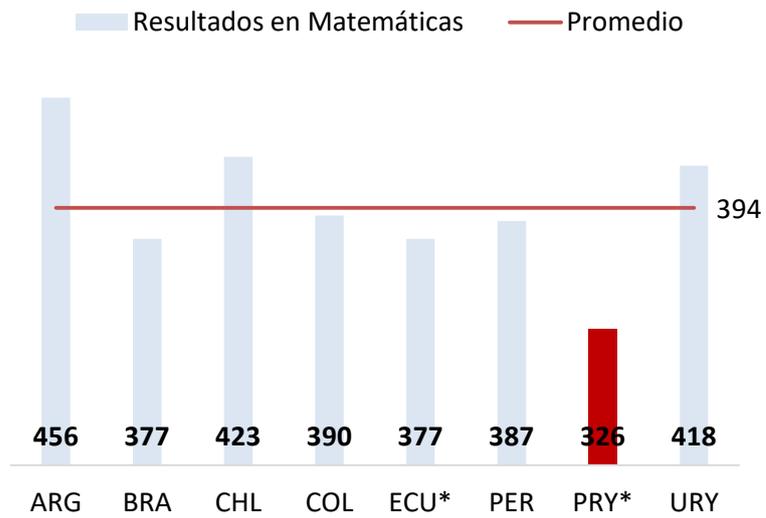
Fuente: CEPAL

Gráfico 28: Promedio de Años de Escolaridad



Fuente: UNESCO.

Gráfico 29: Resultados PISA en Matemáticas (2015)



Fuente: OCDE.

Si bien Paraguay es un país mediterráneo, tiene las ventajas de tener ríos navegables que permiten acceso al mar a bajo costo. A lo largo de los últimos 20 años, aprovechando las ventajas ofrecidas por la legislación laboral, tributaria y de seguridad social, muchas empresas de transporte fluvial han inscripto sus embarcaciones bajo bandera paraguaya. En la actualidad, aproximadamente el 95% de las embarcaciones que navegan por la hidrovía Paraguay-Paraná, la tercera del mundo, tienen bandera paraguaya. A esto se sumó el despegue de los puertos privados a partir de la autorización legal para la instalación de los mismos<sup>28</sup>. La hidrovía en la actualidad es un canal natural que sufre de problemas de navegación en periodos de estiaje y necesita una inversión en dragado y balizamiento. Sin embargo, sumada la existencia de esta capacidad de transporte y manejo de cargas, el país presenta una ventaja inmejorable para el tránsito de mercaderías.

La disposición geográfica de Paraguay le da proximidad a un mercado importante<sup>29</sup>. Su mercado más inmediato es la zona del Noreste Argentino (NEA) que son las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, y los estados limítrofes del Brasil (Paraná y Mato Grosso do Sul). Esta zona de unos 500 km alrededor de Asunción representa unos 12 millones de consumidores. A 1.000 km la cantidad de consumidores aumenta a unos 50 millones, y a 1.500 km se encuentran uno 167 millones de consumidores con un PIB per cápita de unos USD 17 mil medido en PPC, lo que representa un mercado potencial de unos USD 2,9 billones.

Paraguay tiene uno de los sistemas más ricos en calidad de suelos (ver figuras 3 y 4). El área explotada actualmente por la agricultura empresarial es la zona lindante con el río Paraná. El resto de los suelos ha sido utilizado fundamentalmente por una ganadería extensiva. Sin embargo, la calidad físico-química de los suelos paraguayos permite una expansión importante, sobre todo en las planicies chaqueñas. El potencial de vínculo de la agricultura y la ganadería genera una oportunidad de incrementar de manera sustantiva, la ya gran capacidad productiva del sector agropecuario paraguayo.

Un problema adicional en la capacidad de uso de la tierra lo constituye los difusos derechos de propiedad que existen sobre amplias superficies. El Estado es el mayor

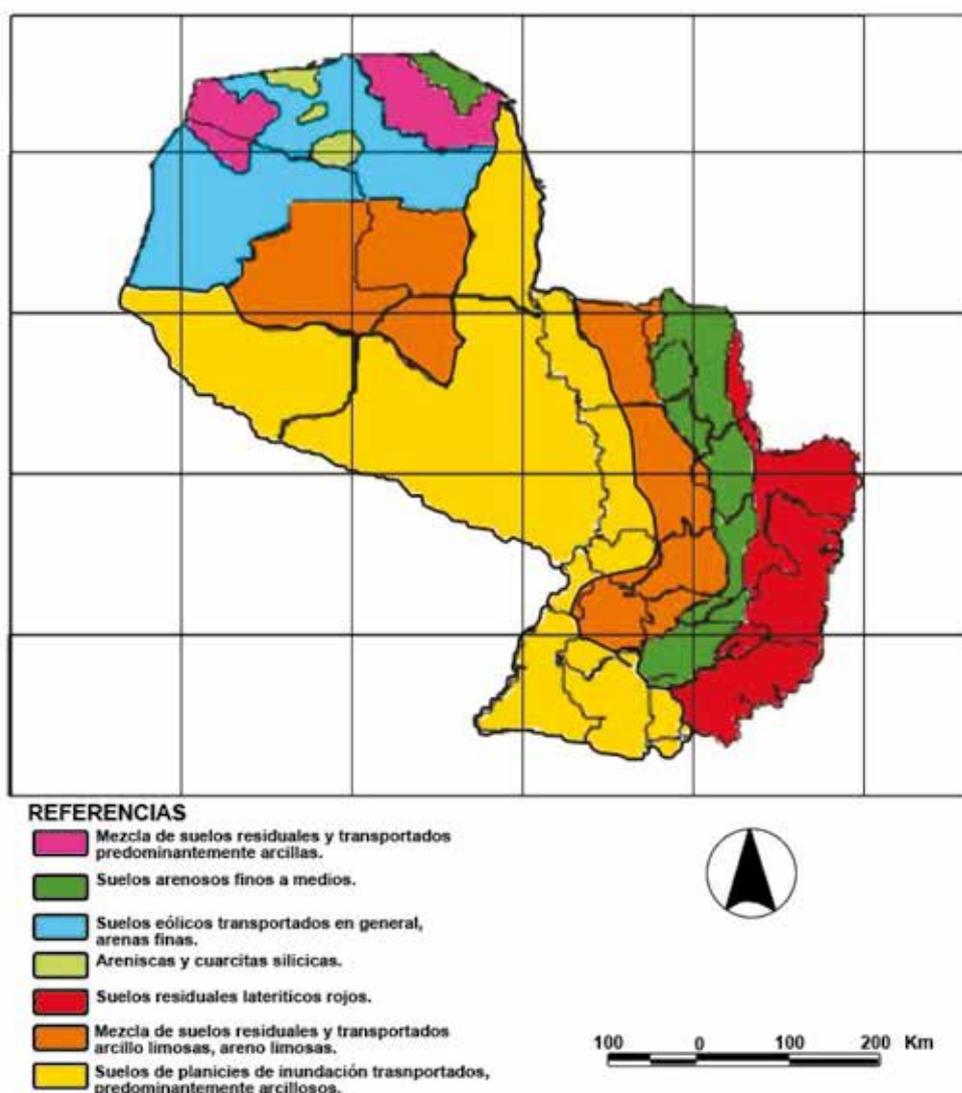
---

<sup>28</sup> Ver Ley 419/94

<sup>29</sup> Ver Argentina: <http://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>, Bolivia: [https://www.ine.gob.bo/subtemas\\_cuadros/demografia\\_html/PC20106.htm](https://www.ine.gob.bo/subtemas_cuadros/demografia_html/PC20106.htm), Brasil: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>, Chile: [https://www.ine.cl/docs/default-source/demograficas-y-vitales/demograf%C3%ADa/base-2017/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion/s%C3%ADntesis-estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-de-chile-2002-2035-regional-1.pdf?sfvrsn=826e5cd2\\_2](https://www.ine.cl/docs/default-source/demograficas-y-vitales/demograf%C3%ADa/base-2017/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion/s%C3%ADntesis-estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-de-chile-2002-2035-regional-1.pdf?sfvrsn=826e5cd2_2), Paraguay: <https://www.dgeec.gov.py>, Uruguay: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/poblacion>.

tenedor de propiedad en el país, pero una gran parte de dichas propiedades están ocupadas desde hace mucho tiempo. Se han realizado diferentes procesos de reparto de estas tierras públicas, pero no se ha realizado eficientemente la provisión de títulos a sus ocupantes. Las transacciones de compra y venta de propiedades en todos los casos deben estar sujetas a escrutinio cercano por parte del comprador para evitar caer en títulos falsos. Esto incrementa significativamente los costos de transacción e informaliza el mercado, sobre todo a nivel de pequeños propietarios que comercian derecheros. Posiblemente, la oficina de Catastro y la de Registro Público de la Propiedad son de las más atrasadas en cuanto a tecnología de información en el Estado Paraguayo.

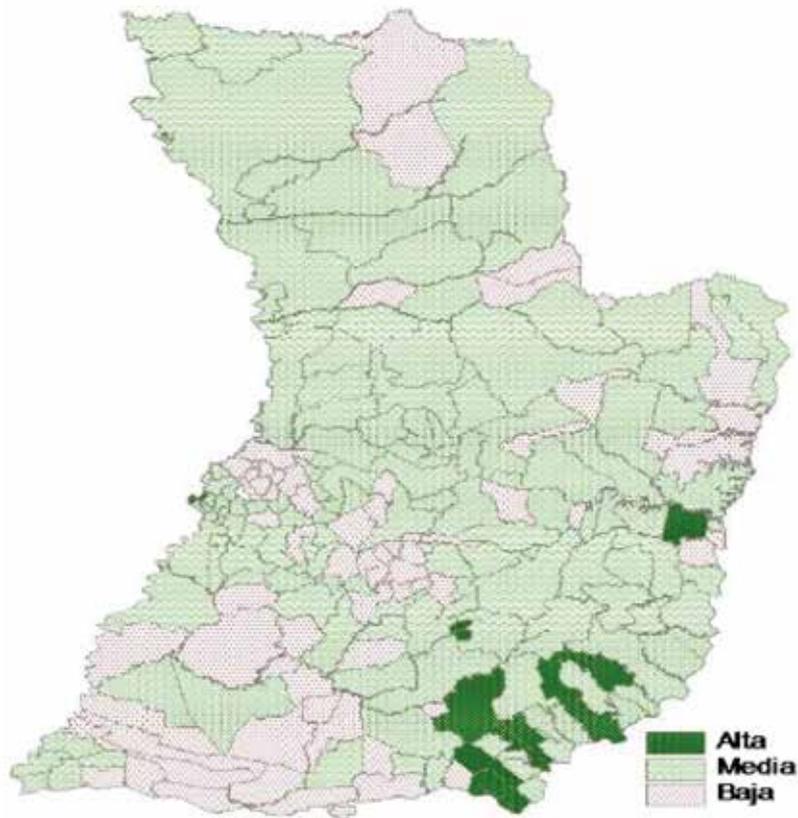
Figura 3: Mapa de Suelos del Paraguay



Fuente:

Fuente: Geología del Paraguay

Figura 4: Fertilidad de Suelos (Región Oriental, Paraguay)



*Fuente: Geología del Paraguay*

Paraguay ha venido construyendo a lo largo de mucho tiempo un sistema tributario sencillo y poco distorsivo<sup>30</sup>. El mismo está basado en un Impuesto al Valor Agregado (IVA), un Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) y un Impuesto a la Renta Personal (IRP), todos con tasas de 10%. A esto se suma un Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para cierto tipo de bienes y un Impuesto Inmobiliario y un Impuesto a la Distribución de Utilidades (IDU) de 8% para residentes y 15% para no residentes.

El cuadro a continuación presenta sumariamente las ventajas arriba expuestas:

---

<sup>30</sup> En este momento está en discusión un proyecto de reforma del sistema tributario, que no cambia sustancialmente el mismo.

Tabla 5: Ventajas Comparativas y Competitivas del Paraguay

<u>Ventaja</u>	<u>Observaciones</u>
<b>Abundancia de Electricidad</b>	Energía de baja disponibilidad para actividades productivas
<b>Mano de Obra Joven</b>	Población entrenable, pero con sistema de formación de capital humano deficiente
<b>Acceso Geográfico a Mercados</b>	Falta seguir desarrollando la infraestructura que permita conectividad
<b>Suelos Fértiles</b>	Aún hay mucha capacidad de seguir generando eficiencia a través de vínculos entre agricultura y ganadería.
<b>Sistema Tributario Sencillo y no Distorsivo</b>	Se debe continuar ampliando la base de cobertura para dar mayores ingresos al Estado. Resolver problemas de títulos de propiedad

*Fuente: Elaboración propia*

### **Limitaciones Institucionales Existentes**

Si bien el crecimiento no implica necesariamente desarrollo, no hay evidencia de que algún país se haya podido desarrollar sin crecimiento. Paraguay no puede darse el lujo de detener su crecimiento porque la distancia que lo separa de los países de mayor nivel de ingreso es aún muy grande. El tiempo que tome cerrar la brecha puede extenderse solamente a costo de un impacto muy importante en el bienestar de su población. Plantearse conservar el crecimiento o incrementarlo es, por tanto, una tarea central de la construcción del futuro.

En términos de su potencial de crecimiento, el Paraguay se encuentra en una encrucijada en la cual surgen muchas preguntas ¿Podrá el país seguir creciendo de la mano de un sector agropecuario pujante? ¿Cuáles son otros sectores que podrán desarrollarse? ¿Cuáles son las instituciones, reformas y políticas económicas que se necesitarán para seguir creciendo? ¿Cuáles serán los ejes de un futuro crecimiento? Estas preguntas, que parecían ser distantes, se han vuelto de urgente respuesta ante la aparición de la pandemia de la COVID-19 que, al incrementar el desempleo, la pobreza y afectar las finanzas públicas y el crédito, hacen que las respuestas a las mismas se vuelvan urgentes.

Para que Paraguay encare un crecimiento futuro a partir del éxito económico de los últimos 15 años, es importante definir cuáles serán las estrategias de crecimiento que el país encarará hacia adelante. Rodrik (2007) entiende las estrategias de crecimiento como “aquellas políticas económicas orientadas a alcanzar una convergencia económica con los estándares de vida prevalentes en países avanzados”<sup>31</sup>.

Un aspecto importante en el marco de garantizar el crecimiento es poder volverse resistentes a shocks externos. Liliana Rojas-Suárez señala que “la capacidad de la economía [paraguaya] de resistir el impacto de un shock no era muy fuerte en periodo previos a la crisis financiera global en relación con otros mercados emergentes, y no ha mejorado desde entonces” (Rojas-Suárez, 2018: 34). Ella señala que la concentración de exportaciones, el coeficiente de ahorro nacional y la profundidad financiera corresponden a esta dimensión de resiliencia y que necesitan mejoras. En el mismo espíritu, Adrian *et al* (2019), indican que “el estimador de los cuantiles inferiores de la distribución del crecimiento futuro del PIB exhibe una fuerte variación como función de las condiciones financieras corrientes, mientras que los cuantiles superiores son estables a lo largo del tiempo” (Adrian *et al*, 2019: 1264). En otras palabras, el impacto a la baja de proyecciones del PIB es mucho más significativo que el impacto al alza. Por esta misma razón, los shocks externos negativos pueden afectar de manera significativa.

Un rol muy importante para dotar de mayor flexibilidad al presupuesto público ha jugado la Ley de Responsabilidad Fiscal, que en el tiempo transcurrido desde su aplicación ha conseguido moderar el gasto público corriente. Esta ley fue utilizada para poner un tope a los gastos corrientes del Gobierno y con ello el déficit fiscal no ha superado un 1,5%. Sin embargo, es preciso avanzar hacia posición fiscal de equilibrio de mediano plazo y dotar al Estado de una capacidad de implementación de políticas contra cíclicas. Para ello, hace falta la definición de una regla fiscal más flexible.

No solamente en el caso de los shocks, sino también en la sostenibilidad del crecimiento, pareciera que el conjunto de reglas sobre las cuales se ha logrado sostener el crecimiento de los últimos 15 años no será suficiente para poder avanzar a un ritmo razonable en los próximos años y para permitir incorporar a amplios sectores de población a un nivel de bienestar superior. Posiblemente, la estrategia a tomar de acá en adelante sea más compleja, ya que requerirá fundamentos institucionales que son difíciles de desarrollar. Por esta razón, serán importantes no solamente las políticas que

---

<sup>31</sup> Rodrik, D., 2007: pp. 317

se implementen, sino también la secuencia en las que las mismas se vayan aplicando. La buena noticia es que el tiempo puede volverse un aliado en esta implementación.

El Banco Mundial (2018) señala que el Paraguay se encuentra ante “3 desafíos que limitan su habilidad para diseñar e implementar políticas públicas: los ingresos tributarios son relativamente bajos, las empresas estatales son muy grandes y la eficiencia y efectividad de la burocracia estatal deben ser incrementadas” (Banco Mundial, 2018: 11). El gran planteamiento, sin embargo, parecen constituirlo las necesarias instituciones o reglas de juego que se deben generar para hacer de este crecimiento una realidad. Bowles y Gintis (1996) señalan que “la competencia de mercado produce un mecanismo disciplinador descentralizado y relativamente incorruptible que castiga a los ineptos y premia a los habilidosos. Los mercados imponen un alto costo en los actores económicos, pero lo hacen solamente cuando los tomadores de decisión son propietarios de los resultados de sus decisiones”<sup>32</sup>. El avance y la profundización de la economía de mercado exigen un sistema para dirimir diferencias que sea equitativo, lo cual nos lleva a necesitar un Estado fuerte sobre todo en la provisión de bienes públicos, en los cuales el Estado es difícil de reemplazar. La justicia, los derechos de propiedad, la sostenibilidad fiscal, las regulaciones financieras, la seguridad y las condiciones bajo las cuales se pueden desarrollar las instituciones necesarias para la obtención de funcionamientos necesarios, en el sentido de Sen (1992)<sup>33</sup>, implican necesariamente un Estado fuerte<sup>34</sup>. Bajo este conjunto de reglas de juego, debería ser el rol del sector privado proveer los recursos para poder incorporar a amplios sectores de la población a una economía que les permita incrementar su nivel de consumo.

Para la construcción de estas instituciones, es preciso tener en cuenta que tanto el Estado como el mercado presentan fallas que son recurrentes y han sido bien estudiadas en la literatura. Entre las fallas del Estado es posible encontrar inestabilidad macroeconómica y alta inflación; altos salarios gubernamentales que distorsionan el funcionamiento de los mercados de trabajo; una carga estatal muy elevada; regulaciones arbitrarias; pesados requerimientos para obtención de licencias; y corrupción. Si bien la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación han sido alcanzadas por la gestión del sector público, algunas de estas fallas del Estado se han vuelto omnipresentes en la realidad paraguaya de los últimos años. El prebendarismo de la clase política hacia sus

---

<sup>32</sup> Bowles y Gintis, 1996: pp. 26

<sup>33</sup> Amartya Sen plantea que avanzar en el desarrollo implica la conversión de capacidades en funcionamientos. Ver Sen (1992).

<sup>34</sup> Una definición operativa de poder es la capacidad de una de las partes de generar costos en la contraparte. El Estado, cuando realiza su capacidad de monopolio de la violencia, es cuando ejerce su poder. Ver Anderson (1983), Skocpol (1985).

potenciales votantes ha hecho que la cantidad de empleados del sector público vaya en constante ascenso al igual que sus salarios<sup>35</sup>. Este es el principal causante de un déficit fiscal que se ha vuelto estructural. La corrupción, así como la falta de eficiencia en la gestión pública y la corrupción endémica en ciertos procesos, se manifiestan también en la lentitud para la concesión de licencias y en la calidad del gasto público de inversión. Estas fallas han sido frenos importantes a la intervención del Estado en la economía. La informalidad también se vuelve un problema. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (ILO [OIT] 2018) 70,6% de la PEA se encuentra en el sector informal, con lo cual Paraguay es uno de los países de mayor informalidad laboral, solamente superado por Bolivia. Esta exclusión del mercado formal<sup>36</sup> resta capacidad a los empleados de alcanzar niveles de bienestar que les permitan una vida digna.

Tampoco se debe perder de vista la importancia de las fallas de mercado. En general, se tipifican varios tipos de fallas de mercado: las asimetrías de información, los bienes públicos, las externalidades, las concentraciones de mercado, las fallas de coordinación, los derechos de propiedad y los costos de transacción<sup>37</sup>.

Los mercados financieros y laborales presentan problemas de asimetría de información, que deben conocerse para poder extender la bancarización (cobertura financiera) e incrementar los niveles de productividad de la mano de obra. A pesar de varios emprendimientos vinculados a la profundización financiera, dos eventos han seguido caminos paralelos: la concentración de mercado financiero y la producción de normativa orientada al campo financiero. El mercado financiero ha sufrido un proceso de concentración importante. Este proceso ha sido empujado desde la propia autoridad financiera por diversas vías: impulsando fusiones, no autorizando la apertura de nuevas entidades, incrementando los montos exigidos de capital, etc. Dado el tamaño del sistema financiero paraguayo, estos niveles de concentración han incrementado la eficiencia y el tamaño de los bancos. Gran parte de la normativa bancaria tiene características orientadas a satisfacer los convenios de Basilea. Sin embargo, este incremento en exigencias hace que muchas personas y pequeñas o micro empresas queden excluidas del sistema financiero formal, debiendo recurrir a la informalidad y a los

---

<sup>35</sup> Es preciso recordar que en la discusión del presupuesto 2012, el Parlamento paraguayo decide incrementar los salarios del sector público en un promedio de 38%, lo cual hizo entrar en déficit a las cuentas públicas paraguayas <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/paraguay-presupuesto-de-2012-estima-montos-para-salarios-por-us3690m>

<sup>36</sup> Los criterios utilizados para definir el empleo informal son: el status del trabajador, sus contribuciones a la seguridad social, el derecho a vacaciones, el derecho a pagos por enfermedad.

<sup>37</sup> Ver Alchian y Demsetz (1973), Alchian (2008), Akerlof (1972), Bowles (2004), Gintis (2009), North (1990), Ostrom (1990), Rodrik (2007a), Shapiro y Stiglitz (1984), Stiglitz y Weiss (1980) y Williamson (1985).

mayores costos que la misma genera. Esto ha sido particularmente evidente durante la crisis de la COVID-19 en el año 2020. Uno de los problemas más serios de transferencias y desembolsos de créditos a empresas y personas ha sido la imposibilidad de muchas de ellas de cumplir con la formalidad requerida.

No existe en la actualidad paraguaya, un sistema de profundización de reglas de mercado y de competencia que sea lo suficientemente fuerte como para poder generar un impacto significativo en los mercados y evitar la concentración que ya se empieza a notar en ciertos mercados. Esta concentración, si bien genera economías de escala, desincentiva el emprendedurismo en varios sectores de la economía, y distorsiona ciertos mercados vinculados por causa del abuso de posiciones dominantes.

Al mismo tiempo, el mercado está permeado de externalidades negativas. Tal vez la más importante de todas esté en el sector educativo, donde la posibilidad de adquirir tecnologías existentes y de desarrollar nuevas tecnologías es muy limitada, debido a la carencia de capital humano de mano de obra nacional. Esta realidad podría implicar un serio problema de desigualdad estructural. Si el país llegase a ser exitoso en desarrollar una estructura institucional que permita atraer inversiones, pero no es exitoso en desarrollar un sistema de conocimiento que permita a su mano de obra adquirir y desarrollar tecnologías, esta mano de obra será sustituida por migrantes que se llevarán los mejores ingresos, dejando a los locales en niveles bajos de ingreso.

La falta de infraestructura se convierte en una ausencia importante de bienes públicos: no existen rutas que permitan mover producción a menor costo, la calidad de agua genera enfermedades evitables a amplios sectores de la población y el acceso digital tiene costos de entrada muy elevados que excluye a las poblaciones de menores recursos. Estos son solo algunos ejemplos de dicha ausencia de bienes públicos. Ante eventos inesperados los problemas derivados se profundizan. Un ejemplo es el reciente caso de la crisis de la COVID-19, donde la falta de acceso a internet ha dejado sin oportunidades de educación a amplios sectores estudiantiles. La calidad de los registros públicos, la falsificación, el contrabando y las decisiones sesgadas en términos de diferencias en la resolución de conflictos, hace que los agentes económicos tengan lazos muy débiles entre su gestión y los resultados que obtienen por dicha gestión. Los agentes económicos no invertirán o reducirán sus inversiones si temen que van a necesitar gastar excesivos montos en proteger su propiedad y en monitorear el cumplimiento de obligaciones contractuales. La corrupción y la debilidad institucional vuelven caro el sistema. La

inversión estará vinculada al nivel de confianza que exista en una sociedad. La provisión de bienes públicos, si bien puede ser de carácter comunitario es mucho más eficiente y barata desde el Estado.

¿Cuáles serían los espacios de desarrollo de las políticas públicas que puedan generar crecimiento? Rodrik (2007) plantea la necesidad de definir las “enfermedades” económicas como el primer paso del diagnóstico para ir las resolviendo. En este marco conceptual, Paraguay parecería presentar los siguientes síntomas de los males que le afectan:

- Bajos retornos sociales vinculados a la mala infraestructura y al bajo capital humano.
- Baja apropiabilidad de los retornos económicos producto de fallas de mercado, sobre todo, en el campo de los derechos de propiedad (títulos) y corrupción e informalidad laboral.
- Fallas del Estado en términos de los riesgos potenciales sobre todo de inestabilidad fiscal provocada por el exceso de laxitud en el manejo de fondos jubilatorios.
- Fallas de coordinación vinculadas a la necesidad de proveer bienes públicos a potenciales cadenas productivas que no podrían invertir en ausencia de estos.

### **Infraestructura y Capital Humano**

Varios autores señalan los vínculos entre crecimiento e infraestructura. La visión convencional es que la mejora en infraestructura genera incrementos de productividad y retorno de capital, expande la complementariedad<sup>38</sup> y genera efectos de *crowding-out*<sup>39</sup>. Esto es particularmente importante cuando el stock inicial de infraestructura es muy bajo, como es el caso de Paraguay. Pero existen otros canales. Es clara la reducción en el gasto privado por el buen mantenimiento de carreteras y calles o de la red eléctrica. La existencia de buenos sistemas de agua y saneamiento permite reducir los efectos de

---

<sup>38</sup> Incrementos en la infraestructura pública generan incrementos en los retornos marginales de la inversión privada.

<sup>39</sup> Los efectos de *crowding-out* pueden tomar varias formas. Si el financiamiento de infraestructura se hace con impuestos, la reducción en los retornos marginales a la inversión puede generar una propensión negativa a la inversión pública. Si la inversión se financia con dinero local, produce escasez de capital financiero e incremento del costo de financiamiento para el sector privado.

enfermedades gastrointestinales, que a su vez mejoran la escolaridad e incrementan la productividad de los trabajadores<sup>40</sup>.

La brecha de infraestructura de Paraguay es significativa: el BID (2018) señala que Paraguay necesita invertir unos USD 25.000 millones para cubrirla. Entendemos por infraestructura de manera amplia en este trabajo a todo lo que incluye transporte, agua y saneamiento, tecnologías de información y comunicación (TICs) y energía. En el Reporte del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (ver Schwab (2018)), Paraguay ocupa el puesto 92 en el índice de infraestructura. ¿De dónde pueden provenir los recursos para cerrar o intentar cerrar semejante brecha? El principal dilema que se presenta es que los fondos públicos obtenidos a través de impuestos no pueden generar los recursos suficientes para poder hacerlo, por lo menos, bajo la corriente estructura tributaria. La alternativa es la recaudación de fuentes no tributarias como podrían ser los recursos provenientes de binacionales o de la venta de activos públicos de alto precio y baja eficiencia.

En la actualidad, existen cuatro procedimientos a través de los cuales se invierte en infraestructura: los gastos presupuestarios, financiados a través de fuentes presupuestarias (ingresos tributarios, no tributarios o deuda de diversa índole); la ley de llave en mano (Ley 5074/13), donde el Estado compra los certificados de obras ya realizadas; la ley de Asociaciones Público-Privadas APP (Ley N° 5102/13), que regula la inversión de capital privado en obra pública; y las concesiones, que deben ser decididas por el Poder Legislativo.

En todos los casos, los proyectos de infraestructura necesitan del concurso público a cierto nivel. Los llamados a licitación de los proyectos y, por tanto, la contratación de especialistas para la elaboración de proyectos ejecutivos, su selección, el control y monitoreo de los proyectos finalizados y en ejecución, y los pagos a las empresas contratistas; son funciones indelegables del Estado. El Estado debe profundizar sus capacidades en este sentido, sobre todo en aquellos organismos que tienen mayor influencia en el desarrollo de infraestructura.

La inversión de capital privado en obra pública exige por parte del Estado una capacidad hasta ahora desconocida: la capacidad de regular. Laffont y Tirole (1993) señalan la existencia de tres tipos de restricciones administrativas para el regulador. En primer lugar,

---

<sup>40</sup> Para una revisión bibliográfica, ver Agénor y Moreno-Dobson (2006) y Brenneman y Kerf (2002)

existen leyes, decretos y reglamentaciones que definen el límite de las tareas regulatorias. La ley 2051/03 es posiblemente el cuerpo legal más importante que define dichas tareas a varios niveles. Sin embargo, falta un cuerpo legal que permita definir más precisamente las tareas del regulador ante la aparición de nuevos esquemas de contratación pública. Un segundo aspecto es que los reguladores no pueden utilizar cualquier instrumento. Muchas veces en la legislación se utilizan castigos desproporcionados con la magnitud del daño emergente, lo cual da lugar a regulaciones tipo *red-tape*, es decir, la creación de burocracia estatal que facilita la venta de soluciones y, por consiguiente, la aparición de corrupción. Tercero, los contratos regulatorios no pueden extenderse más allá de ciertos plazos. A esto se suman las restricciones políticas donde el Congreso puede tomar acciones que modifiquen la normativa existente y afecten intereses de particulares. Es preciso que la clase política trabaje en dar la estabilidad normativa necesaria para reducir la inversión del Estado e incrementar la inversión privada en obra pública.

El otro gran generador de productividad es la inversión en capital humano. Los bajos niveles de capital humano generan retornos inferiores tanto a nivel social como a nivel privado que terminan impactando en el crecimiento. A esto se suman los problemas de desigualdad generados por las diferencias en los estratos de población en cuanto a igualdad de oportunidades. Las teorías del nuevo crecimiento (*New Growth Theories*) señalan que la educación agrega habilidades laborales al trabajador con lo cual se incrementa su productividad, así como su capacidad de innovar<sup>41</sup>. Los países en desarrollo tienen mayores posibilidades de alcanzar a los países avanzados cuando tienen un stock de fuerza laboral con capacidad de adoptar y usar tecnología extranjera o con las habilidades necesarias para desarrollar por sí mismos nuevas tecnologías. La educación incrementa su propia productividad, pero también incrementa la productividad colectiva de la fuerza laboral, generándose una externalidad positiva que contribuye a un círculo virtuoso de crecimiento y bienestar.

A pesar de la existencia de fondos importantes de aporte a la formación de capital humano<sup>42</sup>, la tarea, como se señala más arriba, dista mucho de estar terminada. Gran parte de las inversiones realizadas desde el Estado están vinculadas al desarrollo de infraestructura edilicia del Ministerio de Educación o a la formación docente. Más allá de la importancia de estos temas, existen otros que deberían también entrar en

---

<sup>41</sup> Ver Romer (1989)

<sup>42</sup> Ver Fondo para la Excelencia en la Educación y la Investigación (FEEI).

consideración. Un tema central es el desarrollo de una infraestructura digital acorde con el siglo XXI. Esto implica concretamente la dotación de acceso a internet a la mayoría de los colegios. Esta infraestructura permitirá la transmisión de contenidos a cualquier escuela, colegio o universidad. El acceso digital a contenidos implica una reorientación también de la formación docente: dado que contenidos de alta calidad puedan ser accedidos por los alumnos, los maestros deberían ser reentrenados para ayudar a los primeros a responder las preguntas y resolver los problemas. En cuanto a la infraestructura edilicia vinculada a educación, es preciso reordenar la misma.

## **Derechos de Propiedad**

Los derechos de propiedad se definen como la propiedad jurídica y teórica de los recursos y cómo se pueden utilizar. Estos recursos pueden ser tangibles (ej.: tierra) o intangibles (ej.: marcas comerciales) y pueden ser propiedad de individuos, empresas o gobiernos, e incluso, de propiedad comunitaria. Los derechos de propiedad constituyen la base para el intercambio y las transacciones de mercado. La asignación de estos derechos de propiedad afecta la eficiencia con que se van a utilizar los recursos, y finalmente, tienen profunda influencia en los resultados económicos. El famoso Teorema de Coase<sup>43</sup> señala que “si existe transacción posible y no existen costos de transacción, la negociación va a llevar a un resultado eficiente, sin importar la asignación inicial de derechos de propiedad” (Coase, 1937). La reducción en los costos estará muy vinculada a que dichos derechos de propiedad sean fácilmente verificables. Derechos difusos generan costos e impiden transacciones en detrimento del crecimiento y el desarrollo.

Los derechos de propiedad están definidos legalmente y tienen en Paraguay status constitucional<sup>44</sup>. Estos derechos abarcan una serie de tipos de recursos: recursos físicos como tierra, maquinaria o animales y recursos intelectuales como invenciones o marcas.

Estos derechos deben ser protegidos por el Estado, no solamente en cuanto a la propiedad, sino también en cuanto a los beneficios asociados con dicha propiedad. Este ha sido uno de los principales problemas que ha tenido el Paraguay en los últimos años. Los derechos de propiedad han sido permeados desde diversos frentes. La falta de inversión por parte del Estado en el control y la determinación precisa de los propietarios, sabiendo qué pertenece a quién, ha generado problemas de derechos de propiedad difusos. Un ejemplo resaltante es la propiedad de la tierra donde se puede notar la

---

<sup>43</sup> Ver Coase (1937)

<sup>44</sup> Ver artículos 64, 109 y 110 de la Constitución Nacional del Paraguay.

existencia de títulos superpuestos y límites difusos entre propiedades. Siendo la propiedad de la tierra uno de los activos más importantes del país, el impacto de esta debilidad en los títulos hace que el nivel de transacciones esperado sea inferior al potencial, reduciendo ventas y alquileres de propiedades inmuebles, tanto a nivel urbano como rural.

Los derechos de propiedad dan al propietario la habilidad de hacer con dicha propiedad lo que le parezca. Esto incluye quedarse con la misma, venderla o alquilarla por dinero o transferirla a un tercero. En lugares donde no existen los derechos de propiedad, la propiedad y el uso de recursos se asignan por fuerza, normalmente por parte del Gobierno. Esto significa que estos recursos son asignados con objetivos políticos antes que económicos. Esta es una realidad que ha venido ocurriendo activamente en Paraguay, donde gran parte de la tierra ha sido asignada a propietarios a través de contactos políticos. Hoy gran parte de la tierra paraguaya, sobre todo a nivel rural, pero también a nivel urbano, no está titulada; fomentando la venta de las llamadas “derecheras”, con derechos de propiedad laxos. Esto reduce el nivel de transacciones, reduciendo el crecimiento y el capital social.

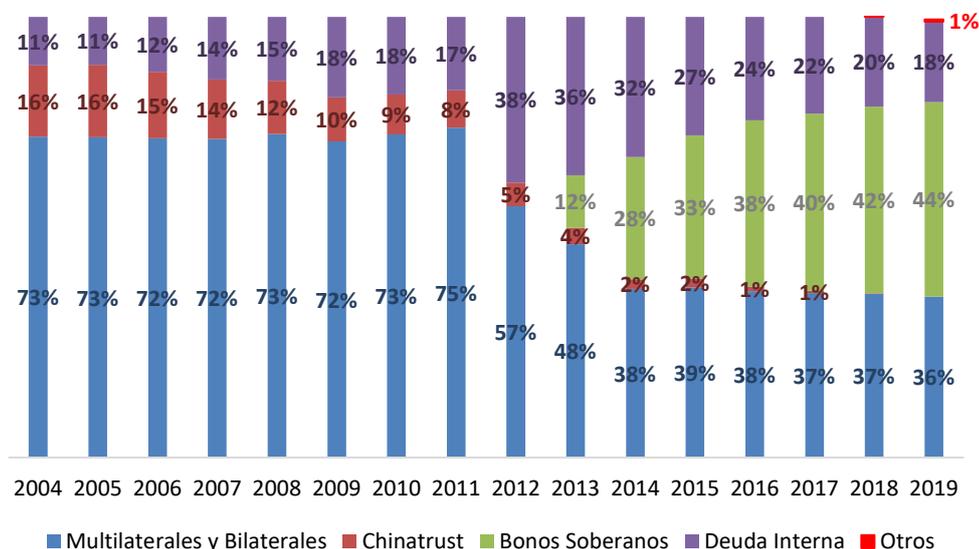
### **Inestabilidad**

Como ha sido expuesto en la primera sección, los últimos 15 años han significado un proceso importante de estabilidad monetaria y fiscal que ha sido el principal sostén del crecimiento. La falta de estabilidad es altamente negativa para el crecimiento económico. Esto se observa en el caso de Argentina, un país que ha recibido los mismos incentivos externos (precios altos, demanda internacional, etc.) y que estaba mejor posicionado que Paraguay en cuanto a estructura productiva se refiere. Sin embargo, el drenaje institucional ha tenido un impacto significativo en los resultados económicos tanto a nivel macro como a nivel micro.

El control fiscal y de las cuentas públicas ha jugado un rol trascendental en la estabilidad del Paraguay. El sostenimiento de un superávit o un déficit controlado ha permitido un financiamiento equilibrado en el periodo considerado. El financiamiento del déficit estuvo centrado con exclusividad en la inversión de capital y la amortización del capital de la deuda. Paraguay ha vivido con un modelo simple, pero efectivo. Desde 2004 en adelante, el gasto corriente estuvo financiado con ingreso corriente y hasta el año 2012 con baja inversión de capital. A partir del año 2013, se genera un incremento importante del gasto

de capital financiado mayormente con deuda y, en especial, con deuda soberana como puede notarse en el gráfico 30.

Gráfico 30: Estructura de la deuda 2004 – 2019



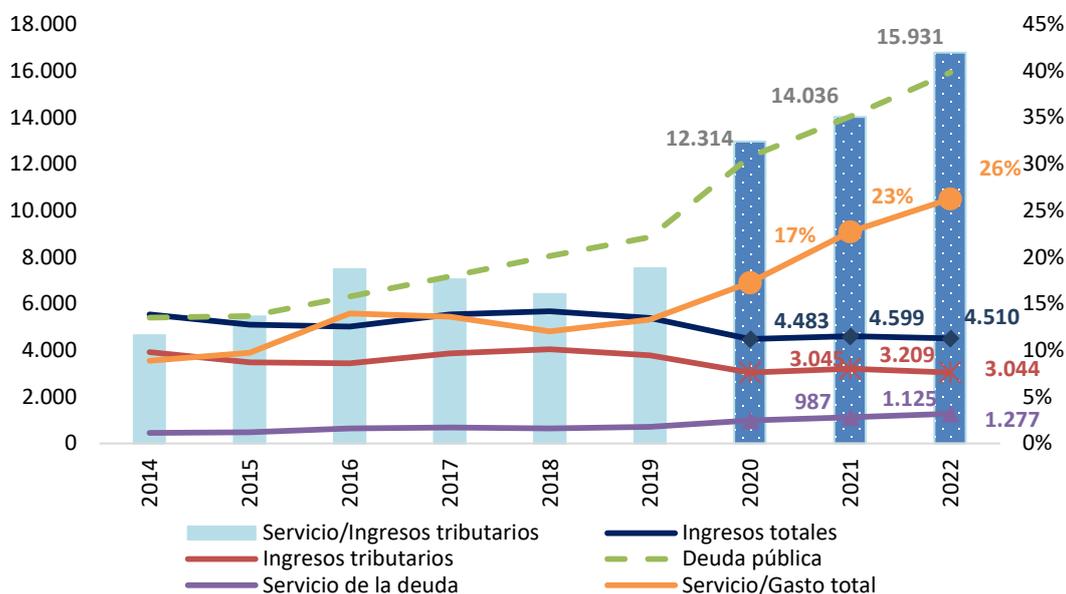
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La necesidad de que el Banco Central financie el déficit no ha sido necesaria ya que la presencia internacional de Paraguay con indicadores macroeconómicos robustos le permitió acceder a un financiamiento de bajo costo y de largo plazo. El Banco Central pudo implementar un programa de metas de inflación en el año 2011 que ayudó a reducir la inflación, elevar las reservas internacionales y moderar la volatilidad del tipo de cambio.

Con las crisis de los años 2019 y 2020, gran parte del modelo se puso en riesgo. Durante el periodo de pandemia se agregarían USD 3.455 millones de dólares de nueva deuda que pone un stress importante sobre el espacio fiscal disponible (ver Gráfico 31). Este incremento de deuda genera un crecimiento también en su servicio y en especial en el pago de intereses, que es el que debe realizarse con ingresos corrientes<sup>45</sup>. El incremento de la deuda pública por efecto de la pandemia, la caída del Producto Interno Bruto y la necesidad del Estado de incurrir en gasto contra cíclico aceleró el fin de este modelo.

<sup>45</sup> Ver art. 40 Ley 1535/99.

Gráfico 31: Principales cuentas fiscales 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

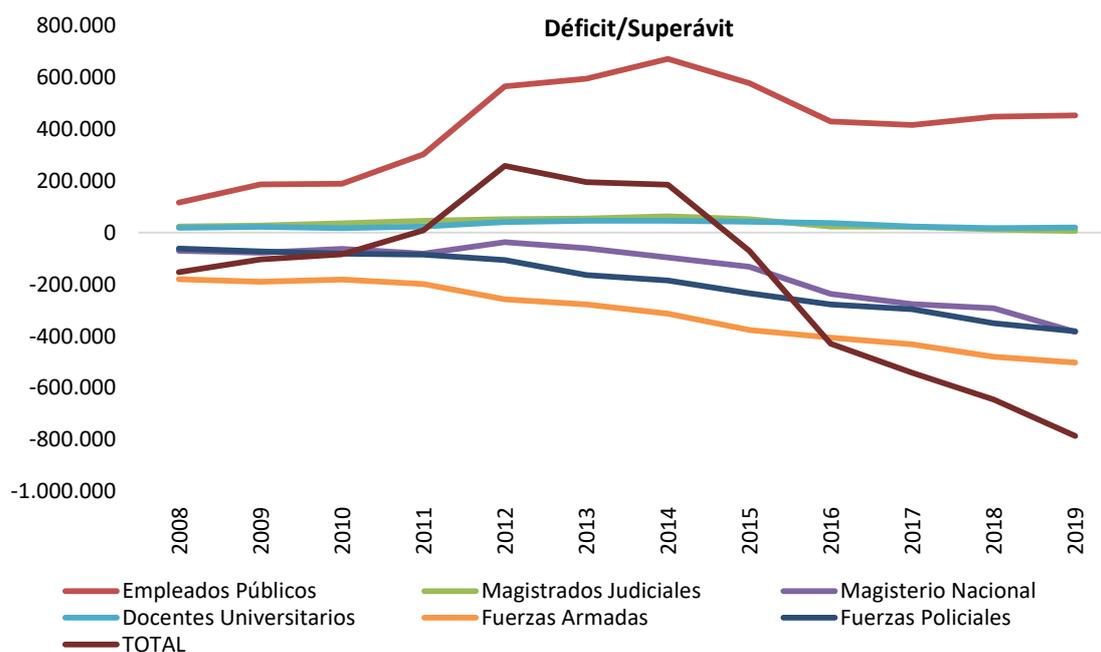
Es preciso, por tanto, pensar en alternativas para resolver este problema en ciernes. Las alternativas deben ser consideradas, tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso.

Por el lado del gasto, la cuenta principal del Estado la constituye en la actualidad su planilla salarial y los gastos vinculados al salario. Es perentorio hacer ajustes en esta área generando un esquema de remuneración que, por economía, se ajuste a un modelo sostenible y, por justicia, se equipare al sistema de remuneración de los funcionarios del sector privado. Cualquier modificación en la ley del funcionario, para que sea políticamente viable, debe incorporar solamente a aquellos que ingresan a la función pública una vez promulgada la ley.

Otro elemento central en un proceso de ajuste debería incorporar modificaciones en el sistema de jubilación de los funcionarios públicos, conocida como Caja Fiscal. En la actualidad, la Caja Fiscal es manejada como una cuenta dentro del Presupuesto General de la Nación y es administrada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. Como puede observarse en el gráfico 32, la Caja Fiscal ha ido mostrando déficits desde el año 2015. Estos déficits son financiados parcialmente con el

aporte de aquellos funcionarios que tienen superávit, pero hoy ya están financiados con ingreso corriente. A julio de 2020, el déficit acumulado de la Caja Fiscal alcanzó la suma de G. 554.305 millones, unos USD 80 millones; sin embargo, el valor acumulado ya supera los USD 200 millones. Como puede notarse, es en las fuerzas militares y policiales y en el magisterio donde está concentrado el problema.

Gráfico 32: Situación financiera de la caja fiscal 2008-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Por el lado del ingreso, se han hecho modificaciones importantes en la estructura tributaria en el año 2019 con una nueva legislación<sup>46</sup>. La misma ha entrado en vigencia en el año 2020. Sin embargo, su impacto relativo será difícil de medir a causa del impacto que ha generado la pandemia en la recaudación. La nueva legislación genera cambios que pueden ser importantes. Los principales son:

- Se unifica el impuesto a la renta de las empresas (antes Impuesto a las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) e Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IRAGRO)) en un solo impuesto denominado Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), con una alícuota de 10%.
- Se incorpora un nuevo Impuesto a la Distribución de Utilidades (IDU) con una alícuota de 8% para residentes y de 15% para no residentes sobre el

<sup>46</sup> Ver Ley 6380/19

monto a distribuir. Con esto, los dividendos que anteriormente formaban parte al 50% de la renta bruta para el cálculo del Impuesto a la Renta Personal (IRP) ya son gravados.

- El Impuesto a la Renta Personal (IRP) recibe muchas menos deducciones que en la versión anterior y se divide en dos partes:
  - Las Rentas y Ganancias de Capital (RGC) que incorpora dividendos, rentas, alquileres, intereses, etc. Al momento de la enajenación de bienes (acciones, inmuebles, muebles, etc.) se tributa una renta única de 8%
  - Las Rentas derivadas de la Prestación de Servicios Personales (RSP) que incorpora básicamente salarios y honorarios profesionales. Se tributa en una escala que va de 8 a 10%
- El Impuesto a la Renta de No Residentes (INR) también se crea en esta nueva ley, gravando las ganancias generadas por no residentes en Paraguay. Su tasa es del 15%
- El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) han sufrido pocas modificaciones
- Se introducen el SIMPLE y el RESIMPLE para pequeños contribuyentes con tasas fijas dependiendo de su facturación anual.

Durante el año 2020 se espera un impacto significativo en la recaudación del IVA y el ISC por la desaceleración económica. Para el año 2021 se espera una reducción importante en la recaudación del IRE y el IDU, que a pesar de que este sería su primer año de vigencia, no van a tener la performance esperada. Las empresas durante el año 2020 han luchado por su supervivencia, motivo por el cual cualquier intento de recaudar por la vía de incrementos tributarios sería una fuente importante de conflicto.

Con la estructura tributaria vigente, realizamos un ejercicio de intentar encontrar la carga tributaria de una empresa promedio. Considerando que el PIB generado por una empresa lo constituye la sumatoria de su utilidad y sus pagos de salarios, al hacer el cálculo de su carga tributaria podemos estimar la carga promedio sobre su generación de valor agregado. Consideremos el siguiente caso:

- La empresa tipo es absolutamente legal. No tributa ISC.
- Asumimos que la empresa tipo margina 20% sobre sus costos.

- Pagará IVA Venta sobre su Margen Bruto e IVA Compra sobre sus gastos no salariales.
- Asumimos que el 50% de sus gastos son gastos salariales y el 50% remanente es gravado por el IVA al 10% en todos los casos.

Tabla 6: PIB y Carga Fiscal de una Empresa en Paraguay.

<b>A</b>	Ingresos	1.200
<b>B</b>	Gastos	1.000
<b>C</b>	Margen Bruto (a-b)	200
<b>D</b>	IVA Venta (10% x c)	20
<b>E</b>	Gastos Generales	70
<b>F</b>	Gastos Salariales	70
<b>G</b>	IVA Compra (10% x e)	7
<b>H</b>	<b>Utilidad antes de Impuesto (c-e-f)</b>	<b>60</b>
<b>I</b>	Impuesto a la Renta (10% x h)	6
<b>J</b>	<b>Utilidad después de Impuesto (h-i)</b>	<b>54</b>
<b>K</b>	IDU (8% x j)	4,32
<b>L</b>	PIB (f + h)	130
<b>M</b>	IVA (d-g)	13
<b>I</b>	IRE (i)	6
<b>K</b>	IDU (k)	4,32
<b>N</b>	<b>TOTAL IMPUESTOS (m + i + k)</b>	<b>23,32</b>
<b>O</b>	Presión Tributaria (n/l)	17,9%
<b>P</b>	IPS (16,5% x f)	11,55
<b>Q</b>	<b>TOTAL IMPUESTOS + IPS (n + p)</b>	<b>34,87</b>
<b>R</b>	Presión Fiscal (q/l)	26,8%

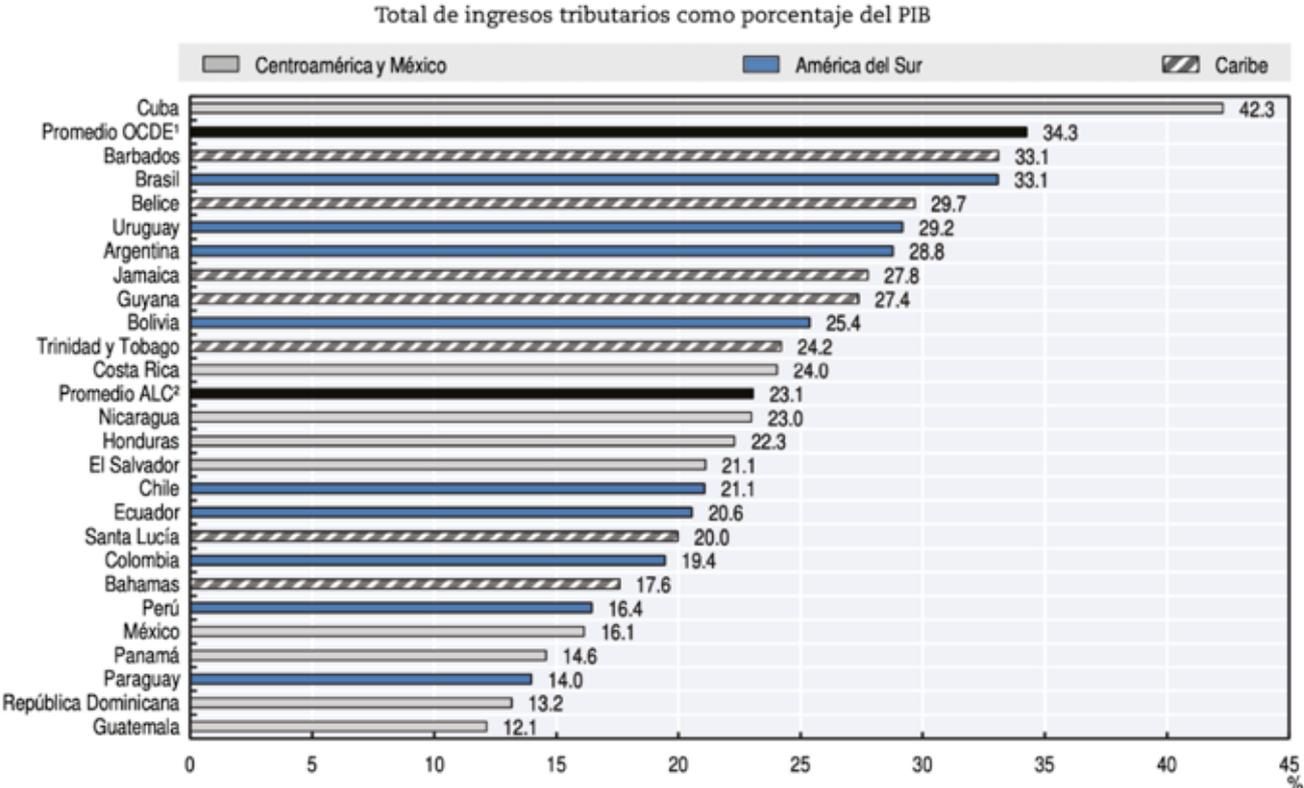
*Fuente: Elaboración propia.*

A partir de estos datos vemos que la carga tributaria de una empresa formal tipo se encuentra en valores del 17,9%. Sin embargo, al 2019 la carga tributaria sobre PIB en

Paraguay alcanzaba valores de 9,9%<sup>47</sup>. Esta diferencia da una pauta de la informalidad existente en la economía del Paraguay y el gran camino por recorrer en lo relativo a administración tributaria.

Según datos de OCDE (2020), el promedio de recaudación fiscal en América Latina y el Caribe es de 23,1% (ver figura 5). Este cálculo incorpora los pagos por seguridad social. Si se compara con la empresa tipo ejemplificada anteriormente, la empresa formal paraguaya estaría contribuyendo ya por encima del promedio latinoamericano. Esto complica la posibilidad de obtener eficiencias con una nueva reforma tributaria.

Figura 5: Ingresos Fiscales (% del PIB), 2018.



Fuente: OCDE.

Sin embargo, parecerían existir otras fuentes provisorias para obtener ingresos para el Estado. Una fuente central constituye los ingresos de capital, la venta de activos públicos. En estas categorías entran inmuebles del Estado, pero también empresas públicas. Existe un sinnúmero de inmuebles estatales mal utilizados que pueden ser comercializados para inversión y sustituidos por otros de menor precio, pero con mayor eficiencia. Lo mismo ocurre con empresas públicas como COPACO, CAPASA, ANDE,

<sup>47</sup> Ver SET (2020).

ESSAP, FEPASA, INC, entre otras. Muchas de estas empresas no están cumpliendo con su cometido, como es el caso del agua, donde el alcantarillado sanitario tiene una cobertura de apenas 83,5% según datos de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC). Sin embargo, existen quejas crecientes sobre la labor de la ANDE y de la telefónica estatal COPACO.

Gran parte de los objetivos del Estado pueden ser alcanzados a través de la inversión de capital privado en obra pública. Como señaláramos más arriba, existe legislación habilitante para encarar este tipo de soluciones. Los gobiernos de turno deberían encarar con mayor empuje estrategias vinculadas a desarrollar inversiones utilizando estas herramientas. El Gobierno debería definir los proyectos que se consideran estratégicos y, a partir de estos, iniciar una selección de aquellos que pueden ser financiados con inversión privada. A partir de esta definición, es posible encarar con mayor precisión la legislación adecuada para cada caso. Es preciso también tener una visión de servicio y no de obra pública en cada caso. Esto implica que se pueden concesionar u ofrecer a la inversión privada proyectos en los cuales el propio proyecto genere los recursos para cubrir la inversión que se está desarrollando. El Estado debería, en este caso, actuar como organismo contralor y reductor de riesgos que podrían emanar del proyecto (accidentes naturales, riesgo cambiario, riesgo inflacionario, etc.). Es posible también, en ciertos casos y dependiendo del proyecto, que las asignaciones de proyectos incorporen montos que permitan realizar subsidios cruzados por parte del Estado. Por ejemplo, una ruta concesionada podría tener un incremento en el costo de su peaje que permita obtener fondos para financiar rutas de menor tránsito. La ley 5102 de APPs contempla un fondo fiduciario que podría albergar estos montos de manera a poder incorporar estos subsidios cruzados.

El siguiente listado de proyectos no es exhaustivo y pretende ser una aproximación a este sistema de gestión:

Tabla 7: Listado de proyectos

Proyecto o Área	Rentabilidad	Sistema de inversión
Transmisión Eléctrica	Positiva	Leasing
Distribución Eléctrica – Urbes grandes	Positiva	Leasing APP Concesión
Distribución Eléctrica – Pueblos pequeños	Negativa	Leasing
Agua y Alcantarillado Sanitario – Urbes grandes	Positiva	APP Concesión Contratos de sub-Concesión
Agua y Alcantarillado Sanitario – Pueblos Pequeños	Negativa	Inversión del Estado Subsidio cruzado
Desagüe Pluvial	Negativa	Inversión del Estado Subsidio Cruzado
Hidrografía	Positiva	APP Concesión
Rutas de Alto Tránsito	Positiva	APP
Rutas de Bajo Tránsito	Negativa	Fondo de APPs Subsidio cruzado

Fuente: Elaboración propia.

### ¿Hacia dónde avanzar?

Paraguay debe iniciar un proceso de sofisticación de sus exportaciones, que permita acelerar su productividad e ir incluyendo más gente dentro de un sistema de bienestar (Ver Hausmann y Klinger, (2007a), Hausmann y Klinger, (2007b) y Hausmann, Cheston y Santos (2015)). A medida que se va incrementando el nivel de desarrollo, los países tienden a ir sofisticando el nivel de los productos que van exportando. Paraguay debe utilizar elementos que le permitan ir creciendo en ese nivel de sofisticación.

Existe todavía mucho por recorrer en el campo agropecuario para seguir avanzando. Sin embargo, es perentoria la inversión en educación y el desarrollo de arreglos institucionales que permitan ir sofisticando el nivel de producción en otras áreas que el país puede generar. El gran desafío en la pospandemia de la COVID-19 exige extremar cuidados en sostener lo que se ha podido hacer en cuanto a estabilidad macroeconómica. Conservar un déficit fiscal controlado, o incluso avanzar hacia un superávit en el mediano plazo; mantener la inflación controlada; reservas internacionales elevadas; y tipo de cambio con baja volatilidad; son resultados necesarios en el mediano plazo. A esto se debe sumar una reducción persistente de la pobreza y la extrema pobreza, y el crecimiento de la clase media. Ampliar los niveles de productividad de la mano de obra implica una política educativa agresiva que rompa con los problemas de desigualdad de oportunidades, con los que ha ido tropezando la sociedad paraguaya durante décadas.

Es también momento de cuidar las empresas y las familias a través de programas puntuales de financiamiento y de protección social. Sin embargo, va a volverse extremadamente importante en el proceso posterior a la pandemia, desarrollar institucionalmente una capacidad para recuperar a empresas y personas de una situación financiera precaria y que estas puedan, en la brevedad posible, desarrollar un sistema para rescatar la capacidad de producir riqueza.

## **Bibliografía**

Administración Nacional de Electricidad. (2017). *Compilación Estadística 1997-2017*. Asunción: Administración Nacional de Electricidad.

Adrian, T. N. (2019). Vulnerable Growth. *The American Economic Review*, 1263-1298.

Agenor, P. R., & Moreno-Dodson, B. (2006). *Public infrastructure and growth: new channels and policy implications*. Washington DC: The World Bank.

Akerlof, G. (1970). The Market for Lemons. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

Alchian, A. (2008). Property Rights. En D. R. Henderson, *Concise Encyclopedia of Economics*. Indianapolis, IN: Library of Economics and Liberty.

Alchian, A., & Demsetz, H. (1973). The Property Rights Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. New York, NY: Verso Books.

Banco Mundial. (2018). *Paraguay: Systematic Country Diagnostic*. Washington DC: The World Bank Group.

Banco Mundial. (2020). *World Development Indicators*. Recuperado el 3 de Setiembre de 2020, de <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on#>

Bowles, S. (2004). *Microeconomics: Behavior, Institutions and Evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bowles, S., & Gintis, H. (1996). Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities. *Politics and Society*, 24(4), 307-342.

Brenneman, A., & Kerf, M. (s.f.). *Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review*. The World Bank, Washington DC.

Canto, V. A., Joines, D. H., & Laffer, A. B. (Mayo de 1981). Tax Rates, Factor Employment, and Market Production. *Federal Reserve of St. Louis Review*, 3-32.

Coase, R. ((1937) 2013). The Nature of the Firm. En R. S. Kroszner, & L. Putterman, The Economic Nature of the Firm: A Reader (págs. 79-142). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2000). Consideraciones sobre el coeficiente de Gini para medir la concentración del ingreso. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (1996). Ley 489/96 Orgánica del Banco Central del Paraguay. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (1996). Ley 861/96 General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (1999). Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (1999). Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2012). Ley 4673/12 que Amplía y Modifica la Ley de creación del Impuesto a la Renta Personal. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2013). Ley 5.074/13, que modifica y amplía la ley nº 1.302/98 “que Establece Modalidades y Condiciones Especiales y Complementarias a la Ley nº 1.045/83 ‘que Establece el Régimen de Obras Públicas. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2013). Ley 5.098/13 de Responsabilidad Fiscal. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2013). Ley 5061/13 que modifica disposiciones de la ley 125/92 “que establece el nuevo régimen tributario” y dispone medidas de carácter tributario. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2013). Ley 5102/13 de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2019). Ley 6380/19 de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional. Asuncion.

Congreso Nacional, República del Paraguay. (2020). Ley 6524/20 Declara Estado de Emergencia todo el Territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas Administrativas, Fiscales y Financieras. Asuncion.

Congreso Nacional, Republica del Paraguay. (1994). Ley 419/94 Que crea el régimen legal para la Construcción y Funcionamiento de Puertos Privados. Asuncion.

Cubilla , M., & Ferreira, M. (2010). Recomendaciones de fertilización y análisis económico para el cultivo de trigo en Paraguay. En M. Kohli, L. E. Cubilla, & G. Cabrera, Tercer Seminario Nacional de Trigo: Del Grano al Pan. Asuncion, Paraguay: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO).

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2020). Boletín de Pobreza y Distribución del Ingreso 2019. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Asuncion: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

Espina Alvarado, J. (2017). Obtenido de Sector Electricidad.

Fondo para la Excelencia en la Educación y la Investigación (FEEI). (s.f.). Obtenido de <http://www.feei.gov.py>

Freixas, X., & Rochet, J.-C. (2008). Microeconomics of Banking. Cambridge, MA: The MIT Press.

Fudenberg, D., & Tirole, J. (1991). Game Theory. Cambridge, MA: The MIT Press.

Gintis, H. (2009). Game Theory Evolving: A problem-centered Introduction to Modelling Strategic Interaction (2nd. ed.). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hausmann, R., & Klinger, B. (2007). Is a lack of Self-Discovery a Constraint to Growth in Paraguay? Cambridge MA: Center for International Development at Harvard University.

Hausmann, R., & Klinger, B. (2007). *The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage*. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.

Hausmann, R., Cheston, T., & Santos, M. A. (2015). *La Complejidad Económica de Chiapas: Análisis de Capacidades y Posibilidades de Diversificación Productiva*. Cambridge MA: Center for International Development at Harvard University.

Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO). (2020). Superficie Sembrada de Soja 2019. Recuperado el 3 de Setiembre de 2020, de <https://www.inbio.org.py/informes/superficies-siembra/2019/mapas-soja-arroz-maiz-2019-2020.pdf>

International Labour Office (ILO). (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (3rd ed.)*. Ginebra, Suiza: International Labour Office (ILO).

International Monetary Fund (IMF). (2019). *Paraguay: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation*. Washington DC: International Monetary Fund (IMF).

Krugman, P., & Obstfeld, M. (2015). *International Economics: Theory and Policy (10th ed.)*. Delhi, India: Mcgraw-Hill.

Laffont, J. J., & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge MA: The MIT Press.

Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-122.

OCDE et al. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Porter, M. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York, NY: The Free Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del Ingreso: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York, NY: Naciones Unidas.

Pscharoupoulos, G., & Patrinos, H. A. (2018). Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature. Washington DC: The World Bank.

República del Paraguay. (1992). Constitución Nacional de la República del Paraguay.

Rodrik, D. (2007). Fifty Years of Growth (and Lack Thereof): An Interpretation. En D. Rodrik, One Economic, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rodrik, D. (2007). Growth Diagnostics. En D. Rodrik, One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth (Kindle Edition ed.). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rojas-Suárez, L. (2018). Paraguay: Is Good Macro Policy Enough to Ensure Adequate Resilience to Adverse External Shocks? How Does it Compare to Other Emerging Markets? Center for Global Development. Center for Global Development.

Romer, P. (1989). Increasing Returns and New Developments in the Theory of Growth. NBER Working Paper.

Salanie, B. (1997). The Economics of Contracts: A primer. Cambridge, MA: The MIT Press.

Schultz, P. (1988). Education Investments and Returns. En H. Chenery, & T. Srinivasan, Handbook of Development Economics (Vol. I, págs. 543-630.). Amsterdam, Holanda: Elsevier-North Holland.

Schwab, K. (2018). The Global Competitiveness Report 2018. World Economic Forum. Ginebra, Suiza: World Economic Forum.

Sen, A. (1992). Inequality Reexamined. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Shapiro, C., & Stiglitz, J. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. The American Economic Review, 74(3), 433-444.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Bringing the State Back In. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Stiglitz, J., & Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, 71(3), 393-410.

United States Department of Agriculture (USDA). (2020). *USDA Agricultural Projections to 2029*. United States Department of Agriculture (USDA), USDA, Office of the Chief Economist. Washington DC: USDA, Office of the Chief Economist.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, NY: The Free Press.

# SEGURIDAD SOCIAL EN EMERGENCIA:

## ¿POR DÓNDE EMPEZAMOS?<sup>48</sup>

Santiago Peña Palacios<sup>49</sup>

Fernando Jesús Filártiga Cantero<sup>50</sup>

### Resumen

En esta nota abordamos la necesidad de una reforma de la seguridad social, específicamente del sistema de jubilaciones y pensiones; y justificamos la creación de un órgano de superintendencia estatal como su primer elemento. Si bien el problema de la seguridad social en Paraguay ha sido objeto de múltiples diagnósticos a través de los años, aún nos falta una visión compartida entre el Estado y la sociedad sobre la urgencia y el contenido básico de la reforma. El sistema de jubilaciones y pensiones es un cimiento del Estado social de derecho y de su correcto funcionamiento depende no solo la calidad de vida de ciertos sectores de la sociedad, sino el impulso para toda la economía, a través de la inversión eficiente de los ahorros previsionales.

---

<sup>48</sup> Los autores agradecen a la señora Carmen Marín, entonces directora del Departamento de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda, por sus valiosos comentarios sobre una versión preliminar de esta nota.

<sup>49</sup> Político y economista graduado por la Universidad Católica de Asunción (2001) y máster en Políticas Públicas por la Universidad Columbia de Nueva York (2003). Colabora con diferentes universidades y organizaciones de la sociedad civil. Se desempeñó como profesor asistente en Teoría Financiera y profesor titular de Teoría Económica en la Universidad Católica de Asunción. Ha publicado trabajos de investigación en áreas de política económica y financiera. Experiencia relevante: Director del Banco Basa (desde el 2018). Ministro de Hacienda (2015-2017) Miembro titular del Directorio el Banco Central del Paraguay (2012-2015). Economista responsable de países en la región de África, en el Fondo Monetario Internacional en Washington (2009-2012). Economista en el Banco Central del Paraguay (2000-2009). Analista de Fondo de Desarrollo Industrial (1999).

<sup>50</sup> Máster en Leyes por la Universidad de Nueva York (NYU), galardonado con la Arthur T. Vanderbilt Scholarship. (2014). Abogado, mejor graduado con medalla de oro de la promoción “Bicentenario de la Independencia de la República del Paraguay” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción. (2011.) Experiencia relevante: Miembro titular del Directorio del Banco Central del Paraguay (desde enero de 2020). Consultor externo del Banco Interamericano de Desarrollo (2018-2019). Asesor externo para proyectos del Ministerio de Hacienda. Consultor legal independiente en el sector financiero, cooperativo y sistema de pagos. Asesor, asesor principal y representante de la República del Paraguay en el Directorio del Grupo Banco Mundial, con sede en Washington, DC (2015-2017). Analista, asesor y encargado de despacho de la Dirección de Asuntos Legales - Sector Financiero en el Banco Central del Paraguay, institución donde ingresó por concurso público (2011-2015). Analista y procurador en el Estudio Jurídico “Julio César Cantero y Asociados” (2005-2010).

## 1. Introducción

Nuestro país necesita replantear con urgencia el sistema de seguridad social<sup>51</sup> y lo sabemos hace 25 años. En 1992, cuando los ciudadanos convencionales debatían el proyecto de artículo 95 de la Constitución Nacional sobre seguridad social<sup>52</sup>, ya era manifiesta la premura de “revisar y cambiar sustancialmente [el] sistema incipiente [y] deficitario (...)”<sup>53</sup>.

Poco después, Hernán Büchi, ex ministro de Hacienda chileno y por entonces asesor del gobierno paraguayo, indicaba que la transformación de la seguridad social era la primera de las reformas estructurales que debíamos encarar en los años 90, como lo había hecho Chile en la década anterior con resultados hasta entonces alentadores. Sin embargo, salvo ajustes limitados, en Paraguay hemos postergado esta reforma indefinidamente.

Y el tiempo justificó las advertencias.

Ahora mismo, la seguridad social está en crisis por su escasa cobertura, la inequidad de condiciones para el acceso a beneficios, los problemas de equilibrio y sostenibilidad financiera. Las proyecciones actuariales describen una bomba de tiempo que el Estado debe, pero no puede controlar, pues carece de las herramientas adecuadas.

En conjunto, el sistema cubre solo al 22% de los trabajadores activos mientras el promedio en la región sobrepasa el 50%<sup>54</sup>. Está fragmentado en ocho entidades con regulaciones muy heterogéneas y la fragmentación se agudiza con regímenes especiales como los de enfermería, profesionales médicos, odontólogos y bioquímicos, entre otros; cada uno con reglas peculiares. También están las entidades privadas como las mutuales. En puridad, no existe un sistema sino un conglomerado de regímenes inconexos.

Adicionalmente, la tasa de sustitución promedio supera el 100%, cuando la media regional no pasa del 62%. Para ciertos sectores, los beneficios son especialmente generosos pero insostenibles y acaban pagándose con impuestos, como en el caso del

---

<sup>51</sup> Aclaramos que este artículo se concentra en el sistema de jubilaciones y pensiones, el cual es un subsistema de la seguridad social, cuyo concepto amplio incluye además prestaciones médicas, adecuación, seguro de vejez, invalidez, desempleo, accidentes de trabajo, etc.

<sup>52</sup> Constitución de la República del Paraguay (1992), artículo 95.- De la Seguridad Social.

<sup>53</sup> Convención Nacional Constituyente: Diario de Sesiones No. 18, pág. 27.

<sup>54</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: Base de Datos – Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>.

personal retirado de las fuerzas públicas. La dinámica de inversión de los fondos jubilatorios es deficiente.

Para completar este cuadro, no existe supervisión estatal efectiva pese a la exigencia constitucional en este sentido<sup>55</sup>. Entonces, los problemas persisten y se agudizan a los ojos de un Estado que debe, pero no puede, actuar como supervisor especializado para mitigar riesgos y delinear marcos prudenciales.

En materia de cifras concretas, de acuerdo con sus propias proyecciones<sup>56</sup>, el Instituto de Previsión Social (IPS) entraría en déficit corriente en el año 2044, el cual sería financiado con el fondo de reservas. A su turno, este fondo acabaría agotándose en 2056, salvo la realización de inversiones que podrían postergar la extinción de recursos al 2066, 2071 o 2078, según se asuma una rentabilidad real del 0% (mantenimiento del poder adquisitivo del dinero), 1% o 2%, respectivamente.

La Caja Fiscal<sup>57</sup> ya es deficitaria. De hecho, la misma cerró el primer semestre de este año con 355.891 millones de guaraníes de déficit acumulado (diferencia negativa entre aportes recibidos y haberes jubilatorios pagados). En los programas contributivos civiles, los sectores deficitarios (magisterio nacional) son financiados por los todavía superavitarios (administración pública, docentes universitarios, magistrados judiciales). En el caso de los programas contributivos no civiles (fuerzas armadas y policiales), el déficit es cubierto con el producido de nuestros impuestos. Si la situación continúa agravándose, pronto la Caja será del todo inviable.

IPS y la Caja Fiscal concentran el 63% y el 33% del total de cotizantes de la seguridad social, respectivamente. El cuadro ha sido analizado y sobrediagnosticado a través de los años. Estudios del Gobierno, la academia, organismos multilaterales y últimamente hasta la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>58</sup>, reiteran al unísono que una solución estructural es impostergable y coinciden en los aspectos que la misma debería abarcar.

Pero algo falta en la escena: el sentido de pertenencia de la sociedad; la reforma conoce pocos adeptos, no gana tracción, como si no figurara o se diluyera entre las prioridades

---

<sup>55</sup> Constitución de la República del Paraguay (1992), artículos 95 y 103.

<sup>56</sup> Asesoría Actuarial del Instituto de Previsión Social: Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones 2018-2100. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1558967628.pdf>.

<sup>57</sup> Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda – Caja Fiscal.

<sup>58</sup> OCDE: Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones, mensajes principales. Disponible en: [http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol\\_2\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Overview\\_\(Spanish\).pdf](http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol_2_Executive_Summary_and_Overview_(Spanish).pdf).

de la ciudadanía, sobre todo en el aspecto estrictamente jubilatorio. A muchos les cuesta comprender por qué el buen funcionamiento del sistema de jubilaciones y pensiones concierne a todo el país, no solo a las personas directamente vinculadas como cotizantes próximos a retirarse o derechohabientes.

Ello se hizo evidente con el proyecto de ley de creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones que presentamos desde el Ministerio de Hacienda en octubre de 2015. La Superintendencia sería el cimiento de la reforma. De los sectores de la sociedad que se expresaron públicamente, la mayoría lo hizo con suspicacia o bien en contra del proyecto. El pronóstico poco alentador en el Congreso Nacional nos obligó a retirarlo al mes siguiente, para continuar el proceso de socialización y construcción de consensos desde el Ministerio de Hacienda. Finalmente, reenviamos el proyecto modificado en abril de 2017. El mismo fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero rechazado en la de Senadores y luego archivado<sup>59</sup>.

¿Cómo avanzar hacia una reforma si no podemos fijar siquiera los cimientos? El ruido de quienes se oponen a emprenderla se escucha fuerte y claro ante el silencio o la indiferencia de los demás.

La férrea voluntad política del Poder Ejecutivo en 2015 y 2017 fue insuficiente para apuntalar la superintendencia jubilatoria y consideramos que todos los esfuerzos en esta dirección seguirán siéndolo, mientras la idea de la reforma no permee más profundo en el Estado en su conjunto y en la sociedad.

Por ello, concebimos este artículo desde esa perspectiva. Nos proponemos contribuir a la construcción del sentido de pertenencia todavía débil y justificar la supervisión estatal efectiva del sistema como el primer paso hacia la reforma.

## **2. Una visión desarticulada de la seguridad social**

Si la seguridad social nos concierne a todos, ¿por qué se hace tan difícil consensuar una visión común de cara a la reforma?

Empecemos por el desequilibrio de incentivos inherente a todo sistema de solidaridad intergeneracional.

---

<sup>59</sup> Proyecto de ley “Que crea el Consejo Asesor del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, y establece normas de inversión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones” (expediente D-1743519, ingresado el 04/04/2017 en la Cámara de Diputados). Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/109184>.

En Estados Unidos, uno de los elementos más debatidos de Obamacare, el programa de salud insignia de la administración de Barack Obama, era el mandato general de contratar un seguro médico privado o, en su defecto, pagar una penalidad disuasiva. El objetivo era obtener la mayor cantidad posible de cotizantes para abaratar los costos del mercado de seguros mediante economía de escala. Rápidamente surgió la objeción: ¿por qué un joven sano debería cumplir ese mandato? La jueza Ruth Ginsburg, de la Corte Suprema norteamericana, contestó que la obligación de los individuos jóvenes y saludables cobraría pleno sentido en el tiempo, cuando ellos se convirtiesen en los agentes vulnerables de la sociedad y beneficiarios netos del programa<sup>60</sup>. Cuesta ver la película completa.

La sociedad paraguaya es joven, 70% de la gente es menor de 40 años y más del 75% de la población ocupada no participa de la seguridad social. Estos factores demográficos contribuyen a subestimar la urgencia de una reforma, sobre todo en el aspecto estrictamente jubilatorio.

Nos apremia mejorar la salud y la educación; generar fuentes de trabajo y oportunidades tan pronto como sea posible. Entretanto, pareciera que de la reforma jubilatoria podríamos ocuparnos después; de allí que venimos postergándola 25 años. Quizá las jubilaciones son un problema más urgente para los jubilados y el Gobierno. Error.

En parte, esa percepción equivocada es producto de los incentivos. Para los jóvenes, la jubilación es un derecho eventual y distante, cuando no un imposible como en el caso de los trabajadores informales. También están los trabajadores independientes que no participan de un programa de seguridad social<sup>61</sup>. A primera vista, los jubilados, pensionados y quienes están más próximos a serlo son quienes tienen un interés efectivo, inmediato y capacidad de movilización.

En esa fotografía, los incentivos para la mayoría parecen de segundo orden y a esto se debe que el debate de la reforma se diluya ante otras prioridades. En la película, los

---

<sup>60</sup> 567 U.S. \_\_\_ (2012) 23. Opinion of Ginsburg, J. “By requiring the healthy uninsured to obtain insurance or pay a penalty structured as a tax, the minimum coverage provision ends the free ride these individuals currently enjoy.

In the fullness of time, moreover, today’s young and healthy will become society’s old and infirm. Viewed over a lifespan, the costs and benefits even out: The young who pay more than their fair share currently will pay less than their fair share when they become senior citizens. And even if, as undoubtedly will be the case, some individuals, over their lifespans, will pay more for health insurance than they receive in health services, they have little to complain about, for that is how insurance works. Every insured person receives protection against a catastrophic loss, even though only a subset of the covered class will ultimately need that protection.”

<sup>61</sup> Pueden participar, el problema es que el mecanismo no funciona, debido a que la incorporación es voluntaria. Además, la base imponible es muy elevada (ley 4.933) y la norma no considera la volatilidad de los ingresos de los trabajadores independientes.

jóvenes fotografiados hoy también envejecerán mañana, se retirarán de la vida laboral activa y pretenderán una subsistencia digna. Aquí, la seguridad social se transforma automáticamente en una prioridad para todos pero, generalmente, nos quedamos en la fotografía.

El problema de incentivos también se manifiesta entre los propios jubilados. Cada sector pugna por mayores beneficios, lo cual es comprensible solo que, al considerar el sistema jubilatorio como conjunto, cuando los beneficios de ciertos sectores sobrepasan la capacidad de pago y requieren de recursos externos, se quiebra la regla de equidad y termina comprometiéndose la sostenibilidad de todo el sistema en el tiempo. Al final, son los jubilados y el Estado las primeras víctimas de la mala administración de las cajas. Aquí de nuevo, cuesta mirar la película. Volveremos sobre el punto más adelante.

Sumado al problema de incentivos hay un problema conceptual a nivel de Estado. Pareciera que el Estado paraguayo carece de un concepto compartido sobre el sistema vigente, de modo que tampoco puede definir si la reforma debería dirigirse a mejorarlo, u optar por un cambio de modelos como lo hizo Chile, seguido de otros países latinoamericanos en la década de 1980<sup>62</sup>. No existe una visión uniforme y coherente que el Estado paraguayo pueda transmitir a la sociedad.

Nuestro sistema de seguridad social sigue el modelo de reparto solidario. La primera norma jubilatoria en el Paraguay, la Ley de Organización Administrativa de 1909, inauguró ese modelo y en su artículo 273º dispuso que: “[l]os fondos de jubilaciones y pensiones pertenecen a todos los funcionarios y empleados públicos que contribuyan a su formación (...)”.

Los fondos jubilatorios son copropiedad de todos los participantes, no de cada uno individualmente. La sostenibilidad en el tiempo depende de mantener determinado equilibrio entre aportes y beneficios definidos en la ley y la reglamentación, a través de parámetros adecuados y una administración eficiente.

La ruptura de ese equilibrio y la eventual insuficiencia de recursos jubilatorios brinda quizás el ejemplo más elocuente de la solidaridad, en vista que siguiendo la ley de la Caja Fiscal de 1909: “si [tales] recursos llegasen a ser insuficientes para cubrir el monto

---

<sup>62</sup> Por supuesto, nos referimos a realizar un cambio verdaderamente estructural ajustado a los tiempos que corren, no a seguir a rajatablas un modelo como el de Chile de 1980 que los propios chilenos ya han vuelto a modificar (ver reforma de 2008). A propósito, en las últimas reformas en la región (incluida en la chilena de 2008), estamos viendo nuevas tendencias en el diseño; por ejemplo, se está volviendo al principio de solidaridad contributiva, además del aumento de la participación del Estado (ya en la administración, ya en el financiamiento).

íntegro de las jubilaciones y pensiones [,] el pago se hará a prorrata hasta donde los fondos alcancen”. Estos conceptos siguen intactos.

En 1992, los requisitos de parámetros adecuados y administración eficiente adquirieron rango constitucional en el régimen jubilatorio del sector público, cuando la Constitución consagró la autarquía de las cajas previsionales estatales (artículo 103).

Sin embargo, a través de los años, ciertos sectores han conseguido reivindicaciones concretas al margen de una reforma del sistema, con la consiguiente presión sobre las finanzas de las cajas tanto de funcionarios públicos como del sector privado.

Muchas reivindicaciones son legítimas, indudablemente, pero a falta de una contraprestación financiera acorde, digamos del aumento de la tasa de aporte y otras modificaciones paramétricas, las mismas han desequilibrado el sistema de reparto solidario y comprometido su sostenibilidad en el tiempo.

Es lo que ha sucedido con la Caja Fiscal que concentra el 33% de los aportantes del sistema. En 2003, la ley 2.345/03 significó para la Caja lo más cercano a una reforma que hemos experimentado hasta ahora, con incrementos de la tasa de aporte, ajustes de la tasa de sustitución, aumento del periodo de cálculo de las jubilaciones y el establecimiento de la edad de jubilación obligatoria de 65 años. Luego, la ley 4.670/10 dividió los programas contributivos en civiles y no civiles, y abrió la posibilidad de invertir excedentes.

En la ley de 2010, la división de programas contributivos en civiles y no civiles determinó que los sectores superavitarios financien a los deficitarios en el programa contributivo civil. De esta manera, el déficit del sector magisterio nacional es financiado por los sectores superavitarios del programa civil. Si bien podría justificarse excepcionalmente en función del principio de solidaridad, al convertirse en regla este mecanismo de financiamiento consolida una situación de inequidad para los programas superavitarios. En el caso de los programas contributivos no civiles, el déficit se financia con impuestos en otra situación de inequidad que pagamos todos.

En el siguiente gráfico<sup>63</sup>, se aprecia el déficit/superávit acumulado al 31/08/2019 por los programas contributivos de la Caja Fiscal:

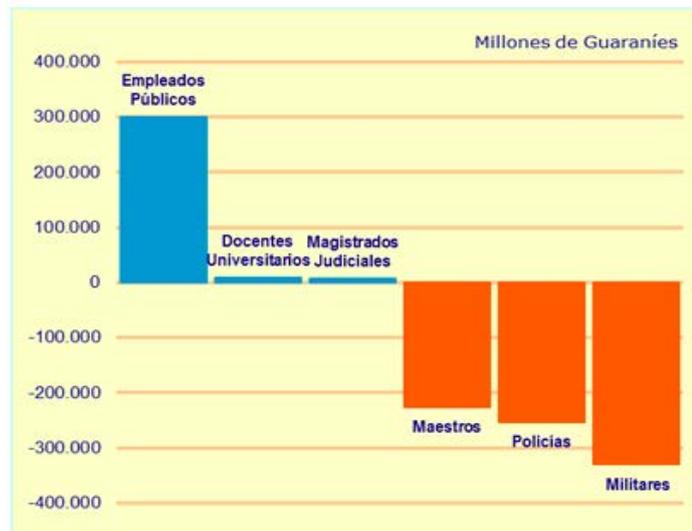
---

<sup>63</sup> Fuente: Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>.

**Acumulado a Agosto de 2019 - Millones de Guaraníes**

SECTORES	APORTES	GASTOS	DÉFICIT / SUPERAVIT	
Empleados Públicos	659.241	359.790	299.451	83%
Docentes Universitarios	68.709	60.824	7.885	13%
Magistrados Judiciales	34.114	27.747	6.367	23%
Maestros	546.443	773.027	-226.584	-29%
Policías	158.912	411.653	-252.741	-61%
Militares	91.201	421.419	-330.218	-78%
<b>TOTAL</b>	<b>1.558.620</b>	<b>2.054.460</b>	<b>-495.840</b>	<b>-24%</b>

**DÉFICIT / SUPERÁVIT AL 31/08/2019**



Lo grave es que no existe una visión de Estado sobre el concepto de reparto solidario. Veamos tres ejemplos:

- Regímenes especiales: En el Congreso Nacional se siguen aprobando modificaciones y regímenes jubilatorios especiales al tiempo que se posterga una reforma paramétrica integral. El efecto es un desequilibrio del sistema de reparto solidario<sup>64</sup>.

Cuando el Ejecutivo objetaba la ley 6.337/2019 “Del Régimen de Jubilaciones de los Profesionales Odontólogos y Bioquímicos”, el mensaje de veto advertía sobre el impacto de USD 360 millones de pasivo no financiado a valor presente neto para el periodo 2019-2056, a consecuencia del nuevo régimen. Aun así, el Congreso se ratificó en la propuesta que hoy es ley de la República.

<sup>64</sup> El mismo Congreso cuenta con un régimen jubilatorio especial para legisladores, que es permanente objeto de críticas por su desviación de la media en términos de condiciones y beneficios.

- Actualización de haberes jubilatorios: En otro ejemplo, la propia Constitución consagró que en el sector público la ley garantizaría una “actualización de haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad” (artículo 103, segundo párrafo). Se trata de un precepto equitativo, pero muy difícil de instrumentar sin poner en peligro las finanzas de cajas que deberían ser autárquicas, también por mandato constitucional. Lo lógico sería que esa igualdad de tratamiento se hiciera efectiva, sin contravenir otros principios también constitucionales como los de autarquía (artículo 103, primer párrafo) y primacía del interés general (artículo 128).

Pero al analizar el mecanismo de actualización de la ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, la Corte Suprema de Justicia<sup>65</sup> ha considerado que la igualdad de trato garantizada en la Constitución exige que las actualizaciones de haberes jubilatorios se den automáticamente, en la misma proporción y tiempo que los aumentos salariales de funcionarios activos y al margen de cualquier análisis de sostenibilidad ¿Cómo puede una caja ser autárquica y al mismo tiempo estar obligada a actualizar haberes automáticamente, sea cual fuere su situación financiera?

La contradicción es evidente, pero persiste a pesar de que ya en la Convención Nacional Constituyente de 1992, se advertía: “en otros países muy cercanos, han entrado en quiebra las cajas de jubilaciones y el sistema de seguro social por este fenómeno de hacer aumento por encima de la rentabilidad propia (...). [H]emos cambiado el modelo de jubilación, porque hemos dado autarquía a la caja administradora del Estado. Y ahí está la clave. Si la caja rinde, le darán los beneficios que corresponden (...)”<sup>66</sup>.

- Equiparación de jubilaciones y salarios: En la misma línea, un caso extremo es el de los integrantes de las fuerzas públicas en situación de retiro a quienes el Congreso Nacional, a través de la ley 4.670/12<sup>67</sup>, ha equiparado directamente sus haberes con el sueldo del personal activo según el grado jerárquico al momento del pase a retiro. En este caso, el Congreso se extralimitó del artículo 103 de la Constitución y del criterio por sí generoso de la Corte Suprema de Justicia,

---

<sup>65</sup> Ver Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional: Acuerdo y Sentencia 1.442 de fecha 24/10/2017.

<sup>66</sup> Convención Nacional Constituyente de 1992: Diario de Sesiones, sesión ordinaria 20 (8/V/1992), Convencional Bernardino Cano Radil.

<sup>67</sup> Ley 4.670/12 “Que modifica el artículo 12 de la ley 4.493/11 ‘Que establece los montos de la escala del sueldo básico mensual y otras remuneraciones de los integrantes de las fuerzas públicas’”.

expuesto en el ejemplo anterior. Los beneficios se solventan con el producido de los impuestos generales<sup>68</sup>.

Como a nivel de Estado persiste la confusión conceptual, la sociedad recibe señales ambiguas. Es lo que sucedió cuando presentamos el proyecto de ley de Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones desde el Poder Ejecutivo y el Congreso decidió archivarlo.

### **3. Hacia una visión de desarrollo**

Para alinear los incentivos de la sociedad y el Estado, debemos trascender de la visión miope del sistema de seguridad social como problema sectorial a una visión superadora que lo comprenda como motor del desarrollo.

En los últimos 15 años, Paraguay ha consolidado los cimientos macroeconómicos y ha logrado grandes avances en términos de crecimiento, prosperidad y producción. Nuestro país ingresó al listado de los mayores productores y exportadores de materias primas como soja, maíz y carne a nivel internacional.

Según estudios del Banco Mundial, nuestra economía creció a razón del 4,5% anual en promedio de 2004 a 2017, superando el ritmo de crecimiento de la región. Esto estuvo acompañado de buenos resultados en la lucha contra la pobreza: las cifras de pobreza total y pobreza extrema disminuyeron en casi 50% y 65%, respectivamente, y la clase media casi se duplicó durante el mismo periodo<sup>69</sup>.

No obstante, las buenas noticias son matizadas con problemas estructurales como el déficit crónico en infraestructura.

Según un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “[l]a provisión y calidad de infraestructura de transporte y logística, energía, agua y saneamiento, así como de conectividad y telecomunicaciones presenta deficiencias en Paraguay. Estas

---

<sup>68</sup> En fecha 23/09/19, la nota principal en tapa del diario Última Hora es bastante gráfica y se titula: “Caja de militares devoró USD 53 millones de impuestos este año”. Ver: <https://www.ultimahora.com/a-agosto-jubilacion-militar-devoro-usd-53-millones-los-impuestos-n2845312.html>.

<sup>69</sup> Banco Mundial, Paraguay: panorama general (octubre 2018). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

deficiencias están relacionadas tanto con brechas de inversión, como con debilidades institucionales que restringen la canalización efectiva de los recursos públicos”<sup>70</sup>.

El mismo informe tasa la brecha de inversión en al menos 70% del Producto Interno Bruto (PIB) al 2017 mientras, en promedio, los recursos públicos destinados a cerrarla con obras de infraestructura representan solo el 4% del PIB. Tales recursos provienen, fundamentalmente, de operaciones del crédito público externo: préstamos de organismos multilaterales y el producido de los bonos soberanos.

A nivel local, hasta el momento nos faltan opciones de financiamiento a largo plazo. El sistema financiero tradicional compuesto por bancos y otras entidades autorizadas por el Banco Central del Paraguay (BCP) es sólido, rentable, aunque bastante conservador y desarrolla un menú restringido de operaciones. Como regla, los recursos financieros para grandes obras de inversión pública y privada provienen del extranjero.

El financiamiento externo es imprescindible, pero también insuficiente para el desarrollo. Hemos visto cómo el BID compara la brecha de infraestructura con los escasos recursos públicos disponibles anualmente para cerrarla. El escenario es peor para la industrialización ¿Dónde conseguir los fondos para encararla desde el sector privado? Aquí entra en escena el ahorro doméstico.

El desarrollo se financia con deuda y con ahorro doméstico. En este sentido, las contribuciones a la seguridad social conforman una masa de ahorro interno, forzoso e intergeneracional, cuya correcta canalización hacia el financiamiento a largo plazo resulta elemental para la economía. Sin embargo, en Paraguay la falta de reglas homogéneas, claras, modernas y de una supervisión estatal efectiva, ha determinado que las inversiones de los fondos de seguridad social sean poco rentables, estén escasamente diversificadas e incumplan ese rol de canalización del ahorro doméstico para generar un ciclo de desarrollo económico virtuoso.

En tal sentido, Lea Giménez y Carmen Marín aclaran que “las cajas previsionales en el mundo, como inversionistas institucionales y administradores de fondos previsionales, tienen el rol de transformar ahorros en financiamiento de largo plazo, lo cual tiene el potencial de contribuir al desarrollo financiero y al crecimiento económico. De hecho, son

---

<sup>70</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: Notas de infraestructura de país: Cono Sur (abril 2019), pág. 17. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/notas-de-infraestructura-de-pais-cono-sur>.

tenedores de una parte importante del stock de activos financieros del sistema y deben potenciar la competencia haciendo más eficiente el mercado”<sup>71</sup>.

De las dos entidades que comprenden alrededor del 96% de los participantes del sistema, la Caja Fiscal recién tuvo abierta la posibilidad de invertir excedentes con ley 4.252 de 2010<sup>72</sup>. Hasta 2018, tales excedentes se depositaban en el BCP y otra parte se invertía en fondos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). El Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2019 autorizó además inversiones en instrumentos emitidos por organismos multilaterales con calificación AAA o garantizados por organismos multilaterales con calificación AAA; certificados de depósitos a plazo o a la vista en bancos nacionales con calificación mínima AA, siguiendo los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad<sup>73</sup>. El problema es que no existe una instancia independiente y especializada del Estado que guíe y controle la aplicación de esos criterios.

En el caso del IPS, la Carta Orgánica exige que “la inversión o colocación de los recursos financieros [se realice] en las mejores condiciones posibles de Seguridad, Plazo, Garantía y Rendimiento (...)”<sup>74</sup>. También prevé que las mismas estén orientadas “principalmente a apoyar el sector productivo”<sup>75</sup>. Pero en la práctica, las inversiones financieras no están suficientemente diversificadas, lo cual se aprecia en el cuadro y la gráfica del boletín informativo de agosto de 2019<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Giménez, Lea y Marín, Carmen: Retos y oportunidades del sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay. Capítulo en la obra colectiva publicada bajo auspicios del Banco Central del Paraguay: Sistema Financiero Paraguayo. Construyendo sobre sólidos fundamentos, pág. 130.

<sup>72</sup> Ley 2.345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, artículo 3º, con la nueva redacción dada por la ley 4.252/10.

<sup>73</sup> Ley 6.258 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019”, artículo 137: “Dentro del marco legal establecido en la Ley N° 4.252/2010 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3º, 9º Y 10 DE LA LEY N° 2345/03 ‘DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO’”, autorizase al Ministerio de Hacienda la colocación de los recursos excedentes del Fondo de Jubilaciones de los Programas Contributivos Civiles, en inversiones para la adquisición Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); inversiones en instrumentos emitidos por Organismos Multilaterales con calificación AAA o garantizados por Organismos Multilaterales con calificación AAA; Certificados de Depósitos a plazo o a la Vista en bancos nacionales con calificación mínima AA. Las colocaciones, en todos los casos, deberán reunir los criterios de “seguridad, liquidez y rentabilidad”.

El Ministerio de Hacienda establecerá en la reglamentación las normas y procedimientos presupuestarios y contables para la adquisición y percepción de intereses de los recursos que pasarán a integrar el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del sector contributivo.

<sup>74</sup> Artículo 28º.- Inversiones financieras e inmobiliarias. Artículo de Decreto Ley No. 1.860/50, aprobado por Ley No. 375/56, modificado por el Artículo 2º de la Ley No. 98/92.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Instituto de Previsión Social: Boletín informativo de la Dirección de Inversiones, agosto de 2019. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1567785910.pdf>.

Inversiones Financieras	Guaraníes	Dólares americanos	Total *	% participación
CDA	6.585.069.000.000	148.964.250,00	7.516.380.084.217,50	78%
Bonos	1.093.016.666.675	0,00	1.093.016.666.675,00	11%
Títulos de crédito	538.275.000.000	0,00	538.275.000.000,00	6%
Préstamos con fianza	437.300.000.002	0,00	437.300.000.002,00	5%
<b>Total</b>	<b>8.653.660.666.677</b>	<b>148.964.250,00</b>	<b>9.584.971.750.895</b>	<b>100%</b>

\*Tipo de cambio: G. 6251,91



#### 4. ¿Por dónde empezar? La supervisión estatal efectiva

Las cajas previsionales en el Paraguay se rigen por sus respectivas cartas orgánicas y se autogobiernan. Ya hemos mencionado que los regímenes de aportes y beneficios varían de caja en caja e incluso al interior de cada una entre sus diversos programas. Las reglas de administración e inversión de los recursos están establecidas en las citadas cartas orgánicas y también varían caso por caso. Mirado en conjunto, el sistema de seguridad social es un conglomerado de regímenes fragmentarios y el desafío más grande de la reforma es armonizarlo, tornarlo un sistema coherente y sostenible sin menoscabar la autonomía de las cajas.

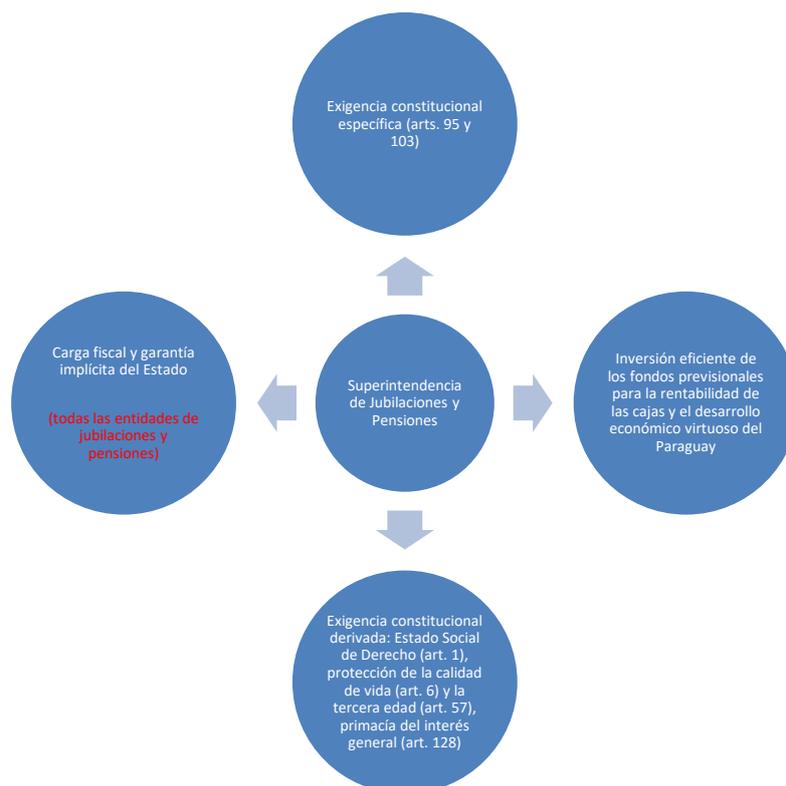
## Instituciones que componen el Sistema de Seguridad Social

1. Instituto de Previsión Social
2. Caja Fiscal
3. Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal
4. Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo
5. Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios
6. Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE
7. Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ITAIPU Binacional
8. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay

El primer paso hacia la reforma es la supervisión estatal efectiva. Necesitamos un órgano técnico, independiente, sólido que pueda revisar el sector jubilatorio como un todo, en el marco de una supervisión prudencial. Un órgano encargado de salvaguardar la solvencia actuarial de las cajas y velar por la seguridad y rentabilidad de sus inversiones con base en las reglas uniformes y modernas que establezca la ley. Un órgano que ejerza control real sobre la gobernanza y administración de las cajas previsionales, y cuente con poder sancionatorio sobre sus responsables.

Hoy existen ciertos controles de las Superintendencias de Bancos y de Seguros sobre la Caja Bancaria, en particular, y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y de la Contraloría General de la República (CGR) sobre las cajas públicas, en general. Pero a falta de un órgano del Estado especializado en la supervisión previsional, tales controles son incompletos, discontinuos e ineficientes. En este contexto, los proyectos de ley para la creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones que presentamos desde el Gobierno en 2015 y 2017 eran el cimiento de la reforma.

La necesidad de una supervisión estatal especializada tiene motivos de índole constitucional, económica y social.



La Constitución exige que las cajas previsionales, cualquiera sea su naturaleza jurídica, estén supervisadas por el Estado. El artículo 95 establece que: "(...) [l]os servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado (...)". El artículo 103 reitera que: "(...) la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal". En consonancia con estas menciones específicas, el Estado social de derecho y la responsabilidad de velar por la primacía del interés general, que consagra la Constitución en sus artículos 1 y 128, justifican la supervisión pública.

En la exposición de motivos del proyecto de ley de 2017, precisábamos las siguientes consideraciones: "(...) en todo el mundo los fondos de pensiones (...) están fuertemente regulados y supervisados. En primer lugar, porque [la cuestión] afecta a uno de los grupos sociales más vulnerables, como lo son las personas de la tercera edad (...)”<sup>77</sup>. En efecto, el Estado social de derecho “debe intervenir para (...) proteger a los más

<sup>77</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo N° 543 de fecha 04/04/2017. Exposición de motivos del proyecto de ley “Que crea el Consejo Asesor del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, y establece normas de inversión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones”.

desprotegidos de nuestra sociedad”<sup>78</sup> y velar por la calidad de vida de todos los habitantes<sup>79</sup>, incluyendo la protección integral de las personas de tercera edad<sup>80</sup>.

En segundo lugar – continúa la exposición de motivos – la supervisión responde al “alto riesgo fiscal que implica la falta de control y eficiencia en el manejo de las cajas, ya que el Estado termina siempre pagando la falta de sostenibilidad de las mismas”<sup>81</sup>. Las falencias del sistema de seguridad social se cubren con impuestos de toda la ciudadanía. Es lo que hoy ocurre con el programa previsional de las fuerzas públicas y la pensión para adultos mayores en situación de pobreza de la Caja Fiscal, por citar solo dos ejemplos. El Estado es el garante implícito de todo el sistema previsional e históricamente ha subsidiado la mala administración de las cajas con transferencias del Tesoro Público.

Finalmente, la supervisión se justifica “por la importante connotación que tiene para la economía en su conjunto el uso eficiente y racional del ahorro interno a través de la inversión de los fondos previsionales”<sup>82</sup>.

En ese sentido, siguiendo artículo 95 de la Constitución, parte final: “[l]os recursos de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos; y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio”.

Invertir constantemente e invertir bien son imperativos inherentes a la autarquía de las cajas. En la Convención Nacional Constituyente se decía al respecto: “hemos cambiado el modelo de jubilación, porque hemos dado autarquía a la caja administradora del Estado. Y ahí está la clave. Si la caja rinde, le darán los beneficios que corresponden (...)”<sup>83</sup>.

Pero la falta de reglas de inversión uniformes, claras y modernas ha dificultado que los fondos jubilatorios se inviertan para obtener rentabilidad y asegurar el cumplimiento de sus fines específicos en el tiempo.

---

<sup>78</sup> Convención Nacional Constituyente de 1992: *Diario de sesiones de la plenaria N° 9*, págs. 16-7.

<sup>79</sup> Constitución de la República del Paraguay (1992), artículo 6°.

<sup>80</sup> *Ibidem*, artículo 57.

<sup>81</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo N° 543 de fecha 04/04/2017. Exposición de motivos del proyecto de ley “Que crea el Consejo Asesor del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, y establece normas de inversión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones”.

<sup>82</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo N° 543 de fecha 04/04/2017. Exposición de motivos del proyecto de ley “Que crea el Consejo Asesor del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, y establece normas de inversión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones”.

<sup>83</sup> Convención Nacional Constituyente de 1992. *Diario de Sesiones*, sesión ordinaria 20 (8/V/1992), Convencional Bernardino Cano Radil.

En atención a ello, el proyecto de ley de 2017<sup>84</sup> facultaba a la Superintendencia para reglamentar el Régimen de Inversión de los fondos administrados por las entidades de jubilaciones y pensiones, y disponer las modificaciones que estime procedentes para su adecuada seguridad, custodia, liquidez, diversificación y rentabilidad” (art. 13 e), en el marco de normas generales de inversión contenidas en un título específico del proyecto (título V, arts. 83 al 107).

El régimen de inversión surte efecto directo en el desarrollo. Los fondos previsionales son inversionistas institucionales por definición, pues administran el ahorro forzoso<sup>85</sup> e intergeneracional de los cotizantes. Su participación en los mercados financieros, a través de la compra de bonos, acciones y otros activos, puede dinamizar toda la economía con recursos líquidos que esos mismos mercados transforman en opciones de financiamiento a mediano y largo plazo. La intervención de los inversionistas institucionales también promueve el mercado doméstico para la deuda soberana.

Entre los efectos beneficiosos que tuvo la reforma del sistema previsional chileno en la década de 1980, varios autores incluyen: “la generación de ahorro doméstico en cantidades abundantes, gracias a los cuales fue posible financiar ambiciosos proyectos de infraestructura, construcción, minería, [así como] la contribución a la consolidación y crecimiento del mercado de capitales de ese país”<sup>86</sup>.

### **Consideraciones finales**

La reforma requiere una reingeniería completa del sistema de seguridad social. Debemos reanalizar todo, desde la virtud de mantener el modelo de reparto solidario, u optar por otro que podría ser mixto o de capitalización individual, hasta el reajuste paramétrico de todo el sistema; la estandarización de aportes y beneficios; y estrategias para ampliar cobertura y eficiencia. Un esfuerzo extraordinario que la experiencia aconseja encarar gradualmente, comenzando cuanto antes.

En este artículo, hemos reiterado que la piedra angular es la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones.

---

<sup>84</sup> Proyecto de ley “Que crea el Consejo Asesor del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, y establece normas de inversión del Sistema de Jubilaciones y Pensiones” (expediente D-1743519, ingresado el 04/04/2017 en la Cámara de Diputados). Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/109184>.

<sup>85</sup> El sistema es obligatorio para todos, menos los cuentapropistas.

<sup>86</sup> Santillán Salgado, Roberto J.; López, David; Montenegro, Justo: Las Administradoras de Fondos de Pensiones y el desarrollo del mercado de capitales en Chile. Ensayos Revista de Economía–Volumen XXIX, No. 2, noviembre 2010, pp. 53-76.

Mencionamos que existe un desequilibrio de incentivos. Para muchos jóvenes y quienes no participan del sistema de seguridad social la reforma es un tema de segundo orden. Otros sectores con interés directo, actual y capacidad de movilización, reclaman beneficios que elevan la presión sobre las cajas previsionales. La Superintendencia actuará como factor de equilibrio para preservar la salud financiera del sistema por encima de intereses sectoriales.

También indicamos que en el Estado coexisten al menos tres visiones distintas. Desde el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda presenta al sistema jubilatorio como desfinanciado e ineficiente. Sin embargo, el Congreso es receptivo a reclamos que continúan comprometiendo la sostenibilidad de las cajas y la Corte dicta sentencias impregnadas de un halo de activismo judicial con el mismo resultado dañino. La Superintendencia puede convertirse en el órgano especializado e independiente a partir del cual se defina una visión de Estado sobre la seguridad social.

En el mismo sentido, el proyecto de ley de 2017 contemplaba un “Consejo Asesor [dedicado al] análisis permanente [del sistema] con el objeto de promover el estudio y preparación de iniciativas legales y/o administrativas tendientes a [su] mejor funcionamiento, estabilidad y solvencia (...)” (artículo 1º).

La idea no es crear meras burocracias, sino dotar al Estado paraguayo de la estructura institucional y herramientas básicas de supervisión en línea con las mejores prácticas internacionales. La ubicación de la Superintendencia en el organigrama de una institución modelo de la administración pública, técnica e independiente como el Banco Central del Paraguay (BCP), facilitará la inserción del nuevo organismo en su ámbito de supervisión.

Finalmente, contar con la Superintendencia como supervisora de las inversiones previsionales, según parámetros de inversión estándares establecidos en ley del Congreso, permitirá que el sistema jubilatorio diversifique y rentabilice sus fondos al tiempo de inyectarlos en la economía nacional para obras de infraestructura e industrialización que requieren financiamiento de mediano a largo plazo. Desde esta óptica, la creación de la Superintendencia y el arranque de la reforma son prioridades de todo el Pueblo Paraguayo.

## **Bibliografía**

Asesoría Actuarial del Instituto de Previsión Social: Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones 2018-2100. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1558967628.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo: Base de Datos – Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>.

Banco Interamericano de Desarrollo: Notas de infraestructura de país: Cono Sur (abril 2019), pág. 17. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/notas-de-infraestructura-de-pais-cono-sur>.

Banco Mundial, Paraguay: panorama general (octubre 2018). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

Giménez, Lea y Marín, Carmen: Retos y oportunidades del sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay. Capítulo en la obra colectiva publicada bajo auspicios del Banco Central del Paraguay: Sistema Financiero Paraguayo. Construyendo sobre sólidos fundamentos.

Navarro, B. y Ortiz, E.: El sistema de pensiones del Paraguay – Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Ed. CADEP. Asunción, 2014.

OCDE: Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones, mensajes principales. Disponible en: [http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol\\_2\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Overview\\_\(Spanish\).pdf](http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol_2_Executive_Summary_and_Overview_(Spanish).pdf).

Santillán Salgado, Roberto J.; López, David; Montenegro, Justo: Las Administradoras de Fondos de Pensiones y el desarrollo del mercado de capitales en Chile. Ensayos Revista de Economía – Volumen XXIX, No. 2, noviembre 2010, pp. 53-76.

# LA CUENTA ÚNICA DEL TESORO COMO HERRAMIENTA PARA EL MANEJO EFICIENTE DE LOS RECURSOS DEL ESTADO<sup>87</sup>

Óscar Llamosas Díaz<sup>88</sup>

Marco Antonio Elizeche Almeida<sup>89</sup>

## Introducción

En los últimos años se ha venido discutiendo acerca del rol que deben cumplir las tesorerías gubernamentales dentro del engranaje del Estado. Existe un consenso en la literatura sobre que las tesorerías deben avanzar más allá del antiguo rol de pagadores, para llegar a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna,

---

<sup>87</sup> Este documento ha sido preparado, con el apoyo del equipo técnico de la Dirección General del Tesoro Público.

<sup>88</sup> Economista por la Universidad Nacional de Asunción (año). Posee una maestría en Economía por la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, con énfasis en Políticas Económicas y Sociales (año). Realizó varios cursos de posgrado en Finanzas Públicas y Programación Financiera, entre otros.

Experiencia relevante: Viceministro de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda de Paraguay (desde junio del 2017). Anteriormente ocupó otros cargos dentro del ministerio. Fue director general del Tesoro Público, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (2014-2017). Jefe del Departamento de Coyuntura Macro-Fiscal de la Subsecretaría de Estado de Economía (2012-2014). Asesor de la Secretaría Técnica del Gabinete del Ministro de Hacienda (2009-2012).

<sup>89</sup> Máster en Análisis Económico y Economía Financiera por la Universidad Complutense de Madrid (2004). Licenciado en Economía por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (2002). Curso concluido de “Especialista en Impuestos”, Centro de Estudios Fiscales del Paraguay (2014). Curso concluido de Programación y Políticas Financieras, Instituto del Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington D.C. (2006). Curso concluido de posgrado en Finanzas, Universidad de San Andrés, Argentina y Desarrollo - Instituto de Capacitación y Estudios, Paraguay (2003). Curso Intensivo concluido sobre Aspectos Prácticos de la Tributación, Centro de Estudios Fiscales Paraguay (2002). Participó de simposios y foros internacionales sobre diferentes temas del ámbito económico y fiscal, patrocinados por distintos organismo como el FMI, BID, CEPAL, OCDE, entre otros.

Experiencia relevante: Director general del Tesoro Público, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda (desde el año 2017). En la Subsecretaría de Estado de Economía se desempeñó como Director de la Dirección de Estudios Económicos (2015 - 2017). Jefe del Departamento de Estudios Macro - Fiscales de la Dirección de Política Macro - Fiscal (2009 - 2015). Jefe del Departamento de Entidades Financieras Públicas de la Dirección de Estudios Económicos (2006 - 2009). Analista técnico de la Dirección de Estudios Económicos (2000 - 2006). Funcionario del Ministerio de Hacienda desde el año 1995. En sus inicios se desempeñó como auxiliar administrativo y posteriormente técnico de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), pasando por la Asesoría Jurídica y el Departamento de Fiscalización Interna (1995-2000).

adoptando mecanismos de pronóstico, planificación, financiamiento e inversión financiera eficientes y una gestión activa de caja.

En este sentido, uno de los requisitos para una buena gestión financiera pública es la de asegurar que todo el dinero del Gobierno esté disponible para la administración de la tesorería. El principal objetivo de la centralización de los recursos de caja es facilitar una gestión activa del efectivo, con el propósito de reducir los costos de financiamiento del Gobierno y obtener mayor rentabilidad sobre los excedentes financieros.

Nuestro país no ha estado ajeno a esta situación y ha tenido avances importantes en esta materia. A inicios de la década del 90, los pagos de la Administración Central y entidades descentralizadas se realizaban de manera centralizada a través de la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) del Ministerio de Hacienda, pero mediante procesos totalmente manuales para la gestión de pago.

A finales de la mencionada década, la operativa fue mejorando gradualmente, primero con la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que perfeccionó considerablemente el trabajo operativo de la tesorería, aún con un enfoque centralizado, y luego con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que ya bajo una visión descentralizada y de vanguardia, abrazaba todos los preceptos modernos de un sistema de gestión e información financiera, acorde a los estándares internacionales.

En los siguientes años, con el objetivo de avanzar en la incorporación de las mejores prácticas en los procesos de ejecución presupuestaria, de manera a lograr mayor eficiencia, eficacia y por sobre todo transparencia en la gestión de los recursos públicos, la DGTP fue incorporando mejoras sustanciales en las normativas y procesos que impactaban directamente en el Sistema de Administración Financiera Pública.

Actualmente, el Tesoro Público cuenta con un sistema de gestión de pagos moderno, resultado del esfuerzo de varios años y cuyo fruto se visualiza en tres puntos principales: 1) Gestión de recursos con base en una cuenta única; 2) Procesos de pagos totalmente automatizados; y 3) Un sistema de información y transferencia electrónica con las entidades financieras.

En este artículo, nos centraremos en analizar lo relacionado a la CUT, con el fin de clarificar algunos conceptos, y por sobre todo, analizar el impacto que tuvo dicha implementación en el manejo de las finanzas públicas de nuestro país.

## Marco conceptual

Como mencionamos precedentemente, una condición necesaria para una buena gestión financiera del Estado es la administración centralizada de los fondos públicos. Y precisamente la Cuenta Única del Tesoro (CUT) es el medio más adecuado para ello, permitiendo un manejo consolidado, facilitador y potenciador de la gestión de caja, lo que contribuye al uso más eficiente de los recursos financieros y a su control.

El concepto de cuenta única se refiere resumidamente a la administración centralizada de todos los recursos financieros del Estado provenientes de las diferentes fuentes y entidades que lo componen, manteniendo la titularidad de dichos recursos por parte de estos Organismos y Entidades del Estado (OEE). Específicamente, es un instrumento de gestión de la Tesorería moderna, que implica que todos los ingresos públicos se direccionen a un fondo común, desde el cual, periódicamente se asignan cuotas de pagos, para la financiación en tiempo y forma de todos los compromisos asumidos por los OEE.

Siendo más precisos, la CUT puede estar conformada por una sola cuenta bancaria (ubicada generalmente en el Banco Central), o por un conjunto de cuentas bancarias y escriturales vinculadas, de donde el Gobierno, a través de la Tesorería General, realiza sus pagos. Como indican Fainboim y Pattanayak (2011), una CUT eficiente se define por seis características:

- **Ubicación:** generalmente en el Banco Central.
- **Cobertura:** el objetivo de alcance es llegar a todas las entidades del Gobierno, que no tengan alguna restricción legal, abarcando tanto los recursos presupuestarios como no presupuestarios, cualesquiera que sean las fuentes de ingreso.
- **Concentración:** ninguna unidad del Gobierno debe poder mantener saldos de recursos en cuentas bancarias fuera de la supervisión de la tesorería.
- **Fungibilidad:** lo ideal es que la tesorería tenga irrestricta capacidad para administrar los recursos depositados en la CUT mientras no son requeridos por el OEE, el rol de las cuentas escriturales es la de garantizar la fungibilidad de los recursos de la CUT, para que el Tesoro pueda utilizarlos de manera independiente de las afectaciones. Dicho de otra manera, se garantiza a los beneficiarios de las afectaciones, la titularidad y disponibilidad de sus recursos, sin tener que mantenerlos en cuentas bancarias separadas.

- **Oportunidad en recaudo y pago:** los recursos deben ingresar a la CUT inmediatamente después de ser recaudados y su desembolso debe realizarse cuando se deban gastar.
- **Información oportuna:** se debe disponer de información diaria sobre la posición agregada en efectivo del Gobierno y brindar información oportuna a todos los usuarios internos y externos de la tesorería.

De acuerdo a los estudios realizados por Pimenta y Pessoa (2015), la mayoría de los países de América Latina han hecho esfuerzos para mejorar la gestión financiera mediante la implementación de la CUT, algunos lo han hecho recientemente y otros lo vienen haciendo hace varias décadas, tal como lo describe el cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1: Fundamento Jurídico de la CUT por país**

País	Norma
Argentina	Ley de Administración Financiera No. 24156 de 1992
Bolivia	Decreto Supremo No. 25875 de 2000
Brasil	Ley de Finanzas Públicas No. 4.320 de 1964
Chile	Decreto Ley No. 1263 de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado
Colombia	Ley de Presupuesto No. 38 de 1989 (norma luego incorporada en la Ley Orgánica de Presupuesto)
Costa Rica	Constitución Política Ley de Administración Financiera No. 8131 de 2001
Ecuador	Constitución Política Decreto Supremo 1429 de 1977 (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control)
El Salvador	Constitución Política Ley Orgánica de la Administración Financiera No. 516 de 1995
Guatemala	Ley Orgánica de Presupuesto No. 101 de 1997
Honduras	Ley Orgánica de Presupuesto No. 83 de 2004
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, última reforma en 2012
Nicaragua	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario No. 550 de 2005
Panamá	Ley 56 de 2013 que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta

Única del Tesoro Nacional	
Paraguay	Ley de Administración Financiera del Estado No. 1535 de 1999
Perú	Ley Marco de la Administración Financiera 2812 de 2003
República Dominicana	Ley de Tesorería Nacional No. 567 de 2005
Uruguay	Ley 17.213 Sustitución de algunos artículos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) del 14 de septiembre de 1999

**Fuente: Pimenta, C. y M. Pessoa. 2015. “Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia”.**

El estudio revela que se ha avanzado bastante en la cobertura de la CUT, pero en la mayoría de los países se observa que aún no se ha logrado que dicha implementación cubra al menos la totalidad del Gobierno Central, ya sea por la autonomía de algunas entidades o por las limitaciones a la fungibilidad de los recursos y del crédito externo.

Adicionalmente, se ha avanzado además en los pagos de impuestos por internet y su transferencia inmediata a la CUT, además de pagos de obligaciones del Gobierno por medios electrónicos, aunque en varios países aún persiste el uso de cheques como medio de pago. El estudio concluye que para una mayor eficiencia en la gestión financiera se deben aprovechar al máximo las tecnologías y herramientas modernas.

### **Marco legal y operativo**

La Ley 1535/1999 de Administración Financiera del Estado<sup>90</sup> ya otorgaba el marco jurídico para una administración de los recursos del Estado bajo un sistema de cuentas unificadas. Sin embargo, recién a finales del año 2013, con la Ley 5097/2013 “Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el Régimen de Cuenta Única y de los Títulos de Deuda del Tesoro Público”, se inicia la implementación gradual de la Cuenta Única de Tesorería (CUT).

La mencionada Ley establece, entre otras cosas, que el Tesoro Público operará sobre la base de recaudaciones y transferencias de recursos financieros, las que se efectuarán a través de la Cuenta Única del Tesoro. *Asimismo*, que el Ministerio de Hacienda podrá utilizar los recursos institucionales no requeridos por las entidades comprendidas en la

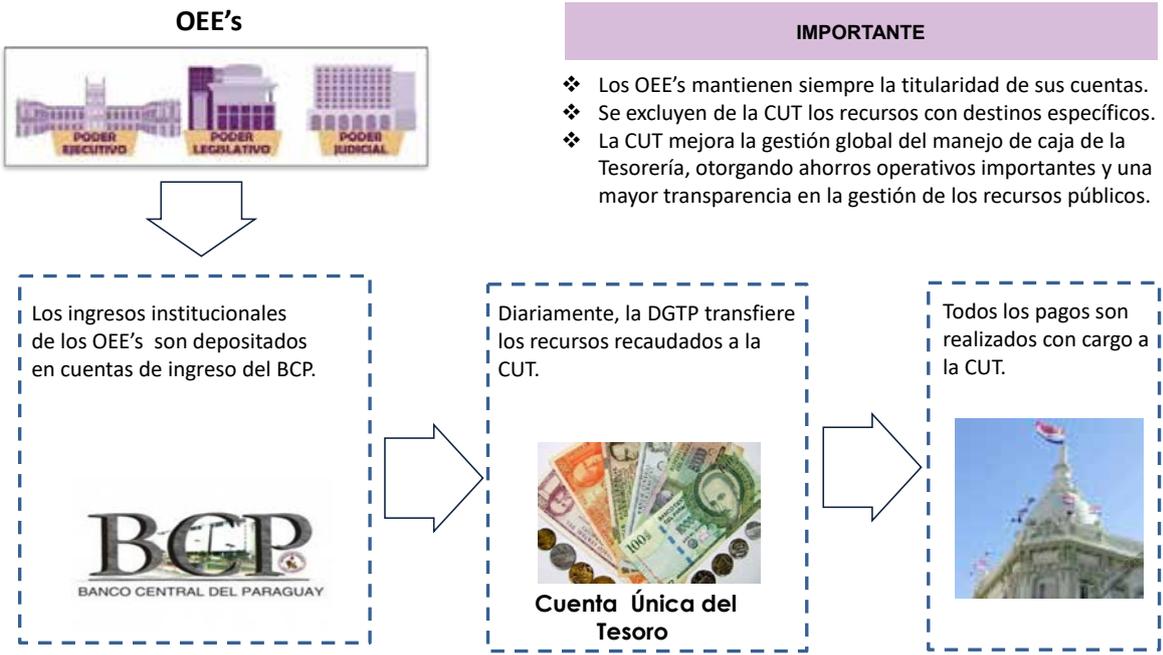
<sup>90</sup> Artículo 32 de la Ley 1535/1999 “De Administración Financiera del Estado”.

Cuenta Única del Tesoro, con el objetivo de realizar un manejo eficiente de los fondos que la conforman, garantizando la disponibilidad de los recursos requeridos por los OEE.

A partir de esto, se inicia a finales de ese año, la implementación de la CUT en nuestro país, que como se aprecia en el esquema presentado más abajo, la misma está conformada por una cuenta bancaria principal en el Banco Central del Paraguay (BCP) y por cuentas escriturales (subcuentas) administradas dentro del Sistema de Tesorería SITE.

Los fondos son recibidos desde las cuentas recaudadoras habilitadas en el Banco Nacional de Fomento (BNF) y otros bancos de plaza autorizados, pasando posteriormente por las cuentas recaudadoras habilitadas en el BCP. Todo ingreso de recurso por recaudación es registrado en el SIAF, a partir de una cuenta de ingreso y diariamente los saldos de cada cuenta de ingreso son transferidos por el Tesoro a la CUT.

**Proceso de Gestión de Recursos CUT**



- IMPORTANTE**
- ❖ Los OEE's mantienen siempre la titularidad de sus cuentas.
  - ❖ Se excluyen de la CUT los recursos con destinos específicos.
  - ❖ La CUT mejora la gestión global del manejo de caja de la Tesorería, otorgando ahorros operativos importantes y una mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Fuente: Elaboración Propia (DGTP-MH)

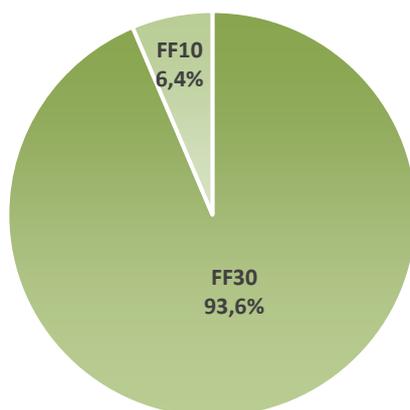
Los pagos a proveedores y acreedores varios del Estado son realizados con cargo a la Cuenta Única del Tesoro. El Tesoro asigna límites financieros a los OEE por cada subcuenta, denominado "Cuota Mensual", que les habilita a solicitar recursos vía Solicitud de Transferencias (STR). Las cuotas mensuales son programadas y fijadas considerando

la disponibilidad en la subcuenta y la respectiva deuda que origina la necesidad de cancelación.

Además, la DGTP genera y suministra a las Entidades los extractos bancarios de las cuentas recaudadoras y de la CUT, con el objetivo de proveer información pertinente y transparencia para la toma de decisiones.

Actualmente, más del 40% de las cuentas de la Tesorería General se encuentran dentro del sistema CUT, lo que representa 157 cuentas, todas en moneda nacional y mayormente cuentas de Recursos Institucionales (FF.30)<sup>91</sup>, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Composición de la CUT por Fuente de Financiamiento (Cantidad de Cuentas)



*Fuente: SITE*

Es importante señalar que se excluyen de esta cuenta los recursos que, por disposiciones legales, deban mantenerse en cuentas bancarias específicas, así como las cuentas bancarias administrativas y de recaudación de los organismos y entidades del Estado de la Administración Central, habilitadas en el Banco Nacional de Fomento (BNF).

### **Beneficios**

Lo que se busca con la puesta en marcha de la CUT es la capacidad de administrar en forma ordenada, eficiente y transparente la liquidez del Tesoro Público, generando

---

<sup>91</sup> Para financiar el presupuesto el Gobierno recurre a tres fuentes de ingresos. Fuente 10: Recursos del Tesoro Público, constituidos principalmente por los impuestos. Fuente 20: Préstamos que recibe el Estado paraguayo para financiar gastos de inversión pública. Fuente 30: Ingresos generados por las propias instituciones públicas y administradas por la propia entidad receptora.

adicionalmente una mejor programación financiera que optimice la productividad de todos los recursos involucrados.

Adicionalmente, un sistema CUT permite una mejor coordinación con los objetivos del Gobierno, ya que con la supervisión centralizada de todos los flujos de caja se puede realizar un mejor seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto de Gastos de la Nación, proporcionando información precisa y detallada, que servirá de insumo para la aplicación efectiva de las políticas públicas por parte del Gobierno.

Centrándonos exclusivamente en la gestión de liquidez, podemos decir que una de las principales ventajas de la CUT es la capacidad de gestión que gana la tesorería al contar con un sistema unificado de cuentas para el pago de diferentes compromisos del Estado.

Al respecto, hay que tener presente la estacionalidad de los ingresos tributarios y también de los gastos del Estado. Generalmente los meses de abril, mayo, julio, setiembre y noviembre son los meses de mayor recaudación. Sin embargo, el gasto público es relativamente plano a lo largo del año, si consideramos principalmente los financiados con recursos del Tesoro (FF.10), con picos en los meses de enero y febrero (pago de deuda flotante del año anterior) y el de diciembre (aguinaldos). Esto necesariamente genera un descalce entre los gastos e ingresos del Gobierno en algunos meses del año. Si el Estado dependiera exclusivamente del mercado financiero para cubrir estos déficits temporales de caja, esto representaría un costo para la tesorería, tal como sucedía años atrás, donde se recurría con mayor frecuencia a los adelantos a corto plazo del Banco Central<sup>92</sup> y por montos importantes.

En ese sentido, operar bajo un régimen de Cuenta Única del Tesoro (CUT) se convierte en una herramienta de financiación temporal sin costo para la tesorería, donde en una dinámica de préstamos (sin intereses) y devoluciones (al préstamo hecho inicialmente), la DGTP puede asumir sin costo alguno los diferentes compromisos recibidos, prestando en momentos de gastos mayores a ingresos y devolviendo cuando ocurre lo contrario.

#### Gráfico 2. Préstamos y Devoluciones CUT. (Miles de millones de G.)

---

<sup>92</sup> Conforme al Artículo 58 de la Ley 1535 /1999 “De Administración Financiera del Estado”, el Ministerio de Hacienda podrá cubrir el déficit de los ingresos con préstamos de corto plazo del Banco Central del Paraguay.

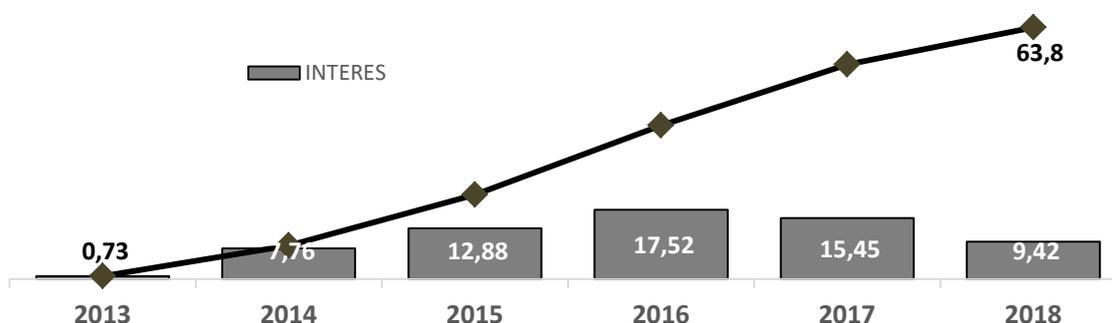


*Fuente: SITE*

Como puede notarse en el gráfico 2, la DGTP utiliza la mayor cantidad de recursos de la CUT en el mes de diciembre, claramente porque es el mes con mayores compromisos financieros (aguinaldos, pago a proveedores, etc.), y con base en un calendario de reposición de préstamos CUT, devuelve dichos recursos en los meses donde las recaudaciones son mayores que los compromisos financieros. Esta operativa permite al fisco evitar gastos en concepto de intereses. Lo que finalmente también permite una ejecución oportuna del presupuesto público.

Si tomáramos todos los préstamos que fueron realizados por la DGTP de la CUT en los últimos seis años, y calculamos los intereses que dichos préstamos hubiesen generado al Estado en el caso de que este tuviera que acudir al BCP, estaríamos en un monto de intereses ahorrados de USD 63,8 millones<sup>93</sup> aproximadamente.

Gráfico 3. Intereses Ahorrados. (Millones de USD)



*Fuente: SITE*

<sup>93</sup> Los intereses fueron calculados con base en la tasa promedio de endeudamiento de los préstamos de corto plazo otorgados por el Banco Central del Paraguay, y los saldos insolutos de deuda CUT.

Asimismo, existe un beneficio que produce la CUT y que muchas veces no se menciona o es de difícil medición, que es el generado por la mayor agilidad para la cancelación de los compromisos con los proveedores y acreedores del Estado, lo que también debería repercutir en una disminución de los costos financieros implícitos en los precios de los bienes y servicios contratados por el Estado.

Al respecto, cabe destacar que actualmente la DGTP cancela aproximadamente el 90% de sus compromisos (cantidad de STR) en Fuente 10 con los proveedores dentro en un margen no mayor a 15 días desde su ingreso. Vale mencionar que la DGTP cuenta con certificación de calidad (SGS) en sus procesos de transferencia, siendo uno de los indicadores establecidos el tiempo para las transferencias a proveedores, los cuales cuentan con metas específicas que se vienen cumpliendo satisfactoriamente hace varios años.

### **Consideraciones finales**

La CUT se ha convertido, en los últimos años, en una herramienta fundamental para una gestión de caja moderna, eficiente y, por sobre todo, transparente de los recursos del Estado por parte del Tesoro Público.

Quedan más que claros los beneficios que esta genera, y que han permitido al Ministerio de Hacienda una mayor eficacia, no solo en la administración de los recursos públicos, sino en el proceso de ejecución del Presupuesto General de la Nación, que es la principal herramienta con la que cuenta el Poder Ejecutivo para llevar adelante sus programas y políticas de Gobierno.

Sin dudas, su implementación ha significado un gran paso para el Tesoro, desde los beneficios directos de reducir costos en concepto de intereses generados por los adelantos de corto plazo del BCP, y que finalmente deben ser cubiertos con recursos del Tesoro (impuestos); a los beneficios indirectos, como la reducción de los costos financieros para los proveedores del Estado, por la disminución en los tiempos de pago, que también debiera repercutir en los precios pagados por el Estado.

No obstante, queda como desafío ir consolidando la CUT, mediante la incorporación de cuentas bancarias de los OEE que hoy no forman parte de la misma, como las cuentas de las entidades descentralizadas, gobiernos subnacionales, préstamos con organismos multilaterales, entre otros. Asimismo, el permitir a la Tesorería la posibilidad de poder invertir los excedentes de la CUT y generar recursos adicionales mediante la

remuneración a las mismas. Finalmente, seguir fortaleciendo las capacidades de la DGTP en materia de programación financiera, tanto tecnológicas como de recursos humanos, que permitirán mejorar aún más la gestión de los recursos del Estado.

## **Bibliografía**

Fainboim, I. Y S. Pattanayak. (2011). "La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.

Ley 1535/1999 "De Administración Financiera del Estado.

Ley 5097/2013 "Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el Régimen de Cuenta Única y de los Títulos de Deuda del Tesoro Público".

Lienert, I. (2009). "Modernización de la gestión de caja". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.

Pessoa, M. Y M. Williams. (2012). "Gestión de caja gubernamental: Relación entre el tesoro y el banco central". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.

Pimenta, C. Y M. Pessoa. (2015). "Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

# PROTECCIÓN SOCIAL EN TIEMPOS DE LA COVID-19<sup>94</sup>

Carmen Marín<sup>95</sup>

Elías Ozuna<sup>96</sup>

Diversas normativas han configurado los primeros pasos hacia el desarrollo institucional de la seguridad social en Paraguay. En el año 1902 se promulgó la Ley de Jubilaciones para empleados públicos y posteriormente se organizó, con la Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909. En 1943 se creó el Instituto de Previsión Social (IPS), convirtiéndose en un hito importante en el proceso de construcción de un sistema de protección social en el país. Con los años se dieron diversos cambios, así como la creación de otras instituciones de jubilaciones y pensiones, mediante la promulgación de diferentes leyes que permitieron otorgar cobertura a los trabajadores.

Actualmente, el 23,8% de los trabajadores ocupados aportan a la seguridad social, lo que implica que aproximadamente solo dos de cada 10 ocupados tienen acceso a un sistema de protección social. Por otro lado, en cuanto a los adultos mayores de 65 o más años, el 14,4% accede a un sistema de jubilaciones o pensiones diferente a la pensión alimentaria del Programa de Adultos Mayores. Esta pensión cubre al 38,2% de la población de 65 años y más.

En este contexto de cobertura de la seguridad social se hace referencia al colectivo de personas ocupadas que no aportan al sistema de jubilación o pensión, incluyendo

---

<sup>94</sup> Los autores agradecen la colaboración de Luis Recalde.

<sup>95</sup> Economista por la Universidad Nacional de Asunción (2009). Máster en Finanzas por la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde se graduó con un voto de distinción (2014).

Experiencia relevante: Viceministra de la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda (desde agosto del 2020). Desarrolló diversas funciones en la Subsecretaría de Estado de Economía; Directora de la Dirección de Estudios Económicos (2017-2020). Jefa del Departamento de Análisis Financiero (2016). Analista Económico y Financiero (2009-2015). Se ha desempeñado como miembro titular ante el Consejo de Inversiones (LEY 60/90) y como miembro titular ante el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME). Realizó estudios e investigaciones sobre temas relacionados a las políticas sociales, la seguridad social, el sistema financiero y el mercado de capitales.

<sup>96</sup> Economista por la Universidad Nacional de Asunción (2010). Maestría en Economía de la Universidad de los Andes, Colombia (2018).

Experiencia relevante: Analista técnico de la Dirección de Estudios Económicos de la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda (desde el 2018). Jefe de Estadísticas e Investigación en la Secretaría Nacional de la Juventud (2014-2015). Ha realizado varias investigaciones en temas de mercado financiero nacional, seguridad social, políticas de desarrollo y análisis de sostenibilidad financiera actuarial del sistema de pensiones. Se ha desempeñado como analista estadístico del sector privado en áreas de investigación de medios de comunicación.

cuentapropistas y emprendedores que no están inscriptos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Hoy, con el desencadenamiento de la pandemia, el país se enfrenta a un desafío sin precedentes en tiempos recientes. La COVID-19 ha generado un impacto importante en las condiciones de vida de la población ocupada informal. Esta situación revela la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra este segmento al afrontar crisis repentinas como esta.

En ese contexto, Paraguay ha implementado un programa de emergencia denominado Pytyvõ, cuyo objetivo principal ha sido brindar asistencia económica de emergencia a trabajadores informales afectados en sus ingresos, de manera a mitigar el impacto negativo de la pandemia en el consumo de esta población. En este artículo se presenta, en primer lugar, una breve reseña sobre la seguridad social y la evolución del sector informal; seguido por un análisis del efecto de la informalidad en los ingresos de la población ocupada. Por último, se presentan algunos resultados del Programa Pytyvõ y su implicancia en los beneficiarios.

## **1. El sector informal en Paraguay**

La pandemia de la COVID-19 ha generado un renovado interés hacia la seguridad social, su rol en el proceso de definir la ocupación informal en Paraguay y la implementación de políticas tendientes a generar un proceso de formalización basado en las condiciones de los trabajadores informales. Si bien la cobertura de los aportes a la seguridad social presenta avances año tras año, la mayor parte de la población económicamente activa ocupada no aporta al sistema de jubilaciones y pensiones.

Evaluando en ese contexto las categorías ocupacionales, según la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del 2019 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)<sup>97</sup>, se observa que la mayor cantidad de aportantes a entidades de jubilaciones y pensiones son empleados en situación de dependencia, tanto en el sector público como en el privado; alcanzando en conjunto un 98,1% del total de aportantes. En contrapartida, quienes menos contribuyen a la seguridad social son los cuentapropistas, que representan un 39,3% de los no aportantes.

---

<sup>97</sup> Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2019). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). Enlace: <https://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph/Poblacion/>

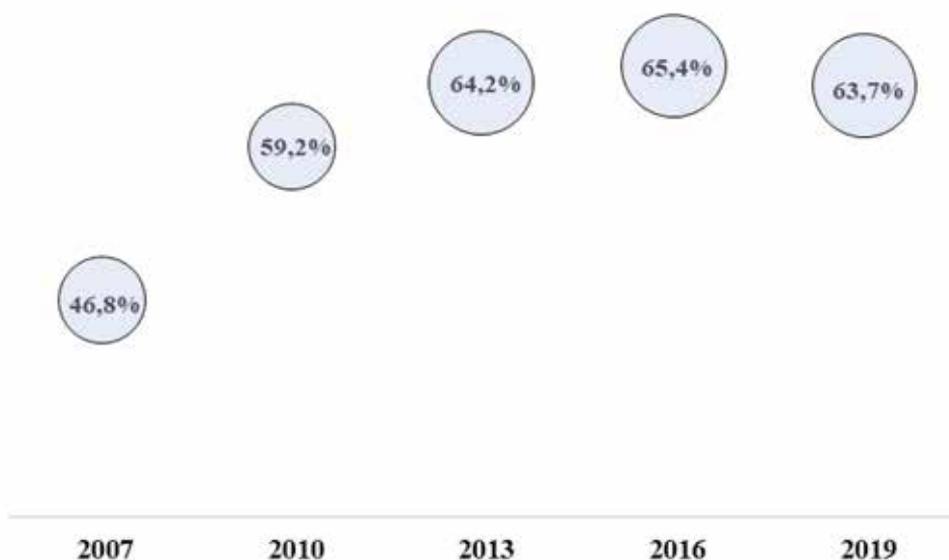
**TABLA 1. Relación entre Categoría Ocupacional según aporta o no a una caja de jubilación**

Trabajador	Sí Aporta		No Aporta	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Empleado/obrero público	297.019	37,4%	50.485	1,9%
Empleado/obrero privado	481.749	60,7%	867.141	32,3%
Empleador o patrón	1.644	0,2%	180.157	6,7%
Trabajador por cuenta propia	581	0,1%	1.052.916	39,3%
Trabajador familiar no remunerado	0	0,0%	281.067	10,5%
Empleado Doméstico	12.924	1,6%	250.066	9,3%
<b>Total</b>	<b>793.917</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.681.832</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: EPHC (2019) de la DGEEC.

Esta tendencia de baja contribución a la seguridad social ha marcado la evolución del sector informal en Paraguay a lo largo de los años. En el 2019, la economía informal alcanzó un 63,7% de la población ocupada. Como se ve en la Figura 1, este porcentaje no es muy diferente al registrado entre los años 2013 y 2016.

**Figura 1. Evolución del nivel de informalidad. Periodo 2007-2019**

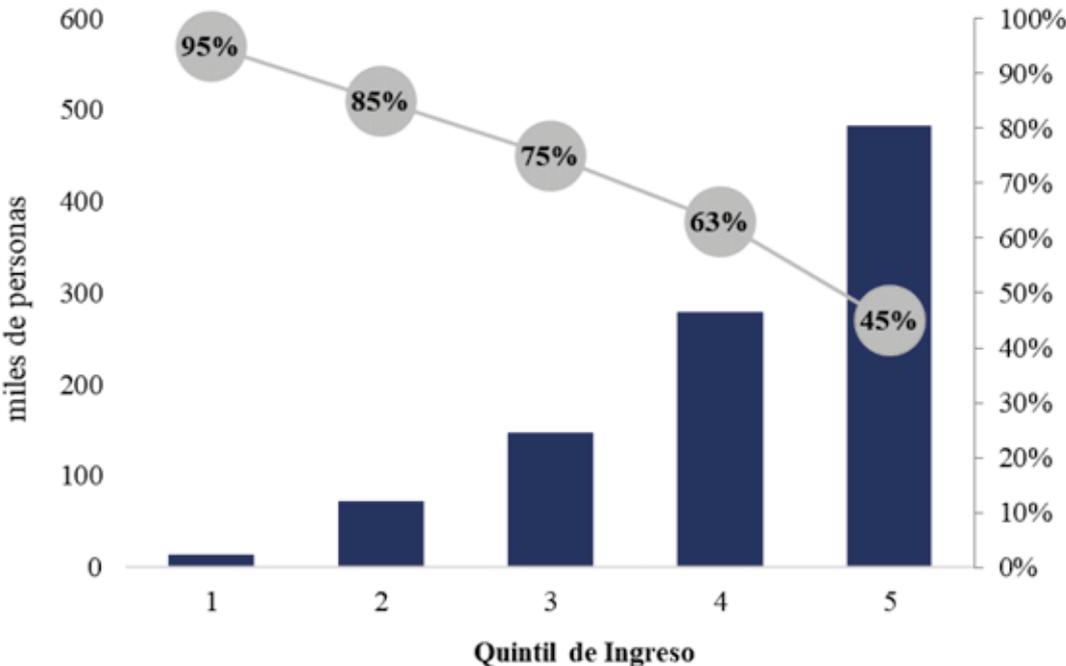


Obs.: Se toma en cuenta la definición de la DGEEC, trabajadores ocupados mayores de 15 años, excluyendo al sector agropecuario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH (2007-2016) y EPHC (2017-2019) de la DGEEC.

Esta situación de informalidad tiene correlación directa con el nivel de ingreso de la población. La informalidad, en parte es regresiva, afectando principalmente a los estratos de menores ingresos. Esto se puede apreciar en la Figura 2, que muestra la relación entre cantidad de trabajadores formales por quintil en relación con la proporción de trabajadores informales. En otras palabras, el nivel de informalidad disminuye en los estratos de ingresos más altos.

**Figura 2. Relación Quintil de Ingreso y Proporción de Informalidad**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC (2019) de la DGEEC.*

**1.1. Cuantificando el impacto de la ocupación informal en los ingresos**

Como se observó en la figura anterior, el nivel de ingresos mensuales es una medida consistente de las diferencias que existen entre el sector formal e informal del mercado laboral paraguayo. Asimismo, es un predictor fiable del comportamiento de otras variables de interés, tales como el nivel de pobreza, la desigualdad, el acceso a educación y salud, vivienda, etc. Si bien está claro que el sector formal se encuentra en mejores condiciones relativas en dichos aspectos, en comparación al sector informal, es posible cuantificar dicha diferencia a través de un ejercicio econométrico que permite visualizar el efecto de la formalidad en los ingresos mensuales per cápita.

Para ello, se realiza un análisis de corte transversal con datos de la EPHC del 2019, que ofrece amplia información sobre las características demográficas de la población paraguaya, incluyendo información sobre empleo y seguridad social que, como se ha mencionado antes, permite estimar la proporción de trabajadores afectados por la informalidad. La población objetivo del análisis está compuesta por personas ocupadas (las que trabajaron al menos una hora en el periodo de referencia de la encuesta) que forman parte de la fuerza de trabajo.

La metodología del análisis es la conducción de un modelo de regresiones simples de mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente es el ingreso mensual per cápita y la variable independiente de interés es una variable dicotómica que indica si un individuo pertenece o no al sector informal. Esta fue generada con base en la definición de ocupación informal establecida por la DGEEC<sup>98</sup>. Se procede además a un ajuste de la ecuación de regresión, introduciendo progresivamente variables de control que puedan considerarse potenciales fuentes de sesgo de selección.

Una limitación relevante de este análisis es que, considerando su naturaleza no experimental, es de esperarse que los resultados puedan estar contaminados por sesgo de selección. El ajuste con variables de control permite reducir dicho sesgo, permitiendo evaluar a la vez el impacto que cada una pueda tener sobre las estimaciones. Así, el enfoque es válido para otorgar magnitud estadística y económica a la diferencia de ingresos existente entre el sector formal y el sector informal.

La ecuación del modelo de regresión aplicada toma la siguiente forma:

$$\ln(\widehat{ipcm}) = \beta_0 + \beta_1 \text{informal} + \beta_i X_i + e$$

Donde:

- $\beta_0, \beta_1, \beta_i$  son parámetros a ser estimados.
- *ipcm* es el ingreso per cápita mensual, medido en guaraníes. En este análisis se aplica a esta variable la función logarítmica, considerándose así la variable generada  $\ln(ipcm)$ .
- *informal* es una variable ficticia que indica que un individuo es parte del sector informal.

---

<sup>98</sup> La DGEEC adopta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para definir la ocupación informal, donde se concluye que las personas que pertenecen al sector informal, en el caso de las independientes, son aquellas quienes no están inscritas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda y para las dependientes, aquellas que no aportan a un sistema de jubilación o pensión. La estimación oficial excluye al sector agropecuario por la volatilidad de los empleos y contratos en dicho sector.

- $X_i$  es una matriz de variables de control tales como edad, sexo, entre otras.
- $e$  es el término de error

### 1.1.1. Variables seleccionadas

**Tabla 2. Variables seleccionadas para el análisis de regresión**

Variable	Descripción	Tipo de variable
Ingreso per cápita mensual	Ingreso per cápita mensual en guaraníes	Dependiente
Sector Informal	Pertenece al sector informal	Ficticia. Independiente principal
Sexo	Es de sexo femenino	Ficticia. Control
Edad	Edad en años	Polinomio de quinto grado. Control
Educación	Asistió o asiste a una institución educativa	Ficticia. Control
Departamentos representativos	Departamentos del país de donde provienen los encuestados	Categórica. Control
Área	Es del área rural	Ficticia. Control
Rama de actividad	Rama de ocupación de los encuestados	Categórica. Control
Categoría ocupacional	Categoría de ocupación de los encuestados	Categórica. Control

*Fuente: EPHC 2019 de la DGEEC.*

### 1.1.2. Resultados y Análisis

**Tabla 3. Estimaciones del modelo de regresión**

***Y= ln (ingresos mensuales per cápita)***

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$\beta^{\text{Informal}}$	-0,557***	-0,558***	-0,556***	-0,551***	-0,503***	-0,488***	-0,451***	-0,288***
<i>Error Est.</i>	0,00087	0,00087	0,00089	0,00089	0,00088	0,00087	0,00088	0,00098
Sexo	No	Sí						
Edad	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Educación	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Departamento	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Área	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Rama act.	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Categ. Ocup.	No	Sí						
F-STATS	99.999	99.999	64.541	58.348	40.143	43.043	33.479	37.767
R <sup>2</sup>	0,13	0,13	0,14	0,15	0,18	0,20	0,22	0,26

Obs.: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

*Fuente: Resultados del modelo.*

Como se puede observar en la Tabla 3, los coeficientes de las regresiones aplicadas oscilan entre -0,557 y -0,288. Esto evidencia, como era de esperarse, una correlación negativa entre el ingreso mensual y la ocupación informal. Si bien el porcentaje de variabilidad en los ingresos mensuales per cápita, explicado por cada combinación de las variables independientes del modelo (reflejada en los valores del R<sup>2</sup>), no alcanza el 30%, esto se debe a la heterogeneidad natural del tipo de datos analizados. No deviene en detrimento de la significancia estadística de los modelos y su capacidad de indicar una relación real entre los predictores y la variable dependiente. En efecto, todas las estimaciones son estadísticamente significativas, considerando los altos valores del F-statistics del modelo en cada caso y los p-value del coeficiente principal; todos menores a 0,001.

Sin añadir control alguno, se observa que la ocupación informal está asociada a un promedio de 55,7% menos en ingresos mensuales, en comparación a los ingresos de aquellos en situación formal. En guaraníes, la diferencia en este primer caso sería de G. 1.156.288 menos en ingresos mensuales promedios para personas ocupadas en el sector informal.

Se puede observar también que, agregando variables de control, el impacto del sector informal es ligeramente menor. En el caso del sexo, edad y educación; las variaciones que pueden introducir al resultado son mínimas. Sin embargo, es posible ver que el coeficiente varía de manera más significativa cuando se tiene en consideración el departamento de origen de las personas, con un incremento de aproximadamente 5,4 puntos porcentuales en relación a la primera regresión. Resultando así en un estimado de 50,3% menos en ingresos mensuales en promedio para personas con ocupaciones informales, ceteris paribus. Del mismo modo, incluyendo las variables de área (rural o urbano) y la rama de actividad en la cual las personas desempeñan sus labores, se genera una variación en el coeficiente, estimando una diferencia de 48,8% y 45,1% respectivamente en los ingresos de ambos grupos.

La variación más grande se da, sin embargo, al añadir como control la variable de categorías ocupacionales. Esta versión del modelo estima que, con todo lo demás constante, pertenecer al sector informal está asociado con 28,8% menos en ingresos. Como se ve, gran parte de la diferencia entre el sector formal e informal es aparentemente capturada por esta variable. Observando esta divergencia en contexto, se puede ver en la Tabla 4 la diferencia en ingresos promedios para todas las categorías ocupacionales, siendo la más alta la de los empleadores o patrones y la de los trabajadores por cuenta propia con un 79,3% y un 69,6% de diferencia entre ambos grupos respectivamente.

**Tabla 4. Ingresos mensuales per cápita promedio por Categoría Ocupacional**

Categoría Ocupacional	Formal (G.)	Informal (G.)	Diferencia
<b>Empleado/obrero público</b>	3.014.327	2.024.562	39,3%
<b>Empleado/obrero privado</b>	2.243.336	1.791.851	22,4%
<b>Empleador o patrón</b>	4.020.907	1.737.256	79,3%
<b>Trabajador por cuenta propia</b>	2.950.264	1.427.267	69,6%
<b>Empleado Doméstico</b>	1.984.646	1.190.790	50,0%

*Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC (2019) de la DGEEC.*

Se puede considerar también lo observado anteriormente en la Tabla 1, en la cual se muestra una clara asociación entre ser un empleado en situación de dependencia y contribuir a una caja de jubilación, aunque heterogénea entre asalariados públicos y privados; y entre ser cuentapropista y no aportar a seguridad social en absoluto (39,3% de los no aportantes), encontrándose así en situación de informalidad. Sin analizar la brecha de cobertura, es importante resaltar que el diseño del sistema de seguridad social en Paraguay facilita el acceso principalmente a trabajadores en situación de dependencia, no siendo este el caso para emprendedores que trabajan por cuenta propia. Es por ello que crisis repentinas, como la pandemia de la COVID-19, generan incluso más vulnerabilidad en el sector informal, al comprometer severamente sus fuentes de ingresos.

La magnitud económica de la diferencia de ingresos entre formales e informales se refleja en el nivel de acceso a elementos básicos de bienestar social, familiar y personal. La política pública tiene un papel fundamental en el proceso de fomentar estrategias de mitigación del impacto de esta situación sin precedentes que se ha presentado en el 2020. Asimismo, esto último puede servir de punto de partida para un análisis más profundo de las necesidades y desafíos en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas que promuevan la formalización de las ocupaciones y la inclusión de las personas en sistemas de seguridad social.

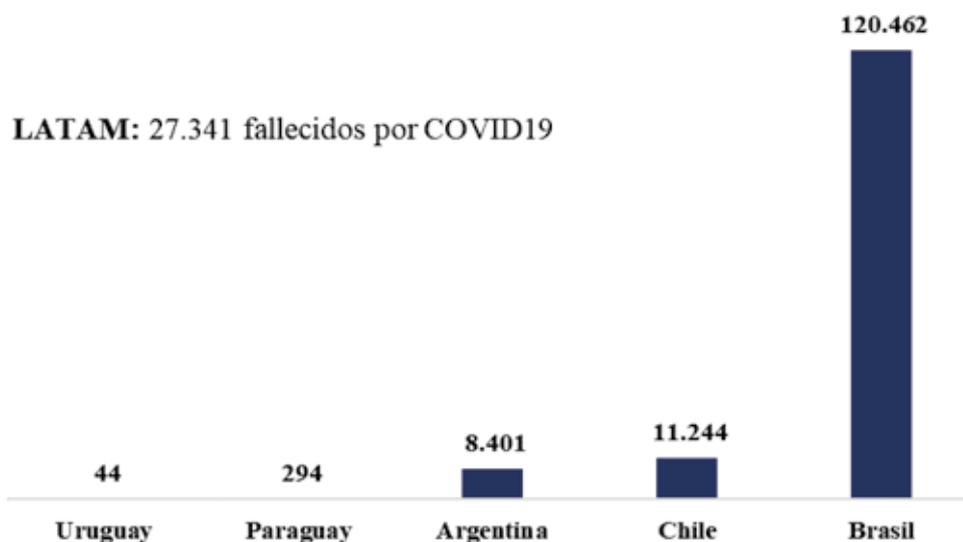
### **3. Programa Pytyvõ**

#### **3.1. Contexto de la COVID-19**

La COVID-19 generó un impacto muy fuerte, propagándose a un nivel sin precedentes a nivel global en un periodo de tiempo muy reducido. Se inició en China en diciembre del 2019 y llegó al Paraguay en marzo del siguiente año.

La particularidad de la COVID-19, frente a otras enfermedades, radica en su alto nivel de contagio. En el caso paraguayo, las medidas implementadas permitieron que la tasa de contagios, y su consecuente tasa de mortalidad, sea una de las menores en toda la región y el mundo.

**FIGURA 3. Muertes por Coronavirus. Periodo Enero Agosto, 2020**



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), 2020

La cuarentena en Paraguay fue establecida el 10 de marzo de 2020, tres días después de presentarse el primer caso confirmado de coronavirus en el país. El Gobierno Nacional estableció medidas sanitarias (cuarentena parcial) por Resolución S.G.Nº 90/2020, con el fin de evitar la propagación del virus. Luego, el 20 de marzo, dispuso medidas sanitarias más restrictivas para implementar la cuarentena total, vía decreto Nº 3478/2020. Esta se extendió, primeramente hasta el 12 de abril y posteriormente hasta el 3 de mayo, por lo que en todo ese periodo la libre circulación quedó restringida totalmente.

Ante este contexto, y los efectos sanitarios y económicos sobre la población vulnerable, se diseñó un programa social para los trabajadores informales.

### **3.2. Diseño de un Programa de Emergencia**

Los principales desafíos que se presentan al momento de diseñar un programa de alta cobertura en un contexto de pandemia se relacionan con la determinación de qué se entregará como asistencia y cuál es el medio más eficiente para hacerlo llegar. En cuanto al qué, la entrega de víveres o canastas básicas de alimentos representan la ventaja de asegurar que las personas reciban bienes de primera necesidad, pero otra parte, esto limita la capacidad de decisión del hogar en cuanto a elegir qué bienes consideran más necesarios. Adicionalmente, el transporte de los bienes implica un gasto adicional lo cual redundaría además en gastos administrativos.

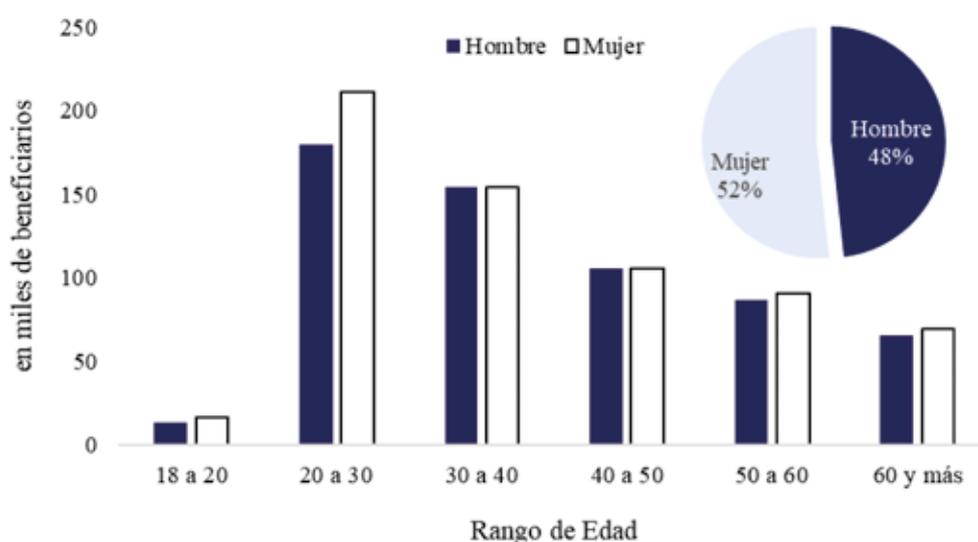
La población objetivo inicial de Pytyvõ superó el millón de personas. Para llegar a estos beneficiarios de forma rápida y eficiente se generó una alianza estratégica con el sector privado a una escala sin precedentes, logrando que las entidades de medios de pagos electrónicos (EMPE) trabajen coordinadamente para hacer llegar el subsidio a los beneficiarios. El sistema de asignación de cuotas diseñado para el programa estaba basado en criterios de eficiencia, los cuales permitieron a las empresas competir entre sí para poder lograr el máximo de acreditaciones en el menor tiempo posible, expandiendo sus redes de cobertura, llegando a todos los departamentos y distritos del país.

### 3.3. Impacto Económico

El impacto económico del programa radica en la cantidad de consumo registrado en los diferentes puntos comerciales de todo el país, a través de las diferentes redes de pago, lo cual no hubiera sido posible si no existiese este programa en un contexto de cuarentena. El programa permitió que aquellas personas más vulnerables reciban el beneficio, considerando que los factores de exclusión del programa consistían en factores relacionados al nivel de ingreso, cobertura de algún programa público o aporte a la seguridad social.

Como se observa en la Figura 4, la cobertura del programa respecto a los diferentes rangos de edad ha sido elevada entre los trabajadores más jóvenes (especialmente entre 20 y 30 años) y para las mujeres.

**Figura 4. Cobertura del Programa respecto al mercado informal**

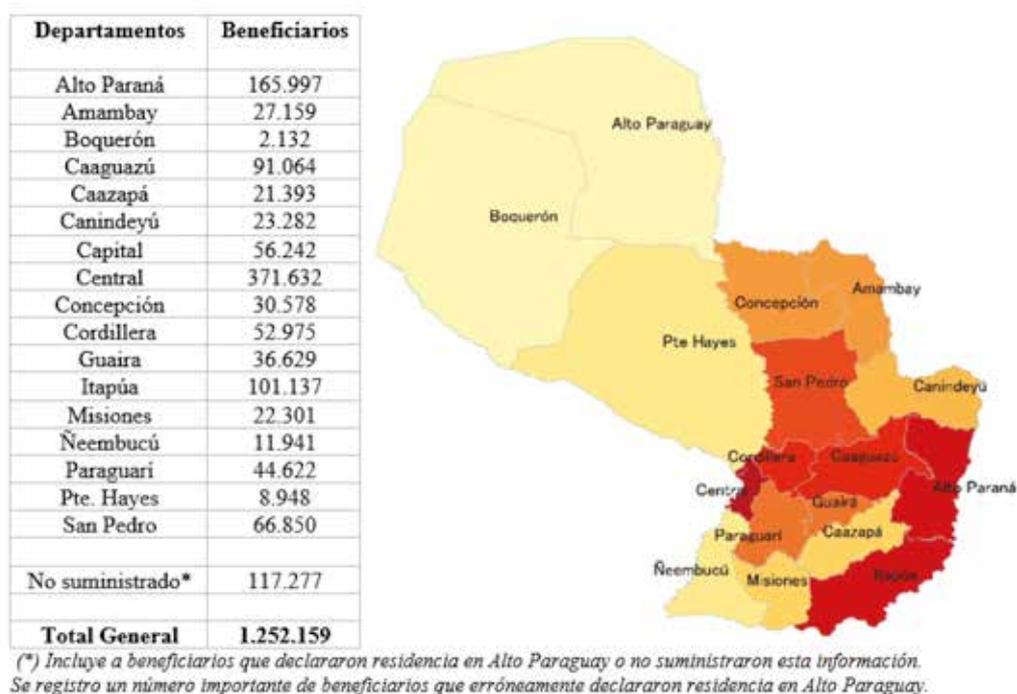


Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Pytyvõ y EPHC 2019 de la DGEEC.

El total de ocupados con 18 años o más asciende a 3.301.841 trabajadores<sup>99</sup>. Por su parte, el programa Pytyvõ benefició a un total de 1.252.159 trabajadores informales, cifra que representa el 38% de los ocupados mencionados. Cabe mencionar que el programa fue diseñado para asistir a todos los trabajadores afectados por la COVID-19 en situación de informalidad (que afecta al 63.7% de los trabajadores<sup>100</sup>).

Los departamentos con mayor tasa de pobreza en el país, los cuales son Caazapá, Concepción, Caaguazú, San Pedro y Canindeyú; registraron un total de 233.000 beneficiarios. Esto representa una inyección de USD 18,7 millones en consumo de los hogares, afectando positivamente a familias y comercios de todos los distritos de estos departamentos.

**Figura 4. Cobertura del Programa respecto al mercado informal**



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Pytyvõ en su primera edición.

Al realizar la transferencia no condicionada se logró empoderar a las familias, permitiéndoles elegir los bienes a ser adquiridos con una amplia cantidad de comercios adheridos a las EMPES. Esta situación generó un consumo en diferentes puntos

<sup>99</sup> Datos EPH (2019)

<sup>100</sup> Trabajadores no agrícolas mayores de 15 años, Datos EPH (2019)

comerciales de todo el país, observándose la adquisición principalmente en supermercados y despensas.

El programa también innovó en cuanto a los medios financieros utilizados, posibilitando que los beneficiarios del programa reciban el subsidio en sus billeteras electrónicas, vía cuenta bancaria. Adicionalmente, se implementó un sistema nunca antes utilizado en el país denominado “Tarjeta Cédula”, mecanismo que les permitió a las personas realizar compras electrónicas utilizando directamente su cédula de identidad.

**Figura 5. Sistemas de Acreditación implementados por el programa**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Pytyvõ en su primera edición.*

### Conclusiones y siguientes pasos

Los sistemas de seguridad social permiten que los trabajadores puedan suavizar el nivel de ingresos durante el ciclo de vida, vinculando la cobertura del sistema de pensiones con las prestaciones del sistema de salud, lo cual requiere ser evaluado con tres dimensiones: la cobertura, la adecuación de las pensiones y la sustentabilidad del sistema.

En cuanto a la cobertura, si bien ha avanzado en los últimos años, presenta desafíos importantes en el diseño del mecanismo de acceso y permanencia dentro del sistema. Por otro lado, se ha presentado como la misma incluye principalmente a los empleados en situación de dependencia y, en contraparte, quienes se encuentran más excluidos son los empleados por cuenta propia, quienes representan una alta proporción del mercado laboral paraguayo. Surge así el reto de encarar un diseño de política que permita desarrollar un sistema de cobertura que acompañe y se adecue a la estructura actual, puesto que, en parte, la falta de cobertura obedece al propio diseño institucional del sistema y su no obligatoriedad de incorporación al mismo.

Adicionalmente, la informalidad presenta un comportamiento regresivo, afectando principalmente a los estratos de menores ingresos. Su análisis permite identificar que los

segmentos más vulnerables de la población carecen de medios de contingencia ante situaciones críticas, como se dio con el desencadenamiento de la pandemia de la COVID-19. La mayor diferencia entre el sector formal e informal, como se ha visto en este artículo, radica en los ingresos, lo que al mismo tiempo se traduce en otras privaciones más estructurales, como la salud y la educación.

Con un sector informal que involucra, en gran parte, actividades económicas que han sido más afectadas por la pandemia, se hizo altamente importante priorizar a este colectivo en el proceso del desarrollo de planes sociales de emergencia. El programa Pytyvõ surge en ese contexto, mitigando el impacto negativo que la pandemia tuvo en la fuerza de trabajo, focalizándose en el sector informal que, como tal, no posee seguridad social. Posibilitó que los trabajadores puedan recibir de forma rápida y transparente una asistencia del Estado en un momento de emergencia.

Actualmente, se encuentra en vigencia el Programa Pytyvõ 2.0, diseñado para priorizar a los trabajadores de aquellos sectores cuya actividad laboral conllevará una recuperación más gradual. Específicamente, el programa tiene el objetivo de asistir a los trabajadores de rubros relacionados a la actividad comercial, hotelera, restaurantes, turismo, eventos, arte, espectáculos, entre otros; con una focalización importante en cuanto a los trabajadores que residen en ciudades fronterizas.

Finalmente, dadas las condiciones y las características de volatilidad de los ingresos de los trabajadores informales independientes, sectores más afectados en contextos de choques económicos adversos; se requiere de un fortalecimiento institucional del sistema de seguridad social que incorpore estas condiciones y los cambios del mercado laboral, más allá del tradicional esquema obligatorio y contributivo, vinculado al mercado laboral formal asalariado.

## **Bibliografía**

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph/Poblacion/>

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018). Ocupación Informal. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Enlace: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ocupacion%20informal/1.%20Documento.%20Ocupacion%20Informal.%2025%2010%2018.pdf>

OMS (2020). WHO Coronavirus Disease (COVID-19). Ginebra, Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://covid19.who.int/>

CEPAL (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina.

Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>

# LA REFORMA TRIBUTARIA EN PARAGUAY: IMPULSANDO LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN

Óscar Alcides Orué Ortiz<sup>101</sup>

## Introducción

La República del Paraguay, luego de 27 años, ha modificado gran parte de su Sistema Tributario con la promulgación de la Ley N° 6380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”, y se han modificado los tres primeros libros de la Ley N° 125/91.

Debemos recordar que nuestro país, en las últimas dos décadas, experimentó una profunda transformación económica en varios sentidos.

De la crisis de la deuda pública de la década de los ochenta, los problemas del sistema financiero nacional de los noventa y la crisis fiscal de finales de los años 90 y principios de la década del 2000, cuando se catalogó al Paraguay con default selectivo; la economía logró avances en materia de crecimiento económico, responsabilidad fiscal, control de la inflación y estabilidad del sistema financiero que propiciaron el escenario para la inversión privada. Además, se aplicó una política fiscal expansiva en el año 2003, con la ley N° 2421, que redujo la alícuota del impuesto sobre la Renta de 30% a 10% y de

---

<sup>101</sup> Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (2009). Cuadro de honor de su promoción. Especialista en Finanzas Públicas (2008). Posgrado en Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios por la Universidad de Monterrey, México (2015).

Se desempeña como catedrático universitario en posgrados, tanto en universidades públicas como privadas. Imparte clases en temas relacionados a finanzas públicas, presupuesto público, tesorería pública, derecho tributario, y derecho administrativo. Fue invitado a desarrollar varias conferencias sobre su especialidad.

Experiencia laboral relevante: Viceministro de Tributación (desde agosto de 2019). Tiene 26 años de experiencia en el sector público. Director de Apoyo y Administración y Finanzas de la Subsecretaría de Estado de Tributación y ordenador de gastos alterno (agosto 2018 - agosto 2019). Jefe de Departamento de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda (diciembre 2010 - enero 2016). Jefe de Sección de Bonos del Tesoro Público en la Dirección General del Tesoro Público de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (2008 - 2010).

esta manera se lograron triplicar los impuestos en poco tiempo, a la par de ampliar la base contributiva.

Si bien Paraguay cuenta con baja presión tributaria y una baja cantidad de impuestos, aún faltaba establecer las bases para lograr la tan ansiada “Equidad y Justicia Tributaria”, ya que había sectores económicos como el industrial, comercial y de servicios que tenían mayor aporte que el sector agrícola y pecuario. Otro punto no menos importante constituía la dependencia del más del 50% en la recaudación tributaria de un impuesto indirecto y traslativo como el IVA (Impuesto al Valor Agregado), el cual ayudó bastante a la formalización pero que, como es un impuesto regresivo, afecta en mayor proporción a contribuyentes indirectos con menores ingresos.

Era el momento de establecer condiciones de equilibrio a todos los sectores económicos, desde el punto de vista tributario. Asimismo, se debían propiciar las condiciones para fortalecer los impuestos directos, a fin de lograr mayor recaudación de aquellos sectores que tienen mayor capacidad contributiva.

La Ley N° 6.380/2019, sin duda alguna, es producto de una verdadera alianza público-privada, en un contexto de crecimiento sostenido de la República del Paraguay en los últimos años, pese a la coyuntura regional desfavorable y a la incertidumbre a nivel mundial respecto a temas que afectan indefectiblemente a la economía de un país. Y con mayor grado en momento de pandemia, más aun considerando la ubicación geográfica y la mediterraneidad del Paraguay.

En el año 2018, oficialmente se inicia la tarea de la Comisión Técnica Económica Tributaria (CETET), la cual fue conformada en primer término a través de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 231 del 4 de julio de 2018. Posteriormente, fue actualizada a través de la Resolución N° 137 del 16 de noviembre de 2018.

La conformación de esta comisión específica se realizó en el entendimiento que la modernización y simplificación tributaria no era una tarea sencilla y debía ser encarada de forma amplia e integradora. Más aun, considerando que el Gobierno que asumía tenía como eslogan “Paraguay de la Gente”, con representantes especializados del sector público y privado, en el marco de las recomendaciones y buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); y los compromisos asumidos como país ante los diversos organismos internacionales en materia de transparencia y cooperación fiscal internacional.

La CETET estuvo presidida por el ministro de Hacienda, bajo la coordinación de los viceministros de Tributación y de Economía, e integrada por representantes de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Honorable Congreso Nacional; especialistas fiscales; ex ministros de Hacienda; especialistas tributarios nacionales y extranjeros; representantes del sector privado; y contadores públicos designados por sus pares.

La tarea confiada a la referida comisión fue la revisión, ajuste y actualización de la Ley Tributaria del país, con miras a la simplificación, y que la misma responda a principios de igualdad y equidad tributaria.

El 9 de mayo de 2019, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”, a consideración de la Honorable Cámara de Senadores del Congreso Nacional. A partir de dicha fecha, se inició la difícil tarea de acompañamiento en los debates que se iniciaron sobre la propuesta de modernización del régimen tributario nacional ante el Congreso Nacional y demás espacios de análisis y socialización. Además, se realizaron eventos de presentación del proyecto en el interior del país, en seminarios y talleres dirigidos a la ciudadanía en general, contribuyentes en particular, formadores de opinión, así como a docentes y estudiantes del ámbito académico.

El 19 de junio de 2019, se aprobó en la Cámara de Senadores, con mínimas modificaciones. Luego, el 10 de julio del mismo año, se aprobó el proyecto con modificaciones, por lo que pasó nuevamente a la cámara de origen para su tratamiento, y quedó sancionado el 12 de setiembre de 2019.

El Poder Ejecutivo promulgó la Ley el 25 de setiembre de 2019 y, a través del Decreto N° 2.787/2019, dispuso la vigencia de la mayoría de las disposiciones de la Ley N° 6.380/2019, a partir del 1 de enero de 2020.

Se resaltan las fechas desde el inicio de los trabajos hasta la entrada en vigencia, pues de forma histórica, y con gran celeridad, se impulsaron las tareas de la reforma tributaria, demostrando de esta manera la gran capacidad de los actores políticos y técnicos para la aprobación de una ley de trascendencia, que prosigue actualmente con el desafío para la Administración Tributaria de la implementación reglamentaria y tecnológica en un mínimo periodo de tiempo y con grandes desafíos por delante.

Según refiere el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el Proyecto de Ley, el mismo responde a objetivos generales de modernización y simplificación del Sistema Tributario Nacional, a fin de hacerlo más eficiente, justo y equitativo; buscando que el

mismo resuelva las debilidades del sistema tributario, que estuvo vigente por más de 27 años en el país; y respetando los principios básicos que deben de imperar en todo sistema impositivo, pero siempre apuntando a reducir la elusión y la evasión fiscal.

Se señala igualmente en dicho mensaje que: "...la propuesta tributaria busca elevar la recaudación con énfasis en la equidad y, por lo tanto, en los impuestos directos. En consecuencia, se propone profundizar la justicia tributaria, pero mejorando la competitividad del mercado, formalizando y apoyando a las micro y pequeñas empresas, y fortaleciendo a las familias de ingresos medios".

Es necesario hacer especial énfasis en el hecho de que la ley no aumentó las tasas de los impuestos sino que, a la vez que mantiene la competitividad actual del sistema en el mercado, impulsa el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de regímenes especiales sencillos que minimizan sus costos impositivos y les permiten ser formales, con las ventajas que esto significa para este sector de la población.

Otros puntos importantes a resaltar son:

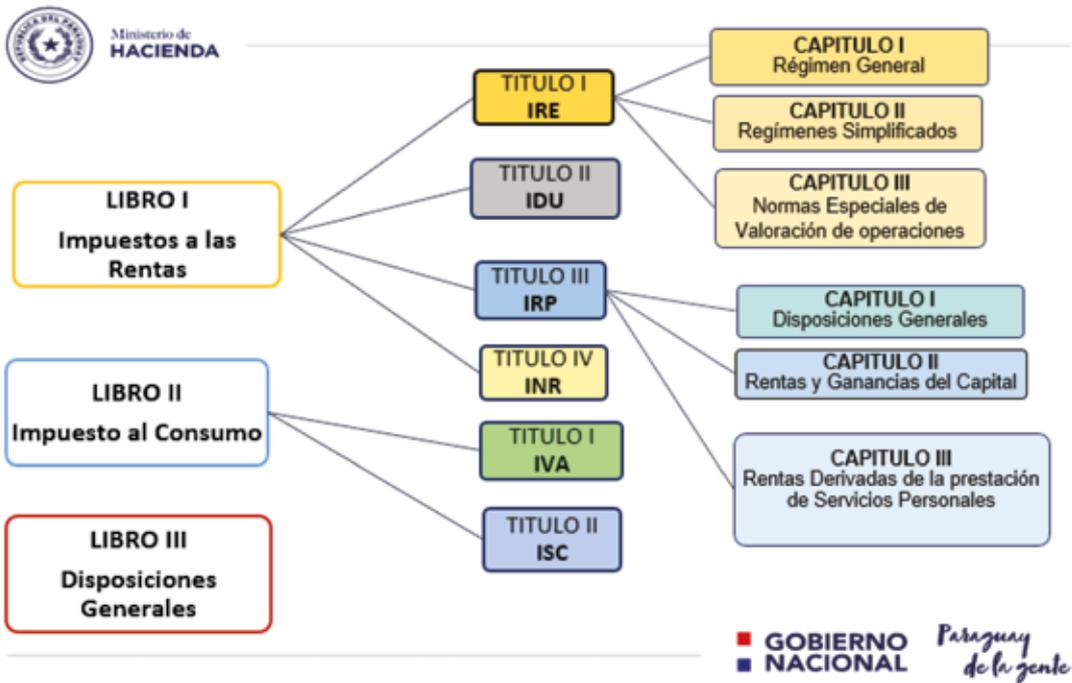
- El nuevo régimen tributario mantiene la misma cantidad de impuestos que tenía con la anterior Ley, tanto en los impuestos a las rentas como al consumo.
- Aquellas empresas del IRE Régimen General que tengan resultados económicos negativos pueden arrastrarlos, hasta por cinco (5) años.
- En el Impuesto Selectivo al Consumo se actualizan las tasas máximas, pero se dispone que en el primer año de vigencia de la Ley, no aumentará la tasa de los bienes gravados por dicho impuesto; además, se establecen medidas para su modificación de forma paulatina, con base en estudios económicos sobre los bienes gravados.
- Incentiva a que las empresas puedan regularizar la distribución de sus ganancias acumuladas, permitiendo abonar un impuesto único y reducido durante el primer año de vigencia de la Ley.

Este artículo tiene como fin comentar, en términos generales, el nuevo sistema tributario que se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2020 y además hacer una pequeña reseña de las medidas que debieron ser implementadas a consecuencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

**Sinopsis**

El presente trabajo aborda de forma general la Reforma Tributaria llevada a cabo en la República del Paraguay en el año 2019, a través de la promulgación de la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”. Resalta los objetivos de la reforma, las principales características de cada uno de los impuestos y el impulso a los impuestos directos en el país sin variación de las tasas impositivas.

**Estructura de la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional” (155 artículos)**



**El Impuesto a la Renta Empresarial (IRE)**



Los anteriores impuestos a las rentas corporativas: Impuesto a las Rentas de las Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (IRACIS) e Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO) se unifican en el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), a fin de aplicar las mismas reglas a los diversos sectores económicos:

comercial, industrial, de servicios y agropecuarios, considerando las particularidades de cada sector.

Liquidarán el IRE por el régimen general, aquellos contribuyentes cuyos ingresos devengados en el ejercicio fiscal anterior superen el importe de G 2.000.000.000 (dos mil millones de guaraníes), aproximadamente USD 298.500 (doscientos noventa y ocho mil quinientos dólares americanos).

El IRE grava todas las rentas, los beneficios o las ganancias de fuente paraguaya que provengan de todo tipo de actividades económicas, primarias, secundarias y terciarias, incluidas las agropecuarias, comerciales, industriales o de servicios, excluidas aquellas rentas gravadas por el IRP. Dispone además la Ley, que constituye igualmente hecho generador del impuesto, las rentas generadas por los bienes, derechos, obligaciones, así como los actos de disposición de estos y todo incremento patrimonial del contribuyente.

Con la definición dada por la Ley del hecho generador del IRE, se amplía la base tributaria con la extensión de la definición de “fuente paraguaya”, a toda renta obtenida por un contribuyente del IRE en el exterior, que no se encuentre expresamente señalada en alguno de los numerales del artículo 2° de la Ley, y cuando por esa renta se pagó el impuesto a la renta en el exterior a una tasa menor que la tasa del IRE (10%). En este caso, la Ley dispone que se considere de fuente paraguaya dicha renta, por lo que corresponde abonar el IRE en el país por lo obtenido en el exterior. A efectos de eliminar la doble imposición, el contribuyente adoptará el método del crédito establecido en el artículo 134 de la Ley.

Además, se permite el arrastre de los resultados económicos negativos en todos los sectores económicos, hasta por cinco ejercicios fiscales.

Los regímenes de Liquidación del IRE son:

- Régimen General o IRE General.
- Simplificado para medianas empresas. SIMPLE.
- Simplificado para pequeñas empresas. RESIMPLE.
- Renta Neta Presunta. (Art. 19 de la Ley y Art. 92 del Anexo del Decreto N° 3.182/2019).
- Renta Neta en Operaciones Internacionales. (Art. 20 de la Ley y Art. 91 del Anexo del Decreto N° 3.182/2019).
- Regímenes Especiales. (Art. 93 al 98 del Anexo del Decreto N° 3.182/2019).

## **Estructura Jurídica Transparente (EJT)**

Se introduce como novedad las Estructuras Jurídicas Transparentes (EJT) como contribuyentes del IRE Régimen General, considerándolas sujetos de derecho distinto de sus miembros o beneficiarios, y con patrimonios independientes.

Se consideran Estructuras Jurídicas Transparentes a aquellos instrumentos o estructuras jurídicas utilizadas como medio de inversión, administración o resguardo de dinero, bienes, derechos y obligaciones. Estas estructuras se considerarán con efecto fiscal neutro en el IRE, por intermediar entre el negocio sujeto a imposición y sus beneficiarios.

El efecto neutro se materializa en el hecho de que los ingresos, costos y gastos que la EJT reconozca, se consideran en la determinación del IRE de sus beneficiarios.

Los beneficiarios de la EJT son los designados como tales en los contratos de los negocios fiduciarios, de fondos patrimoniales de inversión y de las uniones temporales.

Se incluyen como Estructuras Jurídicas Transparentes a:

- 1) Los Negocios Fiduciarios, creados al amparo de la Ley N° 921/1996.
- 2) Los Fondos Patrimoniales de Inversión, creados al amparo de la Ley N° 5452/2015.
- 3) Las uniones temporales originadas en contratos de riesgos compartidos, excluidos los consorcios constituidos para la realización de una obra pública.

En el caso de las uniones temporales, el artículo 11 del Anexo del Decreto N° 3.182/2019 señala qué se entenderán por estas y refiere una breve descripción de las siguientes: aparcería, consorcios; contrato de capitalización por engorde o invernada y el contrato societario rural; entre otros.

Respecto al informe circunstanciado de las operaciones y transacciones llevadas a cabo por las EJT, estas deberán entregar anualmente dicho informe a sus beneficiarios, a los efectos de que estos puedan darle el adecuado tratamiento tributario a los ingresos, costos y gastos.

## IRE SIMPLE



El Régimen Simplificado para Medianas Empresas (SIMPLE) está destinado a las empresas unipersonales; las sucesiones indivisas de los propietarios de estas empresas; y a las entidades y empresas privadas de cualquier naturaleza, con personería jurídica o sin ella, que realicen actividades gravadas por el **IRE**. Podrán optar por el presente Régimen cuando sus ingresos devengados en el ejercicio fiscal anterior, no superen el importe de G 2.000.000.000 (dos mil millones de guaraníes); aproximadamente unos USD 298.500 (doscientos noventa y ocho mil quinientos dólares americanos).

Los contribuyentes que liquiden el IRE por el SIMPLE determinarán su renta neta sobre base real o presunta, la que resulte menor, y aplicarán sobre la misma la tasa única del 10% (diez por ciento).

Se considerará como ingreso bruto anual a la suma de los importes devengados durante el ejercicio fiscal por las ventas de bienes o prestaciones de servicios, excluido el IVA, registradas en el libro correspondiente.

El contribuyente del SIMPLE liquidará anualmente el impuesto y el ejercicio fiscal coincidirá con el año civil, por lo que el nacimiento de la obligación tributaria se configurará al 31 de diciembre de cada año. La presentación de las declaraciones juradas y el pago del impuesto resultante deberá realizarse dentro de los tres meses de finalizado el ejercicio fiscal.

Como puntos resaltantes del IRE SIMPLE, se podría mencionar:

- El criterio de imputación de los ingresos y de los gastos será el de lo devengado durante el ejercicio fiscal.
- Los resultados negativos en el SIMPLE no son objeto de compensación ni arrastre en los siguientes ejercicios fiscales.
- Las empresas unipersonales que liquiden el IRE por el SIMPLE, no son contribuyentes del Impuesto a los Dividendos y las Utilidades (IDU).
- Podrán liquidar por el Régimen SIMPLE siempre que sus ingresos no superen G 2.000.000.000: las comisiones vecinales, las cooperadoras escolares o asociaciones de cooperación escolar, la Iglesia Católica y demás entidades religiosas reconocidas

por las autoridades competentes, así como las Unidades Productivas Conjuntas (UPC) (Art. 77 del Anexo del Decreto N° 3.182/2019).

## **Tasas del IRE**

La tasa del IRE RG y del IRE SIMPLE es del diez por ciento (10%) sobre la renta neta.

La renta neta se determinará deduciendo de la renta bruta los gastos que sean necesarios para obtener y mantener la fuente productora; representen una erogación real; estén debidamente documentados y en los casos que corresponda, hayan efectuado la retención; y no sea a precio superior al de mercado, en los casos en que la operación deba documentarse con una auto factura.

## **IRE RESIMPLE**



El Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE) está destinado a aquellas empresas unipersonales que realicen actividades gravadas por el IRE, quienes podrán optar por el RESIMPLE cuando sus ingresos brutos devengados en el ejercicio fiscal anterior sean iguales o inferiores a G 80.000.000 (ochenta millones de guaraníes), unos USD 12.300 (doce mil dólares americanos) aproximadamente.

Las empresas unipersonales como las lomiterías, despensas, peluquerías y pequeños comerciantes, entre otros; deben inscribirse en el RUC por la actividad comercial que realizan y podrán optar por el RESIMPLE.

Los inscriptos en el mencionado régimen deberán emitir la Boleta RESIMPLE, en la cual completarán solamente la fecha, la identificación del comprador y el monto total de la venta. El contribuyente puede acercarse a una imprenta habilitada por la SET y solicitar la impresión de dicho documento. Igualmente, esta solicitud puede realizarse a través del sistema Marangatu, con la clave de acceso confidencial.

La Boleta RESIMPLE emitida por un contribuyente del IRE RESIMPLE será deducible en los impuestos a la renta para el comprador, de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Otra ventaja que ofrece el RESIMPLE es que las empresas unipersonales que liquiden bajo este régimen no son contribuyentes del IVA y por ende no están obligadas a

presentar la declaración jurada mensual del IVA, lo que disminuye en gran medida el costo impositivo que implica la formalidad a este sector de la población.

Los contribuyentes del RESIMPLE presentarán una sola declaración anual en el mes de febrero y pagarán un monto fijo en forma trimestral, entre aproximadamente 3 y 12 dólares americanos, conforme a la siguiente escala <sup>102</sup>:

<b>Total de ingresos brutos del ejercicio anterior</b>	<b>Monto mensual a pagar</b>
Hasta G 20.000.000	<b>G 20.000</b>
De G 20.000.001 a G 40.000.000	<b>G 40.000</b>
De G 40.000.001 a G 60.000.000	<b>G 60.000</b>
De G 60.000.001 a G 80.000.000	<b>G 80.000</b>

El pago del impuesto mensual resultante según el total de ingresos brutos del ejercicio anterior deberá realizarse en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre del ejercicio fiscal.

Aquellos contribuyentes que presenten su declaración jurada anual de RESIMPLE sin movimiento, ejercicio fiscal siguiente, abonarán el monto mensual de veinte mil guaraníes (G 20.000), aproximadamente unos USD 3 (tres dólares americanos).

Los contribuyentes del RESIMPLE no estarán obligados a abonar los anticipos del impuesto a la renta ni estarán sujetos a las retenciones.

El RESIMPLE tiene como objetivo simplificar y facilitar la contribución de las pequeñas empresas, reduciendo la carga impositiva de las mismas y ayudarlas a ingresar al círculo virtuoso de la inclusión y de la formalización. En atención de lo señalado, durante el primer año de vigencia de la Ley, estos contribuyentes no serán pasibles de multas.

---

<sup>102</sup> Art. 27 Ley N° 6.380/2019.

## **Normas Especiales de Valoración de Operaciones**

En el título de los Impuestos a las Rentas se introdujeron regulaciones sobre precios de transferencias en atención a la modernización del sistema tributario nacional, y la expectativa de la Administración Tributaria de aumentar la recaudación a través de reglas claras y específicas, sin la necesidad de la creación de nuevos impuestos.

Con las normas de valoración se busca garantizar que la planificación empresarial de empresas paraguayas con sus relacionadas en el exterior se realice efectivamente como si se trataran de partes independientes, siguiendo el principio de plena competencia, según las actividades y el valor que generen estas empresas en cada uno de los países donde se encuentre su relacionada.

La vigencia de estas normas, desde el 1 de enero del 2021, implicará reglas claras y previsibles respecto a mecanismos de control de los precios de las operaciones entre empresas vinculadas, tanto a nivel internacional como nacional. Esto a su vez impulsará a las empresas a realizar una revisión de su actuación comercial, en materia de precios e impuestos en los últimos años, para que sin inconvenientes puedan dar cumplimiento a las mismas, en el entendimiento que la Administración Tributaria podría solicitar mayor detalle de las operaciones que realizan entre sus vinculadas, en cualquier momento.

Uno de los desafíos de la Administración Tributaria en este tema es el fortalecimiento del proceso de difusión de la Ley y su aplicación a través de seminarios conjuntos con el sector privado y la comunidad educativa, cursos gratuitos en las oficinas de la Administración Tributaria en todo el país, así como en las universidades y colegios, a través de las redes sociales y los medios de comunicación con que se cuenten para llegar a la mayor cantidad de personas.

Los puntos que se resaltan al respecto son:

- Que la incorporación de los precios de transferencia en la legislación paraguaya constituye una modernización del Sistema Tributario Nacional.
- Que permitirá poder estar armonizados con la comunidad internacional, en materia de herramientas legales tributarias.
- Que otorga a las empresas paraguayas relacionadas con sus matrices en el exterior métodos claros que, tanto ellas como la Administración Tributaria, deben utilizar para controlar y garantizar que las operaciones comerciales que realicen con sus vinculadas en el exterior la realicen a valores de mercado y abonando el impuesto correspondiente en cada jurisdicción.

## EL IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS Y A LAS UTILIDADES (IDU)



El Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU) es un impuesto que surge a partir de la readecuación de un tributo ya existente. En el anterior Impuesto a la Renta comercial se tenía como tasa adicional aplicada al Impuesto a la Renta de la empresa y otra parte tributaba en el Impuesto a la Renta Personal del socio o accionista. Por motivos de simplificación, se separa el IDU de la referida forma de tributación anterior y se unifica en un solo impuesto.

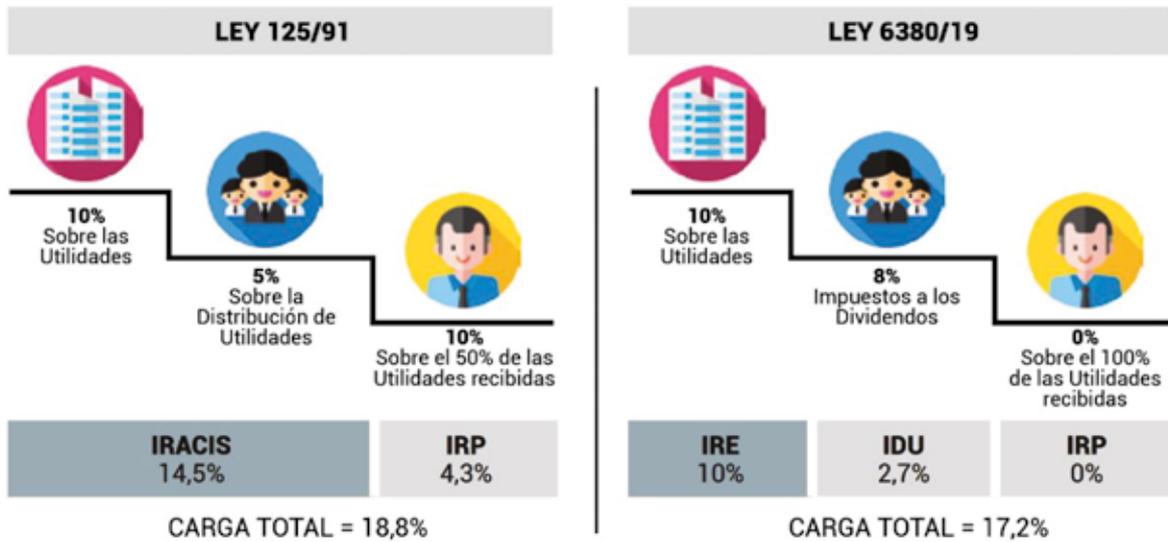
La tasa es del **8%** (ocho por ciento) para el inversionista nacional y del 15% (quince por ciento) para el extranjero, manteniéndose en este último caso la misma tasa que se establecía en la anterior Ley.

Este impuesto contribuirá a tener un sistema tributario más equitativo y justo, gravando a aquellos que posean mayor capacidad contributiva, con mayor transparencia e información de quien recibe los dividendos, utilidades o rendimientos, o a qué países o jurisdicciones son destinados en su mayoría.

Torna además al sistema más competitivo y atractivo para el inversor extranjero, pues con la aplicación del IRE y del IDU se logrará una disminución de la carga tributaria general, tanto para el socio o accionista nacional como para el extranjero.

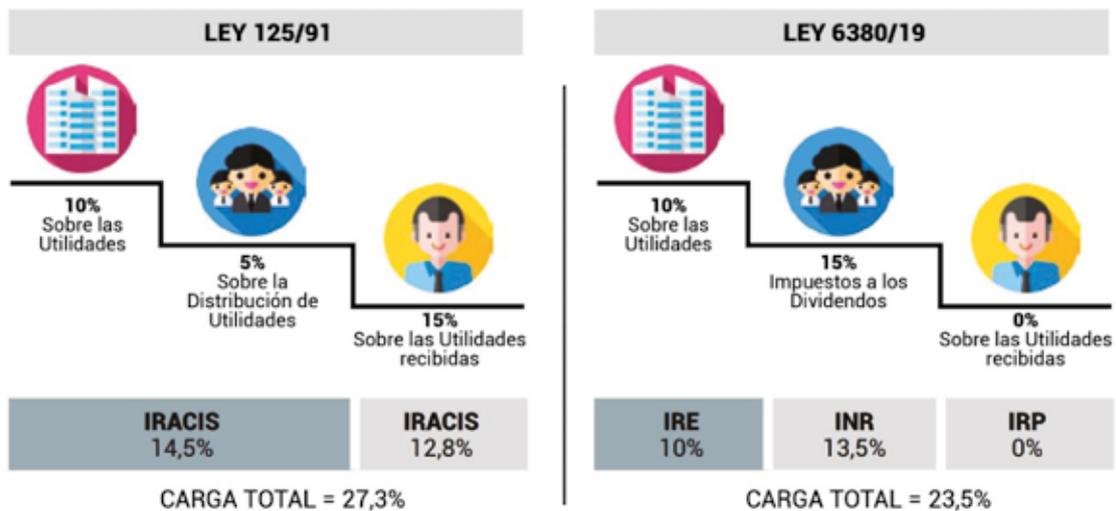
Disminución que se manifiesta en el hecho de que, con la aplicación de la Ley N° 125/1991 (actualmente ya derogada) al recibir el socio o accionista nacional sus dividendos y utilidades, la imposición a la renta que se le aplicaba era igual a la suma de tasas que representaban un total nominal del 20% (10+5+5). Sin embargo, con la vigencia de la Ley N° 6.380/2019, ese mismo socio o accionista estará incidido con una tasa nominal del 18% (10+8).

### Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria para Empresas Nacionales



Similar situación se observa en el caso del socio o accionista no residente en el país, pues con la anterior Ley N° 125/1991, al recibir sus dividendos y utilidades la imposición a la renta que se le aplicaba era igual a la suma de tasas que representan un total nominal del 30% (10+5+15). Mientras que con las nuevas reglas, ese mismo socio o accionista estará incidido con una tasa nominal del 25% (10+15).

### Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria para Empresas Extranjeras



Por otro lado, en la Ley se promueve la reinversión local dirigida a la industrialización de productos agrícolas, para que con esto se favorezca al desarrollo económico y social del

país, con una reducción del veinte por ciento (20%) de la tasa del IDU para los socios o accionistas, residentes o no, de empresas que hayan invertido en el país durante los últimos cinco (5) años un monto igual o superior a cinco (5) millones de dólares americanos. Esto hace que la tasa del IDU sea de 6,4% a socios o accionistas residentes y del 12% a los no residentes.

## **EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL (IRP)**



A diferencia del IRP de la Ley anterior, a partir de la reforma tributaria se establecen reglas específicas y diferenciadas de tratamiento impositivo según los tipos de rentas, al separar las Rentas del Trabajo y las

Rentas del Capital.

En cuanto a las Rentas del Trabajo, la Ley dispone que serán contribuyentes aquellas personas que tengan ingresos desde G 80.000.000 (ochenta millones de guaraníes) al año, excluido el aporte a la previsión social y jubilaciones, que constituye un monto anual superior a USD 12.300 (doce mil trescientos dólares americanos).

A fin de incorporar el concepto de progresividad, algo tan indispensable en todo sistema tributario moderno y democrático, la Ley introduce como novedad la aplicación de tasas marginales progresivas por tramos independientes, y calculadas por montos residuales sobre la renta neta -ya no sobre los ingresos como lo era con la anterior Ley.

En la categoría de rentas de capital ya no se incluyen los ingresos provenientes de dividendos y de utilidades de empresas que estarían contempladas como hecho generador del IDU.

Sobre las Rentas del Capital se aplicará una tasa única del ocho por ciento (8%), manteniendo la consistencia en la tasa aplicada en el IDU.

## **EL IMPUESTO A LOS NO RESIDENTES (INR)**



Cabe destacar respecto a este impuesto, que el mismo unifica en un solo título el hecho generador en el país realizado por parte de personas o empresas no residentes.

Se establece una tasa del 15% (quince por ciento) y se definen expresamente en la Ley, las bases imponibles sobre las cuales se aplicará la referida tasa.

Asimismo, se establecen expresamente disposiciones relativas a los servicios digitales, los cuales se encuentran gravados siempre y cuando sean utilizados y aprovechados efectivamente en el país, incluidos los servicios de entretenimiento o de azar.

Este impuesto estará en vigencia para los servicios digitales a partir de enero de 2021.

## EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)



Con relación al IVA, se mantiene la Tasa del 10% y en atención a la importante contribución del sector agropecuario en la economía nacional, se mantiene a este sector la tasa del 5%.

Se destaca además la tasa del 5% para los productos de la canasta básica familiar y medicamentos, así como para la adquisición y arrendamiento de inmuebles exclusivamente para la vivienda.

Si bien se limita la devolución del IVA Crédito al Exportador de productos agrícolas<sup>103</sup> en estado natural y aquellos derivados del primer proceso de industrialización (harinas, aceites crudos o desgomados, expellets, pellets y similares), se sigue promoviendo la transformación de dichos productos, permitiendo la devolución del IVA por la adquisición de sus equipos, maquinarias, energía y de los demás bienes y servicios relacionados a la exportación, incentivando con ello el desarrollo económico y social del país.

En materia de servicios, se establecen que en los casos en que se ponen a disposición del usuario o clientes productos a través de internet o cualquier otra aplicación de protocolos, plataformas o tecnología, estarán incididos por el tributo solo cuando los mismos sean aprovechados efectivamente en el país, para lo cual en la Ley se define de manera clara e inequívoca cuáles serán los presupuestos para su gravabilidad. Con esto, se pretende potenciar la generación de servicios informáticos, el desarrollo de software y también de aquellos que se brindan a través de plataformas digitales, tales como los call centers hacia el exterior, pues si no cumplen los presupuestos de gravabilidad

---

<sup>103</sup> Ley N° 6.380/2019. Art.90 inc. d) num. 1 Productos agrícolas: algodón, arroz, avena, canola, caña de azúcar, cebada, girasol, lino, maíz, maní, sésamo, soja, tabaco en hojas sin desnervar, trigo, yerba mate hasta el proceso de sapecado, así como los siguientes derivados primarios: elaboración de harinas, de aceites crudos o desgomados, expellers, pellets y similares.

establecidos en la Ley, no estarán alcanzados por el IVA, impulsando de esa forma el crecimiento de la economía naranja en el país.

La Ley mantiene el sistema de exoneraciones actual del IVA, incorporando además al servicio de transporte público de pasajeros urbano e interurbano, cuyo itinerario total de ida y vuelta no sea mayor a cien kilómetros (100 km). Esta medida beneficiará a los usuarios de dicho transporte, que en gran mayoría pertenecen a familias de menores ingresos.

### **EL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO (ISC)**

Con relación a este impuesto, si bien la propuesta mantiene tasas relativamente competitivas respecto a las aplicadas por nuestros países vecinos, se observa un relativo aumento respecto a aquellos productos cuyo consumo supone una incidencia negativa a la salud.

Además, y con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica a las industrias que podrían verse afectadas, en la Ley se establece que la actualización de las tasas máximas del ISC se podrá dar recién a partir del primer año de entrada en vigencia de la Ley y de manera gradual, considerando tanto las condiciones económicas internas y externas, con informes técnicos del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda presentados al Equipo Económico Nacional.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

Otros aspectos que se incluyeron en la reforma impositiva son:

- Promoción de la industrialización de productos agrícolas con una reducción del 20% en la Tasa del IDU, siempre y cuando la empresa haya realizado una inversión de USD 5.000.000 en los últimos cinco años.
- Disminución gradual de las retenciones del IVA. A partir del cuarto año de vigencia no podrá ser superior al 10%.
- Variación de montos en guaraníes se realizará conforme al IPC (Índice de Precios al Consumidor)

- Primer año de vigencia de la Ley, las ganancias acumuladas de ejercicios anteriores a ser distribuidas solo abonarán la tasa del 5% para residentes y 10% para no residentes.
- Creación de un Fondo especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura y del Capital Humano (FOICAH) que blindarán los recursos financieros recaudados por medio de la reforma impositiva y solo podrá ser utilizado para gastos en salud, educación, infraestructura y protección social.

## **Conclusiones**

Paraguay camina por la senda de la modernización y simplificación del Sistema Tributario que se logró materializar por medio de la Ley N° 6380/19.

Esta nueva ley tiene como objetivo principal facilitar a la ciudadanía en general el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con base en su realidad económica y aplicar reglas iguales para todos, y que de esa forma el que posee mayor capacidad contributiva aporte más. Como se explica en este artículo, esta reforma se basa principalmente en la búsqueda de la equidad y la justicia tributaria.

Es imposible olvidar que la implementación de esta reforma afronta un reto nunca antes imaginado como es la declaración de pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a consecuencia del virus SARs-Cov 2 y que el Paraguay actuó de manera temprana para evitar la propagación del virus de manera catastrófica.

Las decisiones tempranas del Gobierno con la implementación de la cuarentena inteligente; la Ley de Emergencia que permitió prorrogar impuestos, exonerar el pago de servicios básicos, como la provisión de agua y electricidad; y la aplicación del programa Pytyvõ, que dio subsidio a más de 1 millón de personas afectadas en sus ingresos; permitieron tener un escenario positivo en comparación a los demás países de la región.

Estas medidas oportunas se reflejan en el impacto económico, que se traduce en la recuperación paulatina en la recaudación de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), que, a pesar de pasar por casi cinco meses de déficit en las recaudaciones en el mes de agosto de 2020, registra una leve mejoría que ayuda a acortar la brecha del déficit.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pronosticó un derrumbe del Producto Interno Bruto (PBI) de 9,1% de la economía de América Latina por la pandemia de coronavirus. Los países más afectados serían Venezuela (-26 %), Perú (13 %), Argentina (-10,5 %), Brasil (-9,2 %). En el medio y final de la tabla se encuentran Panamá (-6,5 %), Honduras (-6,1 %), Colombia (-5,6 %), Costa Rica (-5,5 %), las islas del Caribe (-5,4 %), República Dominicana (-5,3 %), Bolivia (-5,2 %), Haití (-5 %), Uruguay (-5 %), Guatemala (-4 %), y Paraguay con un pronóstico muy favorable de solo el -2,3 %.

Otros organismos internacionales también han señalado a Paraguay como el país con mejores oportunidades entre la mayoría de los países latinoamericanos y no solamente en cuanto a las medidas económicas adoptadas. También se ha destacado que Paraguay augura un futuro esperanzador debido a su riqueza en recursos naturales, la presión tributaria baja (9,5%) como asimismo un sistema tributario moderno y simplificado recientemente implementado, que además previó beneficios para inversores extranjeros y el amplio espacio para la mejora sustancial del gasto público.

Asimismo, la Ley N° 6380/19 De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional dará sus frutos en 2021, hecho que también ayudará a una recuperación económica más temprana ya que promete una recaudación más eficiente. Otra de las ventajas de la nueva Ley tributaria, es que se previó la facilitación de la formalización de los microempresarios a través de los Regímenes Simplificados del Impuesto a la Renta Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas, SIMPLE y RESIMPLE, de manera a ampliar la base tributaria.

La SET se ha abocado a impulsar e implementar medidas en cuanto a la facilitación del cumplimiento tributario, la asistencia al contribuyente y la protección a los funcionarios. Entre las medidas adoptadas se pueden mencionar la prórroga de vencimientos de obligaciones, la exoneración y suspensión de obligaciones, la reducción impositiva a la importación y el comercio fronterizo, como así también el régimen de facilidades para el pago de tributos. Además, se simplificaron los trámites y se garantizó la atención continua al contribuyente, priorizando las gestiones en línea.

Quedan por mencionar los desafíos de la SET entre los cuales podemos mencionar cumplir con la etapa de voluntariedad controlada en el Sistema de la Facturación Electrónica (E-KUATIA), logrando que el 100% de las empresas afectadas emitan facturas electrónicas en producción en el presente año, programándose avanzar a las etapas de voluntariedad.

En cuanto al trabajo para disminuir la evasión tributaria, se pretende culminar la actualización de la plataforma de Bussines Intelligence y las definiciones de negocio para la implementación de la herramienta de Big Data, que servirán de soporte a las políticas de gestión de riesgo, de servicios y de control tributario a nivel nacional.

Sin duda, contar con una Ley moderna y simple ayuda a lograr los objetivos en la gestión tributaria, pero lo fundamental se encuentra en la calidad profesional y humana de todo el equipo de la Subsecretaria de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda, el cual demuestra el alto grado de compromiso con la institución en particular y con el país en general. Sin olvidar a los gremios contables, como el Colegio de Contadores del Paraguay y el Consejo de Contadores del Paraguay, los cuales colaboran fluidamente en la gestión de la SET.

Estos dos años (2019, 2020) marcarán sin duda la historia de la tributación paraguaya con el tratamiento y aprobación de la reforma impositiva, y, al año siguiente, con la implementación de la misma, además de lidiar con los efectos de la pandemia en toda la gestión tributaria.

Esta emergencia sanitaria, que afecta a nivel mundial, hace que los escenarios puedan ser cambiantes y hasta inciertos. Desde la SET seguiremos extremando esfuerzos para aumentar nuestra capacidad de innovación, responder en forma oportuna y efectiva a las necesidades especiales que se generen en este marco histórico con la vocación de servicio con esta nueva herramienta legal, a fin de que el Estado cuente con los recursos financieros necesarios para lograr el desarrollo de nuestro querido Paraguay.

## **Bibliografía**

Mensaje N° 188 del 9 de mayo de 2019 del Poder Ejecutivo a la Honorable Cámara de Senadores y Congreso Nacional. <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1061>

Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía (2019). “Reforma Fiscal para el Desarrollo”. Fundamentos Económicos del Proyecto de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional. <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1061>

Subsecretaría de Estado de Tributación (2020). “Guía para el Contribuyente. IVA ISC IDU INR IRE IRP”. Asunción, Paraguay.

La Ley N° 6.380/2019 «De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional»

El Decreto N° 2.787/2019 «Por el cual se establece la vigencia de las disposiciones contenidas en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.107/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.109/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.110/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.181/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto a la Renta de No Residentes (INR) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.182/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

El Decreto N° 3.184/2019 «Por el cual se reglamenta el Impuesto a la Renta Personal (IRP) establecido en la Ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”»

# PRODUCTIVIDAD, CAPITAL HUMANO Y REFORMAS

Humberto Ariel Colmán Castillo<sup>104</sup>

El premio Nobel de Economía Paul Romer decía que “el crecimiento surge de mejores recetas, no solo de más cocina”. Las recetas son el modo de mezclar los ingredientes, de hacer las cosas, lo que resulta en producir más o menos con los mismos insumos.

Las investigaciones económicas, como el trabajo del también Nobel de Economía Robert Solow, han enfatizado el rol fundamental de la productividad como factor explicativo del crecimiento económico. La productividad depende de factores estructurales como la educación, al igual que de factores cíclicos como el contexto de la economía.

Pero ¿cuál es la medida de productividad? Una variable medible que puede servirnos como indicador de la productividad es la producción por trabajador ocupado.

En este artículo se presenta un modelo simple para explicar la evolución de la producción por trabajador en el Paraguay. Con dicho modelo se pueden responder algunas preguntas como las siguientes: ¿Cuánto elevaría el crecimiento económico un año más de educación? ¿Se redujo el crecimiento con la caída de precios internacionales de las materias primas? ¿Cuánto se podría elevar el crecimiento con mayor ahorro nacional?

## Conceptos y evidencia

Para explicar de qué depende la productividad se utiliza un modelo simple, donde la producción por trabajador es una función de determinantes estructurales y cíclicos, lo que de cierta manera se sustenta en los trabajos de Solow (1956), Swan (1956), Barro (1996), Mankiw (1992) y Coeymans (2009).

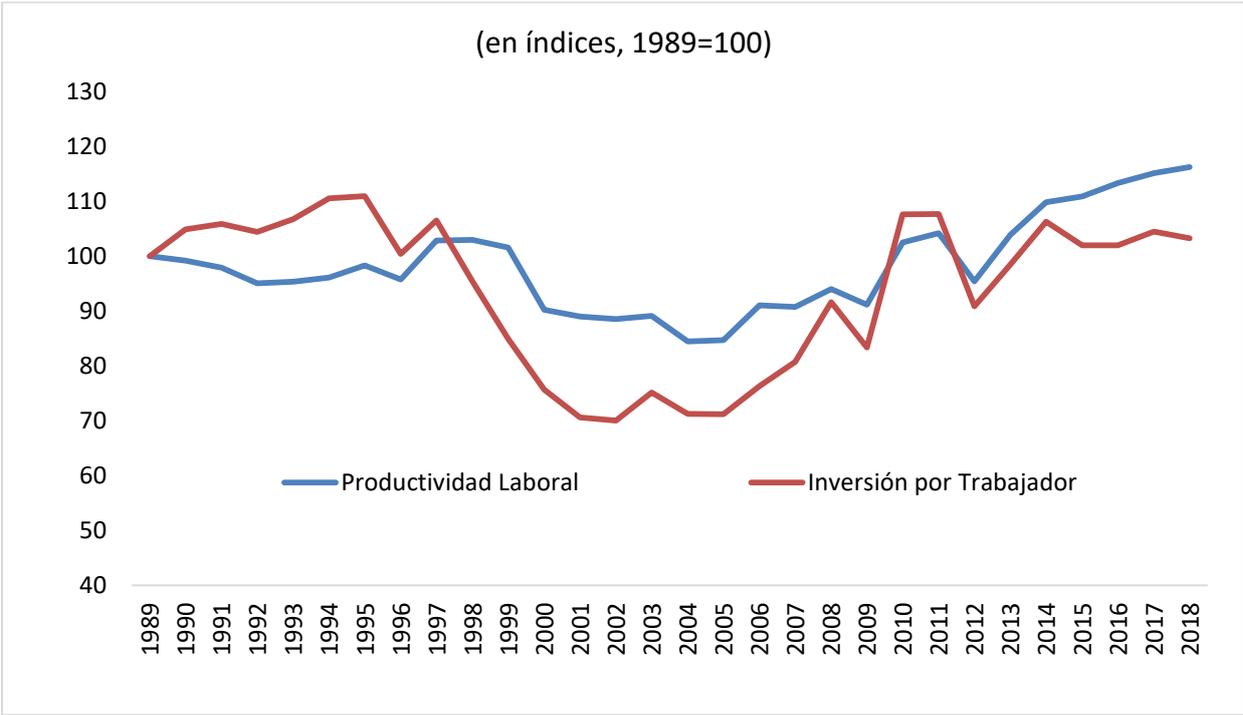
Entre los determinantes estructurales, las variables explicativas son el capital físico y el capital humano. Se supone que los determinantes estructurales tienen relación con la acumulación de factores, mientras los cíclicos con la intensidad de uso.

---

<sup>104</sup> Posgraduado en Macroeconomía Aplicada en la Pontificia Universidad Católica de Chile, graduado con votos de distinción (2003). Economista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (1999). Experiencia relevante: Miembro titular del Directorio del Banco Central del Paraguay (desde agosto de 2020). Viceministro de Economía, del Ministerio de Hacienda (2017-2020). Director de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda (2014-2017). Director de Estudios Económicos (2009-2014). Jefe de Estudios Fiscales y de Programación Financiera, Ministerio de Hacienda (2008-2009). Analista macroeconómico, Ministerio de Hacienda (2003-2008).

La inversión es un importante factor explicativo de la producción y de la productividad laboral. Mayor inversión en la forma de infraestructura, maquinarias o equipos, seguramente resultará en un menor costo logístico y mayor producción por trabajador. Esto es un factor estructural.

**Gráfico 1. Productividad laboral e inversión por trabajador**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP) y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).*

Reconociendo que puede ser discutible la causalidad, el Gráfico 1 muestra una correlación alta entre inversión y productividad. El descenso de la inversión desde mediados de la década del noventa explicaría parte del menor crecimiento de citado periodo, al igual que la mayor inversión de la última década estaría contribuyendo al mayor crecimiento de los últimos años.

Si bien la inversión es el flujo que alimenta el stock de capital físico, se podría argumentar que la inversión es un indicador limitado del capital físico, puesto que no se considera el desgaste (depreciación) del capital. Pero, con el propósito de mantener la simplicidad, se ha optado por utilizar la inversión.

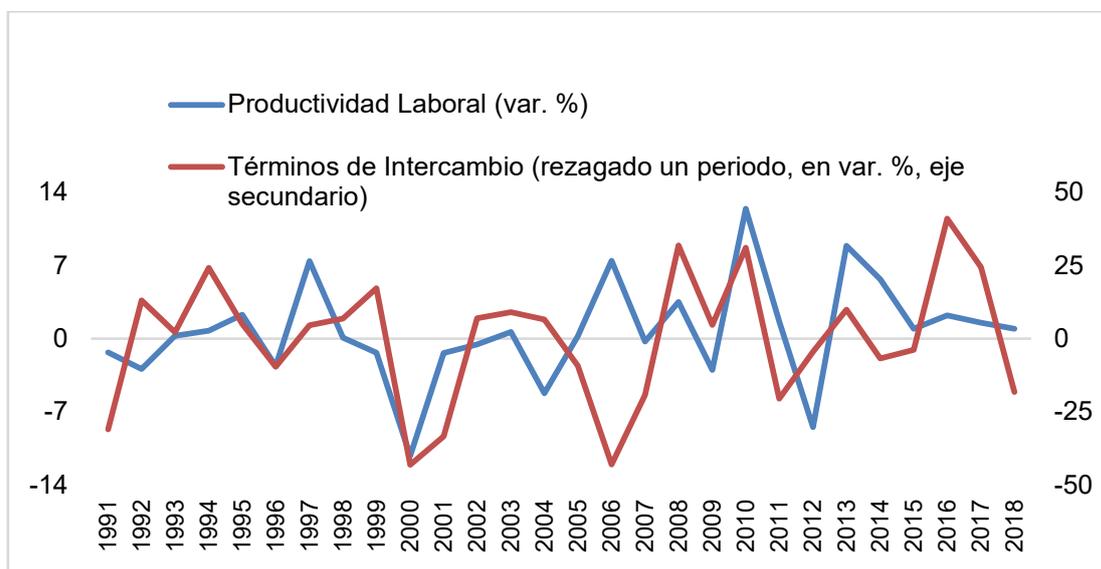
Para tener mayores niveles de inversión se debería tener mayor nivel de ahorro nacional. Aunque la causalidad entre ambas variables puede ser discutida, los cambios en el nivel de ahorro nacional tienden a anticipar cambios en la inversión, según los hallazgos de

Attanasio, Picci y Scorcu (2000). Se utilizará una ecuación auxiliar para vincular a la inversión con el ahorro.

Por otro lado, la ratio de los precios internacionales de exportación e importación, es decir, los términos de intercambio, también tienen influencia positiva en la productividad. La mayor intensidad de uso de los factores que podrían motivar mejores términos de intercambio puede llevar a una mayor productividad, lo cual se considera un determinante cíclico. Este sería el caso donde se aprovecha una coyuntura de altos precios internacionales. Los términos de intercambio se aproximan por la ratio del precio internacional de la soja (producto de exportación) en relación al precio internacional del petróleo (producto de importación).

Según Prebisch y Singer (1950), los términos de intercambio de los países dependientes de productos primarios tienden a deteriorarse, debido a que los precios de los productos primarios caen en relación con el precio de los productos manufacturados a largo plazo. Si bien esto ha cambiado con el ascenso de China y las cadenas globales de valor, la cuestión empírica de fondo es la relación positiva entre los términos de intercambio y el crecimiento.

**Gráfico 2: Productividad Laboral y Términos de Intercambio**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP y la DGEEC.

Del Gráfico 2 se puede inferir que también en el caso de Paraguay existe una relación positiva entre la producción por trabajador y los términos de intercambio. Desde mediados de la década del noventa, el sostenido descenso de los términos de

intercambio habría reducido el crecimiento, mientras que la suba de los años 2008-2010 habría impulsado el crecimiento.

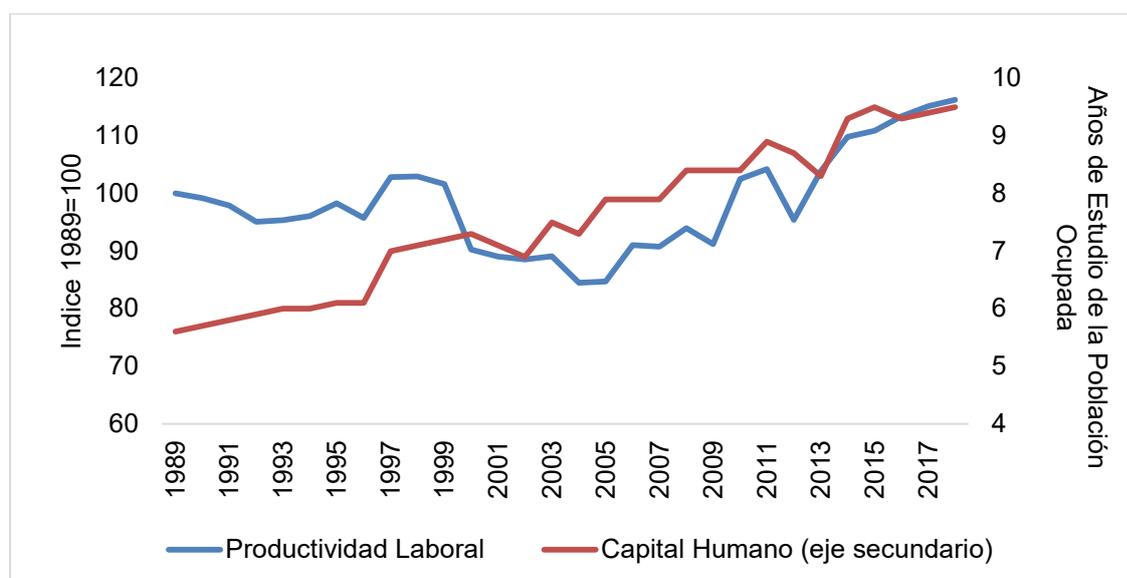
Esto capta la influencia de los factores cíclicos externos. Y a nivel macroeconómico, los mejores precios internacionales de los productos exportados o menores precios de los importados, tiende a mejorar la balanza comercial del país.

Y el factor estructural más importante es el capital humano. Mayor educación de los trabajadores lleva a mayor nivel de producción e ingresos. La literatura enfatiza al menos tres mecanismos a través de los cuales la educación puede afectar el crecimiento económico.

Primero, la educación puede aumentar el capital humano, lo que aumenta la productividad laboral (Mankiw et al., 1992). Segundo, la educación puede aumentar la capacidad innovadora de la economía (Lucas 1988, Romer 1990, Aghion y Howitt, 1998). Tercero, la educación puede facilitar la difusión y transmisión del conocimiento, lo que nuevamente promueve el crecimiento económico (Nelson y Phelps, 1966; Benhabib y Spiegel, 1994).

El capital humano se aproxima por el promedio de los años de estudio, lo que generalmente se asocia positivamente al crecimiento a largo plazo. Se estima a nivel internacional que cada año adicional de escolarización aumenta el crecimiento de largo plazo en 0.58 p.p. según el Banco Mundial (2007).

**Gráfico 3: Capital Humano y Productividad Laboral**



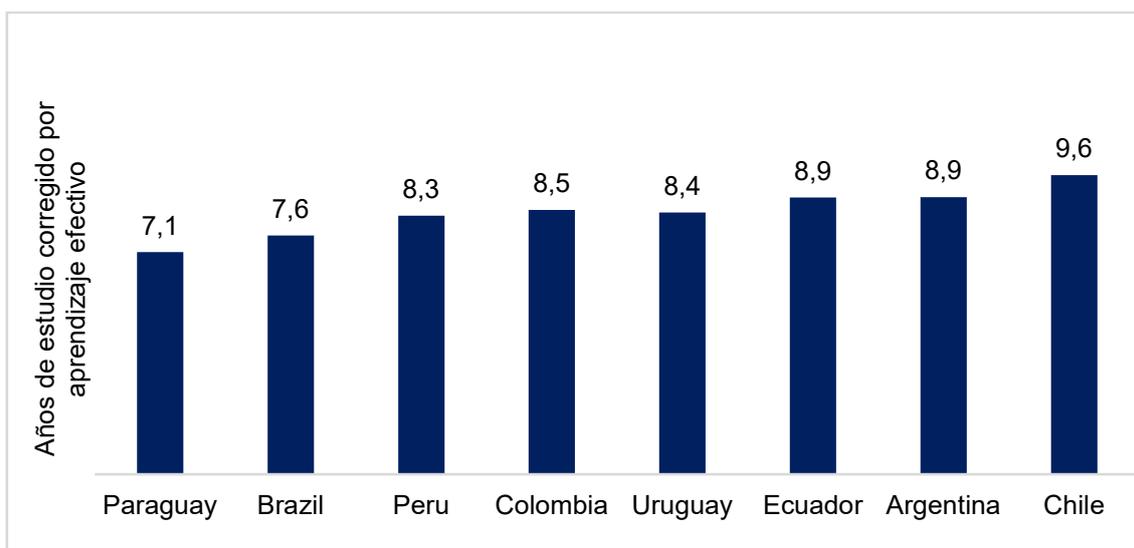
Fuente: Elaboración propia con datos del BCP y la DGEEC.

En el Gráfico 3 se puede ver un gradual aumento del promedio de los años de estudio, lo que sería un factor explicativo del mayor crecimiento.

Los años de estudio pueden ser una medida incompleta de la influencia de los cambios en la cantidad efectiva de horas de clase o de la calidad de la enseñanza. Aun así, se puede afirmar que esta variable captura la relación general entre la producción por trabajador y la educación.

Según un informe del Banco Mundial, en Paraguay, a los 18 años los estudiantes completan en promedio 11,5 años de educación preescolar, primaria y secundaria. No obstante, un año de escolarización produce solo una fracción del aprendizaje que sería posible lograr; al ajustar los años de escolarización en relación con la calidad de aprendizaje que reciben. Es decir, los años efectivos de estudio son de solamente 7,1 años.

**Gráfico 4: Años de aprendizaje efectivo**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2018).*

Se puede presumir que un año adicional al de aprendizaje tendría un gran efecto sobre la producción por trabajador y sobre el crecimiento económico en el Paraguay. Con mayores niveles de educación se facilitarían la adquisición de habilidades específicas para la imitación y adopción de tecnologías, lo cual es importante para subir la productividad en los países en desarrollo.

## Resultados e implicancias

Con base en el método econométrico de la cointegración, se puede afirmar que la producción agregada por trabajador (producto por trabajador o PIB per cápita) depende del capital físico per cápita aproximado por la inversión, de los años de educación de la población ocupada como indicador del capital humano y de los términos de intercambio rezagado en un período.<sup>105</sup>

Los resultados muestran que lo más relevante para la productividad es el capital humano. Y más precisamente los resultados indican que:

- Cada punto porcentual de aumento en el capital humano resulta en un aumento de la productividad laboral del 0,44%.
- Por cada punto porcentual de aumento de la inversión física por trabajador la productividad laboral sube en 0,4%.
- Un incremento de los términos de intercambio de uno por ciento aumenta 0,1% el PIB per cápita.

En el 2017-2018 hubo un descenso importante de los términos de intercambio del 25,5%, y con base en los resultados obtenidos, se puede afirmar que ese descenso de los términos de intercambio habría reducido en 2,3% el crecimiento económico del Paraguay, lo que también habría tenido efecto en el 2019, dado que los precios internacionales se han mantenido bajos y eso ha reducido la rentabilidad del sector productivo exportador.

## Perspectivas finales

Dadas las perspectivas de un contexto externo más desafiante, con bajos precios internacionales, menor demanda por el proceso de desaceleración del crecimiento de China y la situación regional; es necesario realizar reformas para sostener y elevar el crecimiento económico.

Una de las reformas fundamentales es la reforma de la seguridad social, buscando su sostenibilidad, expansión de la cobertura y la implementación de un mecanismo de

---

<sup>105</sup> Breve resumen de los resultados de la ecuación estimada de la productividad:  $pib\_pc = 0.4419*educ\_year + 0.0915(psoy/poil) + 0.3980* fbcf\_pc - 2.1936$ ;  $R^2 = 0.85$ ;  $N = 30$  (1989-2018); Varianza de largo plazo = 0.0018; Método Fully Modified Least Squares. Estimador de varianza de largo plazo con rezagos elegidos según AIC. Los coeficientes resultaron significativos al 5%. Todas las variables expresadas en logaritmos naturales, "pib\_pc" es el PIB per cápita, "educ\_year" son los años de educación formal promedio de la población económicamente activa, "psoy/poil" es la ratio cotización de la soja-cotización del petróleo como variable indicadora de los términos de intercambio (rezagado en un período), "fbcf\_pc" formación bruta de capital físico per cápita.

supervisión y regulación de los fondos de pensiones; que permita un aprovechamiento con seguridad del ahorro nacional genuino. Considerando que un aumento del 10% en el ahorro lleva generalmente a un aumento del 9% en la inversión<sup>106</sup>, con la implementación de una Superintendencia de Pensiones y la mejora integral del sistema de seguridad social, que permita invertir con reglas prudenciales y criterios de seguridad el ahorro nacional previsional cercano al 4% del PIB<sup>107</sup>; se podría elevar la inversión en 14%, lo que resultaría en un aumento del producto por trabajador del 6%.

La otra reforma, todavía más importante, es la reforma de la educación. Es necesaria una reforma integral que incorpore mejores incentivos y remuneración a docentes con base en resultados, priorizando la educación inicial, con la adopción de tecnologías que mejoren la pedagogía y permitan acompañar el aprendizaje de cada alumno. Con una focalización más eficiente y equitativa de la alimentación escolar y mejor infraestructura, entre otros. Una reforma integral, que suba un año el promedio de años de estudio, resultaría en un aumento de la producción por trabajador del 4,7%.

Con este tipo de reformas estructurales no solo se podría contrarrestar el eventual menor crecimiento derivado de una menor demanda externa, sino que se aceleraría el crecimiento y desarrollo del país.

---

<sup>106</sup> Breve resumen de la ecuación estimada de la inversión:  $fbcf = 0.8959*anb - 0.7246*tcr + 0.9092$ ;  $R^2 = 0.8$ ;  $N = 22$  (1997-2018); Varianza de largo plazo = 0.0142. Método Fully Modified Least Squares. Estimador de varianza de largo plazo con rezagos elegidos según AIC. Los coeficientes resultaron significativos al 5% y al 10% en el caso del tcr. Todas las variables expresadas en logaritmos naturales, fbcf es la Formación Bruta de Capital Fijo o inversión en términos reales, "anb" es el Ahorro Nacional Bruto en términos reales, "tcr" es el cambio porcentual del tipo de cambio real. Periodo 1997-2018. Se asume que la inversión es explicada por el ahorro nacional bruto (anb) de una economía y por el diferencial del rendimiento interno y el internacional, aproximado por la evolución del tipo de cambio real (tcr).

<sup>107</sup> El valor resulta del 70% de los activos financieros del Instituto de Previsión Social y de la Caja Fiscal, al mes de octubre de 2019.

## **Bibliografía**

Aghion, P., & Howitt, P. (1994). "Growth and Unemployment". *The Review of Economic Studies*, 61(3), 477-494.

Attanasio et. al., 2000. "Saving, Growth, and Investment: A Macroeconomic Analysis Using a Panel of Countries". *Review of Economics and Statistics* 82(2):182-211.

Banco Mundial, 2007 (a) y (b). Eric A. Hanushek and Ludger Wößmann. 2007. "The Role of Education Quality in Economic Growth." Policy Research Working Paper 4122, World Bank, Washington, D.C.

Benhabib, Jess and Spiegel, Mark, (1994). "The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data". *Journal of Monetary Economics*, 34, issue 2, p. 143-173.

Coeymans, Juan E. (2009). "Determinantes de la Productividad Total de Factores en Paraguay: ¿factores de corto o largo plazo?". Documento de Trabajo N° 359. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Lucas, Robert, (1988). "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22, issue 1, p. 3-42.

Mankiw, N., Romer, D., & Weil, D. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.

Nelson, R., & Phelps, E. (1966). "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth". *The American Economic Review*, 56(1/2), 69-75.

Prebisch, Singer 1950. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems". UN document No. E/CN.12/89/Rev.1. Lake Success, N.Y.: United Nations.

Robert J. Barro, 1996. "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study". *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, vol. 26(4), pages 822-824.

Robert M. Solow, 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 70(1), pp 65-94.

Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102.

Swan, T. W. (1956). "Economic growth and capital accumulation". *Economic Record*, 32(2), pp 334-361.

# IMPUESTOS A SERVICIOS INTERNACIONALES

Carlos Zapata<sup>108</sup>

A partir del 2020, entró a regir la ley N° 6.380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”. La misma, en general, no plantea la elevación de tasas de impuestos, sin embargo, dispone un nuevo sistema más reordenado de los impuestos, en particular lo que hace relación a los diferentes impuestos a la renta, que aplican a los diversos tipos de sujetos afectados.

Con relación a los servicios que son prestados desde un país extranjero y consumidos en Paraguay y viceversa, también la Ley contiene más claridad, incluso en cuanto al IVA.

Desarrollaremos a continuación los casos siguientes:

1. Servicios prestados por personas físicas y por empresas no residentes en Paraguay, realizados desde el exterior y aprovechados o consumidos en Paraguay.
  - 1.1. Impuesto a la Renta de No Residentes.
  - 1.2. Impuesto al Valor Agregado.
  
2. Servicios prestados por personas residentes en Paraguay desde Paraguay y consumidos o aprovechados en el exterior.
  - 2.1. Servicios prestados por personas físicas.
    - 2.1.1. Impuesto a la Renta Personal.
    - 2.1.2. Impuesto al Valor Agregado.
  
  - 2.2. Servicios prestados por empresas.
    - 2.2.1. Impuesto a la Renta Empresarial.

---

<sup>108</sup> Licenciado en Ciencias Contables por la Universidad Nacional de Asunción (1992). Máster en Administración Pública por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (1994). Especialista en tributación egresado del Centro de Estudios Fiscales (1995).

Experiencia Relevante: Consultor de empresas y gremios empresariales. Desde el 2000 hasta la actualidad. Propietario de Alianza Consultores que brinda servicios profesionales referente a temas tributarios, planeamiento estratégico, evaluación del cumplimiento fiscal, y atención de reclamos fiscales. Creador de [www.leyes.com.py](http://www.leyes.com.py), sitio web de provisión de servicios de legislación del Paraguay. Miembro de la Comisión Técnica de revisión de la Ley 125/91, actualizada por la Ley 2421/04; que dio lugar a la aprobación de la Ley 6380/19 De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario. Funcionario en la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda (1990-2000).

## 2.2.2. Impuesto al Valor Agregado.

### Desarrollo

#### 1. Servicios prestados por personas físicas y por empresas no residentes en Paraguay, realizados desde el exterior y aprovechados o consumidos en Paraguay

##### 1.1. Impuesto a la Renta de No Residentes (INR)

La legislación tributaria vigente, en cuanto al Impuesto a la Renta de No Residentes, dispone que están gravados los servicios prestados desde el exterior, siempre que el servicio esté vinculado o rentas gravadas por IRE (entiéndase por quien se beneficia del servicio).

Modalidad de pago del impuesto: la Ley dice que cuando un servicio es prestado por un sujeto que no es residente, y el servicio fuere gravado por impuesto paraguayo, el beneficiario de este es el obligado a actuar como agente de retención del impuesto. Sin embargo, solo designa como agentes de retención a los sujetos señalados como contribuyentes del IRE.

En la ley dice también que se podrá designar agentes de retención (entre otros) a las administradoras de tarjetas de crédito, cuando remesen fondos por servicios gravados. Con base en esa norma, la administración tributaria designó como agentes de retención a las entidades que realizan esa gestión, lo cual plantea el dilema que la retención se hará incluso cuando los beneficiarios del servicio no sean contribuyentes del IRE, que es la condición en la Ley para que aplique la retención del INR.

Tasa del impuesto INR: 15%

Las rentas imponibles y la forma de llegar a las mismas se enumeran en el siguiente cuadro:

Actividad conforme a la enumeración de rentas internacionales en la Ley.	Tratamiento
1. Los intereses o comisiones por préstamos u operaciones de crédito realizados por entidades públicas o privadas y organismos multilaterales de crédito, radicados en el exterior, siempre que no sean operaciones entre empresas o entidades vinculadas. Incluidos los provenientes de la colocación de bonos en el exterior a través de mercados de valores de reconocida trayectoria.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
2. La realización de operaciones de transporte internacional de personas; fletes marítimo, fluvial, aéreo o terrestre.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
3. La cesión de uso de contenedores.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
4. La retribución por servicios de artes escénicas de espectáculos públicos, las representaciones en vivo de expresiones artísticas de teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano, que congregan público fuera de un ámbito meramente doméstico.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
5. La prima y demás ingresos provenientes de las operaciones de seguros, de coaseguros o de reaseguros, que cubran conjuntamente riesgos en el país y en el extranjero.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
6. La llamada telefónica; la realización de	Gravado por INR, la forma de

operaciones de radiogramas, el servicio de transmisión de audio o video; la emisión y recepción de datos por internet protocol y otros servicios digitales o similares; que se presten desde el exterior al país.	determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
7. La enajenación de bienes muebles, registrables o no, situados en el país.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
8. En la enajenación de bienes inmuebles ubicados en el país.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 30% del ingreso bruto, excluido el IVA.
9. Sobre el monto del arrendamiento de bienes inmuebles ubicados en el país.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la renta presunta del 50% del ingreso bruto, excluido el IVA.
10. El monto del importe bruto de la realización de servicios personales, profesionales o no.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es aplicando la por presunta del 70% del ingreso bruto, excluido el IVA.
11. La enajenación de acciones o cuota parte de sociedades	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es el que resulte menor: - la diferencia entre el precio de venta y el valor nominal de los títulos o - el 30% (treinta por ciento) del precio de venta.
12. El monto de los importes brutos puestos a disposición, remesados o pagados en cualquier otro concepto excluido o no mencionado en los numerales e incisos precedentes.	Gravado por INR, la forma de determinar la renta es por presunta del 100% del ingreso bruto, excluido el IVA.

1. Servicios prestados por personas físicas y por empresas no residentes en Paraguay, realizados desde el exterior y aprovechados o consumidos en Paraguay.

1.2. Impuesto al Valor Agregado.

En el IVA, la condición es que sean utilizados o aprovechados económicamente en el país.

¿Qué se entiende por aprovechamiento en el país? Hace relación al disfrute o utilización del servicio en cuestión. Es decir, que quien contrate un servicio, lo realice en territorio paraguayo.

En consecuencia, a todo servicio prestado desde el exterior, y utilizado o aprovechado en Paraguay, corresponde la aplicación del IVA.

En forma particular, la ley realiza precisiones en determinados casos, en cuanto a lo que debe considerarse territorial paraguayo:

1. La asistencia técnica y los demás servicios realizados en el exterior se considerarán desarrollados en el territorio nacional, cuando sean utilizados o aprovechados en el país. En cuanto a los servicios de logística y los prestados por agentes de comercio exterior, cuando dichos servicios sean realizados en territorio nacional.
2. La cesión de uso de bienes y de derechos será de fuente paraguaya, cuando los mismos sean utilizados en la República, aún en forma parcial, en el período pactado.
3. Los préstamos y las financiaciones se considerarán realizados en el territorio nacional, cuando el tomador o el beneficiario sea residente en el país.
4. Los servicios de seguros y de reaseguros se considerarán prestados en el territorio nacional, cuando cubran riesgos en la República en forma exclusiva o no, o cuando los bienes o las personas se encuentren ubicados o residan, respectivamente, en el país en el momento de la celebración del contrato.
5. Los servicios digitales se entenderán que son prestados en territorio nacional, cuando sean utilizados o aprovechados efectivamente en el país. Para dicho efecto, se entenderá que el servicio es utilizado o aprovechado en el país cuando se encuentren localizados en el Paraguay cualesquiera de las siguientes: la dirección IP del dispositivo utilizado por el cliente o código país de la tarjeta SIM; o la dirección de facturación del cliente; o la cuenta bancaria utilizada para la remisión del pago; o la dirección de facturación del

cliente de la que disponga el banco; o la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o de débito con que se realice el pago.

6. Las operaciones con instrumentos financieros derivados se considerarán íntegramente realizadas en territorio nacional cuando la entidad inversora o beneficiaria esté constituida o radicada en el país.

7. En los servicios de transporte internacional de bienes y personas se considerarán ejecutados en territorio nacional el 25% (veinticinco por ciento) del valor total del flete o pasaje respectivamente.

Agentes de retención:

Los agentes de retención son los contribuyentes del IRE - Régimen General, así como las entidades del sector público, incluidas las municipalidades y gobernaciones que paguen o acrediten retribuciones por operaciones gravadas prestadas por personas domiciliadas o entidades constituidas en el exterior.

Duda que plantea la norma: al no designar como agentes de retención a otros sujetos, en principio si fueren contratados y pagados por otros sujetos, no están obligados a realizar la retención del IVA.

Bases imponibles:

- En los servicios de transporte internacional de bienes y personas: se considerarán ejecutados en territorio nacional el 25% (veinticinco por ciento) del valor total del flete o pasaje

- En los demás casos: El valor total del costo o valor del servicio contratado.

Tasa del impuesto IVA: 10%

## 2. Servicios prestados por personas residentes en Paraguay desde Paraguay y consumidos o aprovechados en el exterior.

### 2.1. Servicio Prestado por Personas Físicas

#### 2.1.1. Impuesto a la Renta Personal

En el IRP de Paraguay dice que se consideran de fuente paraguaya los ingresos o rentas provenientes de actividades desarrolladas en la República y podría aplicarse también al servicio y a los derivados de derechos utilizados económicamente en Paraguay.

En consecuencia, surgen dos fuentes de ingresos por servicios posibles: a) los de la prestación de servicios (intelectuales o físicos) realizados por las personas; y b) los derivados de la cesión de derechos.

En el primer caso, la condición para que este gravado por el IRP de Paraguay, es que el sujeto resida en la República, y que el servicio se desarrolle en Paraguay, o puede decirse también “desde Paraguay”, atendiendo que será consumido en el exterior. Por lo que, si el servicio se prestase en el exterior, por ejemplo, si una persona se trasladase al exterior para prestar el servicio; en ese supuesto no cumple la condición territorial y por ende no está gravado por el IRP.

En el segundo caso, cuando el ingreso deviene de la cesión de derechos, la condición necesaria es que el servicio prestado sea utilizado económicamente en Paraguay. Lo cual plantea que, si una persona física cede derechos para su utilización en el exterior, el ingreso no cumple la condición territorial. En consecuencia, el ingreso no cumple la condición territorial y por ende no está gravado por el IRP.

Base imponible: Ingresos gravados, menos gastos admitidos como deducibles = renta neta imponible.

Tasa del impuesto IRP: tasa progresiva del 8% hasta el 10%.

## 2. Servicios prestados por personas residentes en Paraguay desde Paraguay y consumidos o aprovechados en el exterior

### 2.1. Servicios Prestados Por Personas Físicas

#### 2.1.2. Impuesto al Valor Agregado

En el IVA a los servicios, al menos en términos generales, la Ley refiere que el elemento territorial para la aplicación o no del impuesto es el lugar de la realización del servicio, al disponer que “estarán gravadas [...] las prestaciones de servicios realizadas en el territorio nacional”. Luego, la ley hace la precisión para el caso de los servicios digitales y se entenderán que son prestados en territorio nacional “cuando sean utilizados o aprovechados efectivamente en el país”.

En consecuencia, se plantean dos tipos de servicios: a) los servicios digitales; y b) los demás servicios que no sean digitales.

a) Servicios digitales: La ley dispone que, cuando se cumplan estas condiciones, el servicio será considerado “no territorial paraguayo”, lo que implica que no debe ser considerado como gravado por el IVA, si estos elementos están en territorio extranjero:

- la dirección IP del dispositivo utilizado por el cliente o código país de la tarjeta SIM; o
- la dirección de facturación del cliente; o
- la cuenta bancaria utilizada para la remisión del pago; o
- la dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco; o
- la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o de débito con que se realice el pago

b) Los demás servicios que no sean digitales: Partiendo de esta parte de la Ley y que no contiene una excepción expresa “estarán gravadas [...] las prestaciones de servicios realizadas en el territorio nacional”, están gravados por el IVA de Paraguay.

Base imponible: valor del servicio prestado.

Tasa del impuesto: 10%

Materialización del impuesto: Mediante emisión de factura.

## 2. Servicios prestados por personas residentes en Paraguay desde Paraguay y consumidos o aprovechados en el exterior.

Resulta necesario precisar que, cuando nos referimos a servicios, existe una variedad inmensa de casos que pueden involucrar a más de un territorio, pero a efectos prácticos clasificamos en:

- a) Servicios prestados totalmente desde Paraguay y utilizados o aprovechados en el extranjero.
- b) Servicios prestados parte en Paraguay, parte en el extranjero y utilizados o aprovechados en el extranjero.
- c) Derechos ubicados en Paraguay y utilizados en el extranjero.

## 2.2 Servicios Prestados por Empresas

### 2.2.1 Impuesto a la Renta Empresarial

Servicios prestados totalmente desde Paraguay, como así también los servicios prestados, parte en Paraguay y otra parte en el extranjero, que sean utilizados o aprovechados en el extranjero.

<b>Actividad conforme a la enumeración de rentas internacionales en la Ley.</b>	<b>Tratamiento</b>
1. Los servicios prestados en el país en concepto de asistencia técnica, gestión, publicidad, propaganda, servicios técnicos y logísticos.	Gravado por IRE régimen general.
2. La cesión de uso de bienes y derechos, cuando sean utilizados o aprovechados en el país, aún en forma parcial.	En este apartado, partimos de la premisa, que el servicio es aprovechado en el exterior, en consecuencia, este tipo de rentas es no gravado.
3. Los intereses, comisiones, rendimientos o ganancias de capital provenientes de títulos y de valores mobiliarios, así como los provenientes de financiaciones o préstamos realizados a favor de personas o entidades del exterior, cuando la entidad emisora o prestadora esté constituida o resida en el país.	Gravado por IRE régimen general.
4. Los intereses, comisiones, rendimientos o ganancias de capitales depositados en entidades bancarias o financieras públicas o privadas en el exterior, así como las diferencias de cambio, y los dividendos o utilidades netas obtenidos en carácter de socio o accionista de entidades del exterior, cuando la entidad inversora o beneficiaria esté constituida o resida en el país.	Gravado por IRE régimen general.

5. Las operaciones de seguros o reaseguros que cubran riesgos en el país, o que se refieran a personas o entidades que al tiempo de la celebración del contrato residan en el país.	En este apartado, partimos de la premisa, que el servicio es aprovechado en el exterior, en consecuencia, este tipo de rentas es no gravado.
6. Las operaciones de transporte internacional de bienes o personas, excluidas las que tienen origen y destino en otro país o jurisdicción.	Gravado por IRE, la forma de determinar la renta es opcional, por régimen general, o renta presunta del 30% del ingreso bruto.
7. Las operaciones con instrumentos financieros derivados, cuando la entidad inversora o beneficiaria esté constituida o radicada en el país.	Gravado por IRE régimen general.
8. La realización de operaciones de radiogramas; llamadas telefónicas; servicios de transmisión de audio o video; emisión y recepción de datos por internet protocol y otros servicios similares, que se presten desde el país al exterior.	Gravado por IRE, la forma de determinar la renta es opcional, por régimen general, o renta presunta del 30% del ingreso bruto.
9. La cesión de uso de contenedores.	Gravado por IRE, la forma de determinar la renta es opcional, por régimen general, o renta presunta del 30% del ingreso bruto.
10. Derechos en la república.	Gravados por IRE.

## 2. Servicios prestados por personas residentes en Paraguay desde Paraguay y consumidos o aprovechados en el exterior

### 2.2 Servicios prestados por empresas

#### 2.2.2 Impuesto al Valor Agregado

Aplica el mismo tratamiento descrito en el punto 2.1.2. Impuesto al Valor Agregado.

### **Transcripción de los textos de la ley referidos al tema.**

#### **En el impuesto a la renta empresarial elemento “fuente paraguaya” para considerar como rentas gravadas.**

Ley N° 6.380/2019 Artículo 6°.- Fuente.

Constituirán rentas de fuente paraguaya las que provienen de actividades desarrolladas en la República, de bienes situados o de derechos utilizados económicamente en la misma.

Además, se considerarán rentas de fuente paraguaya las provenientes de:

1. Los servicios prestados en el país en concepto de asistencia técnica, gestión, publicidad, propaganda, servicios técnicos y logísticos.

[...]

Asimismo, se considerarán rentas de fuente paraguaya las obtenidas por la realización de actividades en el exterior no comprendidas en los numerales precedentes por parte de los contribuyentes de este impuesto, salvo que por las mismas el contribuyente haya pagado en el exterior un Impuesto a la Renta, cualquiera sea su denominación, a una tasa igual o superior a la tasa de este impuesto. Para este efecto y a fin de evitar la doble imposición internacional se aplicará lo dispuesto en el artículo 134 de la presente ley y la Administración Tributaria establecerá los requisitos y el procedimiento para la demostración del pago.

#### **En el Impuesto a la Renta Personal elemento “fuente paraguaya” para considerar como rentas gravadas.**

Ley N° 6.380/2019 Artículo 48. Fuente.

Estarán gravadas por este impuesto las rentas de fuente paraguaya previstas en el artículo anterior, provenientes de actividades desarrolladas en la República, de bienes situados o de derechos utilizados económicamente en la misma.

Se considerarán igualmente de fuente paraguaya:

[...]

3. Las retribuciones por la prestación de servicios personales de cualquier naturaleza desarrollados fuera del territorio nacional por parte de contribuyentes de este Impuesto, siempre que tales servicios sean prestados a contribuyentes del IRE o del IRP.

**En el Impuesto a la Renta de No Residentes: elemento considerado, que el servicio se vincule con rentas gravadas por IRE.**

INR - Se consideran gravados:

Ley N° 6.380/2019 Artículo 73.

[...]

11. Los servicios prestados por personas jurídicas y demás entidades no residentes en la República, realizados desde el exterior o en el territorio nacional, en tanto se vinculen a la obtención de rentas gravadas por el IRE.

Ley N° 6.380/2019 Artículo 75. Renta Neta.

Se determinarán las rentas netas de fuente paraguaya, sin admitir prueba en contrario, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El 30% (treinta por ciento) sobre el monto del importe bruto correspondiente a:

a) Los intereses o comisiones por préstamos u operaciones de crédito realizados por entidades públicas o privadas y organismos multilaterales de crédito, radicados en el exterior, siempre que no sean operaciones entre empresas o entidades vinculadas. Incluidos los provenientes de la colocación de bonos en el exterior a través de mercados de valores de reconocida trayectoria.

b) La realización de operaciones de transporte internacional de personas; fletes marítimo, fluvial, aéreo o terrestre.

c) La cesión de uso de contenedores.

d) La retribución por servicios de artes escénicas de espectáculos públicos, las representaciones en vivo de expresiones artísticas de teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano, que congregan público fuera de un ámbito meramente doméstico.

e) La prima y demás ingresos provenientes de las operaciones de seguros, de coaseguros o de reaseguros, que cubran conjuntamente riesgos en el país y en el extranjero.

f) La llamada telefónica; la realización de operaciones de radiogramas, el servicio de transmisión de audio o video; la emisión y recepción de datos por internet protocol y otros servicios digitales o similares; que se presten desde el exterior al país.

g) La enajenación de bienes muebles, registrables o no, situados en el país.

2. El 30% (treinta por ciento) sobre el monto de la enajenación de bienes inmuebles ubicados en el país.

3. El 50% (cincuenta por ciento) sobre el monto del arrendamiento de bienes inmuebles ubicados en el país.

4. El 70% (setenta por ciento) sobre el monto del importe bruto de la realización de servicios personales, profesionales o no.

5. Cuando la operación se refiera a la enajenación de acciones o cuota parte de sociedades, constituido por la diferencia entre el precio de venta y el valor nominal de los títulos o el 30% (treinta por ciento) del precio de venta, el que resulte menor.

6. El 100% (cien por ciento) sobre el monto de los importes brutos puestos a disposición, remesados o pagados a socios, accionistas, casa matriz, empresas o entidades vinculadas, excluidos los conceptos mencionados en los numerales e incisos precedentes.

7. El 100% (cien por ciento) sobre el monto de los importes brutos puestos a disposición, remesados o pagados en cualquier otro concepto excluido o no mencionado en los numerales e incisos precedentes.

Ley N° 6.380/2019 Artículo 77. Liquidación y Pago. (Vigencia postergada hasta el 1 de enero de 2021 por Decreto N° 3.667/2020 Art. 2°)

Las personas o entidades individualizadas en el artículo 2.° de la presente ley, incluido el Estado y las Municipalidades, deberán actuar como agentes de retención o de percepción y responderán solidariamente por el pago del impuesto, cuando pongan a disposición, remesen o paguen las rentas devengadas a los contribuyentes de este impuesto.

[...]

El impuesto se ingresará, en la forma, plazo y condiciones que establezca la Administración Tributaria, que a su vez podrá designar como agentes de retención o de percepción del presente impuesto a escribanos, mandatarios, apoderados,

representantes, empresas procesadoras o administradoras de tarjetas de débito o crédito, u otras personas o entidades públicas o privadas que intervengan en las operaciones.

Decreto N° 3.181/2019 Artículo 7°.- Servicios Digitales. (Vigencia postergada hasta el 1 de enero de 2021 por Decreto N° 3.667/2020 Art. 2°)

Las entidades bancarias, financieras, casas de cambio, cooperativas, procesadoras de pago o entidades similares y las empresas de telefonía u otras entidades que intermedien para la provisión de servicios digitales deberán actuar como agentes de retención del INR cuando se utilicen tarjetas de crédito o de débito y transferencias como medio de pago para adquirir, desde el territorio nacional, servicios digitales de personas domiciliadas o entidades constituidas en el exterior del país: Netflix, HBOgo, Spotify, Amazon Prime, Google, YouTube, Facebook, Instagram, Deezer, Pay Pal, Twitter, Apple, Airbnb, Uber, entre otros.

La renta neta constituirá el treinta por ciento (30%) del valor del servicio excluido el IVA, sobre el cual se aplicará la tasa del quince por ciento (15%).

Decreto N° 3.181/2019 Artículo 9°.- Agente de Retención.

[...]

En el caso de los servicios digitales aprovechados en el país y prestados por una persona física o jurídica no residente, se constituirá en Agente de Retención del presente Impuesto la empresa procesadora o administradora de tarjetas de débito o crédito.

**En el Impuesto al Valor Agregado: elemento considerado, que el servicio sea aprovechado económicamente en Paraguay.**

Ley 6.380/2019 Artículo 84. Territorialidad.

Estarán gravadas las enajenaciones de bienes situados en el país, las prestaciones de servicios realizadas en el territorio nacional y la introducción efectiva de bienes al país, con independencia del lugar en donde se haya celebrado el contrato, del domicilio, residencia o nacionalidad de quienes intervengan en las operaciones, así como quien los reciba y del lugar de donde provenga el pago.

[...]

1. La asistencia técnica y los demás servicios realizados en el exterior se considerarán desarrollados en el territorio nacional, cuando sean utilizados o aprovechados en el país.

En cuanto a los servicios de logística y los prestados por agentes de comercio exterior, cuando dichos servicios sean realizados en territorio nacional.

[...]

5. Los servicios digitales se entenderán que son prestados en territorio nacional, cuando sean utilizados o aprovechados efectivamente en el país. Para dicho efecto, se entenderá que el servicio es utilizado o aprovechado en el país cuando se encuentren localizados en el Paraguay cualesquiera de las siguientes: la dirección IP del dispositivo utilizado por el cliente o código país de la tarjeta SIM; o la dirección de facturación del cliente; o la cuenta bancaria utilizada para la remisión del pago; o la dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco; o la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o de débito con que se realice el pago.

Ley 6.380/2019 Artículo 85. Base Imponible.

En las operaciones a título oneroso, la base imponible constituirá el precio devengado correspondiente a la entrega de los bienes o a la prestación del servicio.

El precio devengado se integrará con todos los importes cargados al comprador, ya sea que se facturen concomitantemente o en forma separada, incluidos los intereses o recargos.

Para determinar el precio se deducirá, en su caso, el valor de los bienes devueltos, las bonificaciones o descuentos corrientes en el mercado interno, que consten en la factura o en otros documentos que establezca la Administración Tributaria, de acuerdo con las condiciones que la misma indique.

Cuando la financiación sea otorgada por el propio vendedor del bien o servicio, y el interés de la misma no se encuentre discriminado del precio del bien o producto, se aplicará lo establecido en los párrafos precedentes.

En las siguientes situaciones la base imponible constituirá:

1. En las financiaciones y en los préstamos debidamente discriminados del precio, el monto de los intereses, recargos, comisiones y cualquier otro concepto distinto de la amortización del capital pagadero por el prestatario, devengados hasta el nacimiento de la obligación.
2. En los contratos de alquiler de inmuebles, el monto del precio devengado mensualmente.

3. En la enajenación de bienes inmuebles, el 30% (treinta por ciento) del valor de la operación o de la cuota devengada mensualmente en las ventas a plazo.
4. En la afectación al uso o consumo personal, adjudicaciones, operaciones a título gratuito o sin precio determinado, el valor de costo del bien.
5. Para los servicios personales o profesionales, el precio o remuneración del servicio devengado en el mes.
6. Para los servicios digitales, el precio de la operación sea que se perciba total o parcialmente.
7. Cuando se introduzcan en forma definitiva bienes al país, el monto imponible será el equivalente en guaraníes del valor aduanero expresado en moneda extranjera determinado de conformidad con las leyes en vigor, al que se adicionarán los tributos aduaneros, aun cuando estos tengan aplicación suspendida, así como otros tributos que incidan en la operación con anterioridad al retiro de la mercadería, más los tributos internos que graven dicho acto, excluido el IVA.

Cuando los bienes sean introducidos al territorio nacional por parte de un importador casual, la base imponible mencionada precedentemente se incrementará en un 30% (treinta por ciento) y el impuesto abonado tendrá carácter de pago definitivo.

8. Los bienes o servicios recibidos o dados por operaciones de permuta, se valuarán de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.
9. El 30% (treinta por ciento) del valor de los bienes afectados a los servicios personales, en la oportunidad que se enajenen.

En todos los casos, la base imponible incluirá el monto de otros tributos que afecten la operación, con exclusión del propio impuesto.

# PARAGUAY FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL GAFI EN MATERIA DE PERSONAS JURÍDICAS

Ángel Fernando Benavente Ferreira<sup>109</sup>

Viviana Benítez Sainz<sup>110</sup>

## 1. Contexto anterior.

Para entender adecuadamente los cambios que se han generado en nuestro país, principalmente en materia societaria en los últimos años, es necesario comprender el escenario en el cual nos encontrábamos hace poco más de siete años y que requería una urgente atención por parte del Estado.

Como primera información de relevancia, es importante destacar que, en materia jurídica, derechos y obligaciones son asumidos por personas físicas y jurídicas. Las primeras, el ciudadano común, la persona de carne y hueso; la segunda, aquella persona de existencia ideal, no visible, que se responsabiliza a través de sus órganos de Gobierno. En materia de control, las personas físicas en nuestro país cuentan con controles por

---

<sup>109</sup> Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. (2001). Becado en Programa de Liderazgo para visitantes internacionales (IVLP) “Improving Paraguayan Public Sector Capacity to Deliver Quality Infrastructure”, embajada de los Estados Unidos de América (2019). Maestría en Derecho Público y Gestión de Políticas Públicas con énfasis en Derecho Constitucional Administrativo e Internacional Público, Universidad Columbia (2016). Especialista en Tributación por el Centro de Estudios Fiscales (2012).

Experiencia relevante: Abogado del Tesoro del Ministerio de Hacienda (2014 a la fecha). Ejerce la representación legal del Ministerio de Hacienda, la asesoría al ministro y a las reparticiones del Ministerio de Hacienda en todos los asuntos jurídicos. Abogado fiscal, coordinador jurídico administrativo (2004-2014). Jefe del Servicio Jurídico IV (2009-2014). Procurador fiscal (2003). Además, fue funcionario en la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

<sup>110</sup> Abogada por la Universidad Nacional de Asunción (2014). Cuadro de honor de la promoción 2014. Notaria y escribana pública por la Universidad Nacional de Asunción (2018). Egresada del Programa de Formación Judicial de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura (2017). Especialista en Didáctica de la Educación Superior, Universidad Nacional de Asunción (2015).

Experiencia relevante: Abogada fiscal de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda (desde el 2019). Miembro del equipo de Fiscalidad Internacional ante el GAFI, Foro Global de la OCDE y ONU (desde el 2016 hasta la actualidad). Representante ante el Gobierno de los Estados Unidos, para la implementación y aplicación de la Foreign Account Tax Compliance Act FATCA (Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras en el Paraguay.) Proyectista de leyes, decretos y resoluciones en materia de sociedades anónimas y la eliminación de las acciones al portador; y en materia de personas y estructuras jurídicas y sus beneficiarios finales, referentes a la Ley N° 5895/2017, Ley N° 6399/2019 y Ley N° 6446/2019. Disertante en las capacitaciones institucionales referentes a las mencionadas leyes. Gestor fiscal (2015). Procurador (2014). Pasante universitaria (2013).

diversas instituciones, la Policía Nacional los identifica, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) los controla como contribuyentes, el Instituto de Previsión Social (IPS) los tiene como trabajadores dependientes, solo por mencionar dependencias del Estado que realizan cierto control a las personas físicas.

Por su parte, resumiendo varias décadas y remontándonos solo al año 2013, apenas siete años atrás, encontrábamos que las personas jurídicas no contaban con un control adecuado, es más, no tenían siquiera un mínimo control por parte de las entidades del Estado. Revisando el derecho positivo nacional de la época, no encontramos una dependencia que cuente con amplias facultades de control o establezca una suerte de superintendencia en materia societaria cuanto menos. Tenemos un Registro Público –la Dirección General de los Registros Públicos dependiente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)- que da nacimiento a las sociedades y un Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades, que depende de una Dirección Jurídica -Abogacía del Tesoro- del Ministerio de Hacienda, y cuyas funciones se encontraban contempladas en la Ley N.º 109/1991, Carta Orgánica del Ministerio de Hacienda.

Siendo así, la primera le otorga personería jurídica y a partir de ahí nace una sociedad, mientras que la segunda realizaba controles documentales sobre la constitución y desarrollo de las mismas. Si bien existía cierto control, este era mínimo y limitado siempre a las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada creadas en el país. Nos encontrábamos carentes de regulación respecto del control de todas las personas jurídicas del país por parte de una autoridad pública estatal.

Si a la falta de control adecuado le sumamos que los mayores contribuyentes del Estado paraguayos son personas jurídicas y no precisamente personas físicas, encontramos que la economía nacional se mueve en función al desarrollo adecuado de este segmento de empresas constituidas a través de personas jurídicas y que no contaban con un control eficiente, a pesar de los esfuerzos realizados desde el año 2007 por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación, de mejorar los controles a través del Sistema Marangatú.

Vamos a los números, que siempre son reveladores en términos de eficiencia y que nos permiten dimensionar realmente el grado de certeza y control existente en un país con relación a las sociedades comerciales. En el año 2013 cerramos el año con un total de 473 sociedades inscriptas en el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades; en el año 2014 fueron 487 las sociedades inscriptas, bajando esta cifra a 406 en el año

2015. En el 2016 se generó un pequeño incremento, con la inscripción de 507 sociedades.

Si miramos las comunicaciones asamblearias, acto de gobierno societario central, que nos indica un montón de factores internos de la sociedad y nos permite actualizar los datos de las personas físicas que controlan los órganos de gobierno de estas entidades, del 2013 al 2015 contábamos con un promedio de aproximadamente 11.000 comunicaciones asamblearias realizadas. Es decir, deberíamos suponer que estas eran las sociedades activas económicamente en nuestro país dentro de esa fotografía.

Este volumen de información, y por ende de expedientes que se generaban, era absolutamente manejable para un departamento que contaba con una jefatura y aproximadamente 15 funcionarios, manteniéndose en plazo los dictámenes e informes emitidos por dicha jefatura. Más adelante veremos cómo esta situación cambia absolutamente y se genera un sostenido crecimiento del volumen de información procesada por esta dependencia.

Revisando los números, encontramos marcadas y diametrales diferencias entre los datos societarios manejados por el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades (DRFS), la Dirección General de los Registros Públicos y la Subsecretaría de Estado de Tributación. El Código Civil establece que el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades debía emitir un dictamen de constitución de una SA. Con el dictamen favorable, esta procedía a su inscripción en el Registro Público, produciéndose el nacimiento de la sociedad como persona jurídica. Luego, esta debía inscribirse como contribuyente ante la SET y, por último, debía inscribirse como sociedad constituida ante el Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades de la Abogacía del Tesoro. Sin embargo, este circuito muy pocas veces se cumplía.

De los diversos inconvenientes detectados, dos eran los principales motivos que generaban un bajo volumen de información por parte del DRFS, la carencia absoluta de tecnología incorporada y la nula sanción por incumplimientos en materia societaria.

Con relación al primer inconveniente detectado, hasta inicios del año 2016, el 100% de los trámites ante el Departamento de Registros eran mecánicos, implicaban expedientes, copias de documentos, presencia física de gestores y afectados, traslados de expedientes a otras dependencias. Luego de varios intentos buscando financiamiento, firmando acuerdos con entidades del Estado para asistencia en materia informática, se

logró a través de la entonces Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (Senatics), hoy día Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación (Mitic), el desarrollo del gestor de procesos denominado SIMPLE. El mismo está implementado desde el 1 de julio de 2016 y nos permite a la fecha contar con el 100% de los procesos de manera virtual, con acceso online por parte de los usuarios del sistema.

En cuanto a las sanciones, por primera vez fueron contempladas por incumplimiento en materia de obligaciones societarias con la promulgación de la Ley N.º 5895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”. Esta norma constituye el inicio de una profunda transformación en materia de controles societarios que además motiva un caudal de nuevas reglamentaciones que generan preocupación en diversos sectores vinculados a los procesos societarios.

## **2. Acciones nominativas en las sociedades anónimas.**

En los últimos años, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la evasión impositiva han marcado la agenda de organismos internacionales y de los distintos Estados.

En este contexto, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), principal organismo internacional en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva, y del cual Paraguay es miembro –en su ala latinoamericana, GAFILAT-; ha emitido en el año 1990 (posteriormente revisadas y ampliadas sucesivas oportunidades, teniendo su última actualización en 2016), el documento denominado “Las 40 Recomendaciones”, el cual presenta un esquema de medidas para combatir el lavado de activos y el financiamiento de terrorismo.

Adecuarse a las exigencias del GAFI, en materia de transparencia societaria, no ha sido sencillo para el país. Debemos puntualizar más de 100 años de vigencia de sociedades con acciones al portador. Eliminar las acciones al portador y convertirlas todas en nominativas realmente resulta un desafío muy importante, no solo para el Estado que debe adecuar sus estructuras administrativas, sino principalmente para estas entidades societarias que deben adecuar sus estatutos y cumplir con las exigencias de transparencia en materia societaria.

Preliminarmente, vale la pena mencionar que el GAFI, dentro del marco de las recomendaciones en este menester, ofrece posibles soluciones al inconveniente de las acciones al portador. Entre estas, se encuentran los siguientes mecanismos: 1) prohibición de las acciones al portador; **2) conversión de las acciones al portador en acciones nominativas**; 3) inmovilización de las acciones en una institución financiera regulada; 4) registro de accionistas que permita su identificación.

Paraguay ha optado por la segunda alternativa. Este escenario trajo como consecuencia en nuestro país la promulgación de la citada Ley N° 5895/2017, que comprende, en trece artículos, las disposiciones respecto del nuevo régimen para las sociedades anónimas, y modifica las normas societarias de nuestro Código Civil, adecuándolas a las recomendaciones del GAFI.

El objeto de esta norma es, "...incorporar mecanismos de transparencia dentro del régimen de funcionamiento de las sociedades constituidas por acciones, con la finalidad de asegurar la existencia de información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas operantes dentro de este sistema" (sic)

Esta norma incorporó aspectos positivos y negativos que influyeron en un sentido y otro para su correcta o incorrecta ejecución. Entre los aspectos positivos de la norma, podemos mencionar que:

- Incorpora el concepto de Beneficiario Final, si bien limitado a sociedades, aun no ampliamente a la generalidad de personas jurídicas del país.
- Establece que desde octubre de 2017 todas las sociedades anónimas que se constituyan en Paraguay deberán hacerlo con acciones nominativas.
- Habilita el procedimiento de Canje de acciones al portador a nominativas por acta de directorio sin necesidad de celebración de asambleas.
- Introduce a la obligación de comunicación de transferencia de acciones de modo que la autoridad cuente con la trazabilidad de propiedad legal de las acciones de una sociedad.
- Por primera vez, se incorporan sanciones pecuniarias y medidas no sancionatorias por incumplimiento de obligaciones varias en materia societaria.

Entre los aspectos negativos que nos deja la norma, se encuentra que:

- Establece un plazo de 24 meses para el canje de las acciones al portador por nominativas, sin gradualidad en su cumplimiento, lo que generó que la mayoría –sino todos- de los sujetos obligados aguarden el final del plazo para realizar el canje, aduciendo imposibilidad de hacerlo por diversos factores.
- Determinó el canje mínimo del 90% del paquete accionario. Esta medida fue la más perjudicial, atendiendo que en su definición, Beneficiario Final<sup>111</sup> es aquella persona física que detente cuanto menos el 10% del paquete accionario. En la crítica a la norma, tanto expertos de GAFI como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cuestionaban que si la obligación de canjear acciones era solo el 90%, ese 10% no canjeado podía corresponder al Beneficiario Final.

Principalmente, atendiendo los aspectos negativos mencionados con relación a la Ley N° 5895/2017, fue promulgada su modificatoria mediante la Ley N° 6399/2019. Esta norma implementa una serie de medidas que principalmente giran en torno al canje del 100% del paquete accionario al portador y los efectos que se generan frente a diversos factores que imposibilitan eventualmente la materialización de este canje.

Sobre el punto, haber corregido la inconsistencia de canjear solo el 90% del paquete accionario mencionado en la Ley N° 5895/2017, presentó a su vez una serie de inconvenientes; desde sociedades cuyos accionistas han fallecido y sus acciones quedaron extraviadas, accionistas que abandonaron la sociedad, hasta accionistas que no tienen intenciones de canje. En fin, innumerables situaciones que podrían generarse y no permitir a la sociedad cumplir con el canje de la totalidad del paquete accionario. Atendiendo estas variables, se trabajó sobre la base de aprobar una norma que busque soluciones a la sociedad y que no deje librada la solución al control del accionista remiso, en perjuicio del resto de los accionistas y de la sociedad misma.

La promulgación de esta norma, Ley N° 6399/2019, ha generado un volumen de discusión y trabajo realmente intenso, principalmente con el sector financiero, dadas las sanciones a ser aplicadas a las sociedades que no cumplan con el canje

---

<sup>111</sup> Decreto P.E. N° 9043/18 (Reglamentario de la Ley N° 5895/17). Art. 3. Definiciones: A los efectos de la aplicación de la Ley N° 5895/2017, se entenderá por:... 4. Beneficiario final: entiéndase por beneficiario final a las personas físicas que directa o indirectamente, se enmarque por lo menos en una de las siguientes situaciones: a. Posea como mínimo el diez por ciento (10%) de participación accionaria en la sociedad...

correspondiente. En resumida síntesis, podemos señalar los puntos centrales de la norma<sup>112</sup>:

- Plazo hasta el 10 de diciembre de 2019 para iniciar los trámites de solicitud de dictamen de modificación de estatutos, trámite previo necesario para la realización del canje de acciones.
- Plazo hasta el 10 de junio de 2020 para realizar el canje de las acciones al portador por nominativas.
- Desde el 11 de junio al 11 de diciembre de 2020, las sociedades suspenderán los derechos económicos de los accionistas cuyas acciones al portador no han sido canjeadas y no podrán distribuir utilidades a los mismos.
- Desde el 12 de diciembre de 2020, los accionistas cuyas acciones al portador con derechos económicos suspendidos que no hayan procedido al canje correspondiente y abonado las multas de rigor, sufrirán la pérdida de validez de estas acciones como título accionario representativo del capital social. No obstante, estos tendrán derecho de negociar con la sociedad el pago del valor de las acciones, previo canje de las mismas y pago de la multa correspondiente.
- Hasta el 11 de junio de 2021, las sociedades podrán convocar asambleas extraordinarias para ajustar su capital social, de modo que refleje el 100% de acciones nominativas.
- A partir del 12 de julio de 2021, las sociedades que aun cuenten con acciones al portador no canjeadas, no podrán realizar operaciones activas, pasivas o neutras ante las entidades bancarias, financieras y cooperativas de crédito y consumo que integran el sistema financiero paraguayo.
- A partir del 12 de diciembre de 2021, las sociedades que no iniciaron ningún trámite de modificación de estatutos, tendrán un plazo de 30 días para realizar una Asamblea Extraordinaria que autorice iniciar los trámites de disolución y liquidación de la sociedad, de lo contrario, estas serán solicitadas a través de la Abogacía del Tesoro.

Recientemente, ha culminado la primera etapa planteada por la Ley, donde se busca el canje efectivo de las acciones al portador por nominativas. Esta fase fue hasta el 10 de

---

<sup>112</sup> El procedimiento y los plazos se encuentran contemplados en la Resolución MH N° 418 de fecha 15 de Noviembre de 2019, “Por el cual se reglamenta la Ley N° 6399/2019 “Que modifica los artículos 3° y 4° de la Ley N° 5895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las Sociedades constituidas por acciones” y se establece medidas transitorias.

junio del presente año. Actualmente, todas las sociedades pueden seguir cajeando sus acciones correspondientes, aunque pesa sobre los mismos la imposición de una multa por el canje fuera de plazo y, como primera medida no sancionatoria, la suspensión de derechos económicos, por lo que no podrían beneficiarse de la eventual distribución de utilidades a partir de la citada fecha.

### **3. Beneficiarios Finales en Paraguay.**

En la intención de formalización del país y su adecuación a las recomendaciones internacionales, todas estas normas anteriormente señaladas aún resultaban insuficientes a los efectos de lograr el efectivo control de la totalidad de personas jurídicas y otros tipos de arreglos o estructuras jurídicas.

Sobre el punto, los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo reconocen la importancia de asegurar que exista una transparencia adecuada sobre las personas y estructuras jurídicas, para lo cual los países deben contar con mecanismos que hagan esto posible.

En materia de transparencia y control de personas y estructuras jurídicas, la identificación del beneficiario final es uno de los requisitos centrales dentro de la exigencia del GAFI, como así también de la OCDE. Identificar la persona física que controla a una persona jurídica o estructura jurídica, o que realmente se beneficia de ella, permitirá al Estado contar con mayor control en torno a la prevención de esquemas delictivos, como el lavado de activos, el ocultamiento de riquezas mal habidas u otros actos ilícitos vinculados a la falta de transparencia y control de Personas Jurídicas.

Sin embargo, llegar al beneficiario final no es una tarea sencilla. Conocer la sociedad comercial o persona jurídica al fin, sería como el cimiento que nos permita llegar a visualizar el beneficiario final, que sería la construcción visible de la obra. En el caso paraguayo se da una peculiaridad bastante particular, pues no teníamos el cimiento fortalecido. El esquema de acciones al portador no permite contar con una precisión en torno a la identificación clara del real accionista de una sociedad, de ahí la importancia de haber eliminado las acciones al portador y haber iniciado el proceso de canje de acciones que se instala a partir de la Ley N° 5895/2017.

Es importante, por tanto, separar los conceptos y expresiones referentes a la propiedad legal y el beneficiario final de una persona o estructura jurídica. Ambos son igualmente

importantes y, como decíamos, uno constituye la base para la identificación del otro. Tener un claro conocimiento sobre la propiedad legal de una sociedad, por ejemplo, nos proporcionaría la información relevante de sus accionistas, cantidad de acciones, porcentaje representativo respecto del capital social, autoridades, estatutos o reglamentos y otros. Esto ayudaría a la posterior individualización del efectivo beneficiario final de la misma sociedad.

La primera, información sobre la propiedad legal, es la que se conoce como “información básica” o “datos básicos” de la persona o estructura jurídica, mediante la que conocemos el esqueleto de la misma, su estructura que finalmente es la que le da forma. La segunda es la información sobre el “beneficiario final” propiamente dicho.

Otro elemento importante, que lo mencionamos anteriormente, si bien la Ley N° 5895/2017 introdujo el concepto de beneficiario final, su alcance aún se limitaba a las sociedades anónimas, pero esto permitió instalar el concepto de lo que posteriormente fue la aprobación de una norma en particular que crea el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales en Paraguay.

Si bien, el escenario en materia societaria no era la óptima, ya que aún se encuentra en proceso el canje definitivo de acciones al portador y las consecuencias que se seguirán generando en torno al incumplimiento del canje, se aprueba la Ley N° 6446/2019 “Que crea el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales del Paraguay”.

Entrar a analizar en detalle los alcances de la presente Ley y definir por sobre todo el alcance del concepto beneficiario final y la manera de su identificación, es materia de una nueva publicación. Sin embargo, la intención del presente material es simplemente presentar los aspectos más relevantes vinculados a la segunda parte del proceso de transformación y adecuación del esquema de registro y control de personas jurídicas y estructuras jurídicas que se encuentra implementando nuestro país.

En resumida síntesis, los aspectos más relevantes contemplados en la Ley N° 6446/2019 son los siguientes:

- Crea dos registros administrativos, uno de Personas y Estructuras Jurídicas y la otra de Beneficiarios Finales. No son registros constitutivos como lo sería, por su competencia legal, el registro en la Dirección General de los Registros

Públicos, dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

- Introduce la expresión de “estructura jurídica” en el derecho positivo paraguayo, refiriéndose esta a los fideicomisos y fondos patrimoniales de inversión constituidos en el país.
- Amplía la esfera de sujetos obligados, pues incluye a todas las personas y estructuras jurídicas del país.
- Define al Beneficiario Final, respecto de la generalidad de personas y estructuras jurídicas del país, en función a cinco condiciones que se pueden generar para su identificación.
- Establece sanciones pecuniarias y no sancionatorias por incumplimiento.
- Contempla la creación de un Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales.
- Crea la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales, autoridad -de aplicación de esta ley- encargada del control y supervisión de estos registros y los sujetos obligados.

¿Por qué tanta preocupación de GAFI con relación al Beneficiario Final? Dentro de las 40 Recomendaciones del GAFI, las recomendaciones 24 y 25<sup>113</sup>, hacen referencia a la transparencia y beneficiario final de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas. Básicamente, la recomendación 24 se refiere a las personas jurídicas y busca que los países tomen medidas para impedir el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En tal sentido, los países deberán buscar la manera de asegurar que la información sobre beneficiarios finales sea adecuada, precisa y oportuna.

Si analizáramos solo el contexto paraguayo podríamos comprender en términos sencillos del porqué de la recurrente preocupación de buscar identificar la persona física que controla una sociedad comercial, una persona jurídica o una estructura jurídica y del porqué de la insistencia de que los países trabajen en mejorar estos controles.

Ya habíamos señalado las marcadas diferencias de control entre las personas físicas y jurídicas, las deficiencias estructurales y normativas de nuestro país para controlar a estas últimas. Destacábamos a las personas jurídicas como los principales contribuyentes del país, debiendo en consecuencia concluir que existe un importante

---

<sup>113</sup> Recomendación 24 “Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas” y Recomendación 25 “Transparencia y Beneficiario Final de otras estructuras jurídicas”.

número de personas físicas, accionistas de estas sociedades por ejemplo, que finalmente son los beneficiarios económicos del bienestar societario de las mismas.

### **3.1. Identificación del Beneficiario Final (BF).**

El proceso de identificación del BF es una obligación de la persona o estructura jurídica. Como anticipábamos anteriormente, los sujetos obligados de la Ley N° 6446/2019 son las personas jurídicas y estructuras jurídicas del país. Estas, como sujetos obligados de la ley, deben cumplir con la obligación de individualización o identificación de su beneficiario final y, consecuentemente, comunicar al registro administrativo creado al efecto. Son obligaciones distintas en ese aspecto.

Pues, la norma exige, por un lado, la obligación de identificar a los Beneficiarios Finales (BF), es decir, que los sujetos obligados realicen el proceso de individualización según lo que hemos de señalar en este apartado y siguientes del presente artículo. Un detalle no menos importante es que la identificación debe darse independiente de la nacionalidad del BF. En otras palabras, el sujeto obligado debe poder identificar a sus BF, independientemente de la nacionalidad y lugar de residencia de los mismos.

Posteriormente, una vez concluido el proceso de identificación del BF por parte del sujeto obligado, este deberá cumplir con la obligación de comunicar al Registro Administrativo que, por otro lado, también requiere la misma norma.

Ante todo, el Beneficiario Final de una persona jurídica o estructura jurídica, es la persona física que, directa o indirectamente, la controla o se beneficia de la misma<sup>114</sup>.

Habiendo señalado esto, aparecen tres puntos centrales sobre los que nos debemos detener:

- Persona Física: Pareciera que es algo tan sencillo, pero debemos recalcar insistentemente la atención del lector en este sentido, de modo a dejar claro que BF solamente puede ser una persona física, como referíamos antes, la de carne y hueso. Una persona jurídica no puede ser BF, por más de que cumpla con alguna condición de la ley para ser considerada como tal. Habría que buscar entonces, detrás de la misma, a la persona física que se adecue a esas condiciones.

---

<sup>114</sup> Ley N° 6446/2019. Artículo 4° - Del Beneficiario Final. “El beneficiario final se refiere a la o las personas físicas que, directa o indirectamente, posean una participación sustantiva o control final sobre la persona jurídica o estructura jurídica...”.

Insistimos, nunca una persona jurídica, siempre una persona física. Punto.

- Control o Beneficio: La persona física determinada debe cumplir con ciertas condiciones expresamente establecidas en la ley que demuestren que tiene cierto control sobre la persona o estructura jurídica, o que, en todo caso, se beneficie de ella.

En este punto debemos clarificar que el control al que se refiere la norma (y la recomendación internacional) es en cuanto al poder que se tiene sobre la persona o estructura jurídica. Entonces, controlar es dirigir, mandar, decidir, dominar a la persona jurídica. No es supervisar, verificar, examinar, fiscalizar. Por otro lado, también puede ser considerado como BF a la persona física que, si bien no ejerce el control, obtiene un beneficio o se beneficia frecuentemente de la persona o estructura jurídica en cuestión.

- Directo o Indirecto: Este control ejercido o beneficio recibido puede darse de forma directa o indirecta. Es decir, si el control es directamente ejercido por parte de la persona física, esta será un BF directo; mientras que si existe un control indirecto a través de otra persona, no significa que deja de ser considerado beneficiario final, sino que será BF indirecto. En esa misma línea, si el beneficio recibido es directo o a través de otra persona, será BF directo o BF indirecto, respectivamente. En definitiva, el beneficiario final puede darse por medios directos e indirectos, he aquí una de las dificultades, internacionalmente admitidas, sobre la individualización del BF. Pero ello no obsta a que los sujetos obligados tengan que cumplir con esta obligación de identificación.

Ahora bien, habiendo determinado estas premisas, corresponde luego entender por cuales medios se podrían dar ese control o beneficio al que nos referimos reiteradamente.

### **3.2. Condiciones señaladas en la Ley<sup>115</sup>**

---

<sup>115</sup> Ley N° 6446/2019. Artículo 4°. Del Beneficiario Final... que se enmarque por lo menos en una de las siguientes condiciones: a) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al diez por ciento (10%) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica; b) controle más del veinticinco por ciento (25%) del derecho de votación en la persona jurídica; c) use, disfrute o se beneficie de los activos que son propiedad de la persona jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica; d) tenga derecho a designar o cesar parte de los órganos de administración, dirección o supervisión; o e) que posea la condición de control de esa persona o estructura jurídica en virtud de sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos.

Existen ciertas condiciones que se deben considerar a fin de poder determinar si una persona es BF o no de una persona o estructura jurídica. Tanto el GAFI como la OCDE establecen los estándares que deben ser aplicados por cada país según su legislación propia.

La condición de **participación sustantiva (a)**, por la que se establece el **umbral (porcentaje)** para determinar la **participación mayoritaria** de las acciones en una sociedad, es la primera y tal vez una de las más sencillas a los efectos de la individualización de BF. Si bien los umbrales empleados en los diversos países integrantes del GAFI llegan a límites del 25% del total del paquete accionario, nuestro país consideró, a través de la Ley N° 6446/2019, el umbral del 10% de propiedad de acciones de una Sociedad Anónima para que la persona física deba ser considerada BF. En la hipótesis de sociedades de responsabilidad limitada, estaríamos hablando del 10% de las cuotas sociales de la misma.

Por otra parte, también se señala el umbral respecto de los **derechos de votación (b)** según el tipo de acciones y cantidad de votos de la que pueda ser dueño un accionista. Nuestra ley ha determinado que la persona con el 25% de derecho de votación de una sociedad también deberá ser considerada BF.

En este punto, es necesario distinguir entre dos formas de ejercer el control sobre la persona o estructura jurídica. Una cosa es identificar a los BF cuando la propiedad legal y el control los ejercen solo accionistas o socios que en principio son iguales entre sí, por ejemplo, en una sociedad comercial. Muy diferente es determinar quién es el verdadero controlante de una fundación o de un fideicomiso, cuyas estructuras son más complejas al no tener propietarios sino partes con derechos, deberes y obligaciones diferentes.

Aunque el GAFI distingue entre personas jurídicas y estructuras jurídicas, la realidad es que las fundaciones, a pesar de ser personas jurídicas, tienen estructura distinta a la de una sociedad comercial, y por tanto no les serán aplicables las condiciones sobre participación sustantiva ni de derecho de votación.

Para ello, existen las demás condiciones establecidas en la Ley (d) (e), que podrían resumirse –como lo señala GAFI- en el **control por otros medios**, es decir, que se ejerza el control a través de otro medio que no sea por la participación dentro del capital social o derecho de votación.

Muchos países incluyen en sus leyes la expresión de “otras formas de control” dando ejemplos no taxativos, tal como lo hace la norma paraguaya que en la definición de beneficiario final prevé las condiciones por las que se puede encontrar “otra forma de control” sobre una persona o estructura jurídica. Por ejemplo, tener conexiones personales o de parentesco con socios o accionistas; o quienes tienen control (sin tener propiedad de acciones o cuotas) porque participan en la financiación de la entidad; o por alguna relación familiar cercana o alguna asociación histórica o contractual. Incluye el control a través de acuerdos de accionistas; o quien tiene influencia dominante o significativa sobre la entidad; o la facultad para remover o nombrar a la mayoría del Directorio, a los administradores o gerentes jerárquicos.

Por último, así como hemos señalado antes, una persona es BF no solo por el control que ejerce, según todas las posibles condiciones ya desarrolladas, sino también por recibir cierto **beneficio (c)** de la persona y estructura jurídica. Las guías internacionales se refieren a quien obtenga algún beneficio o use o disfrute de los activos de la entidad, por más de que el control nunca se ejerza.

En la legislación paraguaya, por tanto, se ha señalado la condición de las personas quienes usen o se beneficien de los activos o en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica, pero con un aditamento característico respecto de la frecuencia de dicho beneficio. En palabras simples, también debe ser considerado BF la persona física que **frecuentemente** usa o se beneficia de activos de la persona o estructura jurídica en cuestión.

Finalmente, resulta muy importante señalar que la identificación o individualización del BF según estas condiciones debe ser llevada a cabo **en cascada y no en alternativas**. Es decir, mal podría el sujeto obligado identificar a su beneficiario final simplemente por una de las condiciones legales señaladas, de forma alternativa e independiente, sin atender las demás. Siempre se debe buscar al BF empezando por la condición (a); en la medida en que existan dudas al respecto o cuando no se identifique a ninguna persona física bajo esa condición, se pasa a la siguiente (b) y sucesivamente (c) (d) hasta la última condición (e), en cascada y no alternativamente, hasta encontrar a todas las personas físicas que se constituyan en BF.

No podemos abandonar este tema sin antes referirnos a lo que ha causado tanto debate y consultas por parte de los particulares y representantes de los sujetos obligados; la cadena de control. Esto guarda estricta relación a lo que decíamos mucho antes sobre la

posibilidad de que un BF lo sea de forma indirecta. Esto se da cuando existen capas de propiedad sobre una persona jurídica, es decir, por una cadena de entidades.

La identificación del BF dentro de una **cadena de control** es importantísima a los efectos del cumplimiento de los objetivos del GAFI, en el sentido de la lucha ALA/CFT, anti lavado de activos y contra financiamiento de terrorismo. Pues, el uso de una persona o estructura jurídica puede ocultar la identidad de un beneficiario final. El anonimato permite que muchas actividades ilegales, tales como evasión fiscal, corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, tengan lugar de manera oculta y escapando de las autoridades que velan por el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, el lavado de activos implica realizar operaciones y transacciones complejas que permiten utilizar dinero de origen ilícito, tales como narcotráfico o evasión fiscal, dándole una apariencia legítima.

Cuando una persona física es el único accionista de una sociedad comercial y la controla directamente, ese individuo es el beneficiario final de la sociedad comercial. Sin embargo, en la práctica es posible que entre una persona jurídica y su beneficiario final existan más capas que forman una cadena de entidades hasta llegar al beneficiario final.

### **3.3. Registro Administrativo de Beneficiarios Finales. Datos actuales en Paraguay.**

El país se encuentra en pleno proceso de una suerte de “ordenar la casa” con la implementación de estas modificaciones legislativas varias desde el año 2017, respecto del canje de acciones al portador a nominativas para con las sociedades anónimas; y, desde el 2019, con el efectivo control sobre la transparencia y el control sobre la generalidad de personas y estructuras jurídicas del país, incluyendo la individualización o identificación del Beneficiario Final y su registro correspondiente ante la autoridad de control.

La novel Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales tiene a su cargo el control del Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas, en el que se debe comunicar la información básica de todas las personas y estructuras jurídicas del país; y del Registro Administrativo de Beneficiarios Finales, en el que deberán registrarse, valga la redundancia, los beneficiarios finales de todas las personas y estructuras jurídicas del país.

<b>REGISTRO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURIDICAS</b>		
<b>TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS</b>	<b>CANT.</b>	<b>%</b>
<b>FECHA DESDE 26-02-2020    FECHA HASTA: 13-07-2020</b>	<b>REGISTRADOS</b>	
ASOCIACIONES INSCRIPTAS CON CAPACIDAD RESTRINGIDA	981	3,0
ASOCIACIONES QUE TENGAN POR OBJETO EL BIEN COMUN	1.089	3,3
COOPERATIVAS	293	0,9
EMPRESAS POR ACCIONES SIMPLIFICADAS EAS	4	0,0
FUNDACIONES	330	1,0
IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS	555	1,7
SOCIEDADES ANONIMAS	19.503	59,4
SOCIEDADES COLECTIVAS	10	0,0
SOCIEDADES CONSTITUIDAS EN EL EXTRANJERO	160	0,5
SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD LIMITADA	7.800	23,8
SOCIEDADES EN COMANDITA SIMPLE	4	0,0
SOCIEDADES EN COMANDITAS POR ACCIONES	11	0,0
SOCIEDADES SIMPLES	410	1,2
UNIVERSIDADES	47	0,1
<b>TIPOS DE ESTRUCTURAS JURIDICAS</b>		
FONDOS PATRIMONIALES DE INVERSION	39	0,1
NEGOCIOS FIDUCIARIOS	1600	4,9
<b>TOTAL DE REGISTROS REALIZADOS</b>	<b>32.836</b>	<b>100,0</b>

<b>REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES</b>		
<b>TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS</b>	<b>CANT.</b>	<b>%</b>
<b>FECHA DESDE 26-02-2020    FECHA HASTA: 13-07-2020</b>	<b>REGISTRADOS</b>	
ASOCIACIONES INSCRIPTAS CON CAPACIDAD RESTRINGIDA	1.150	3,4
ASOCIACIONES QUE TENGAN POR OBJETO EL BIEN COMUN	1.156	3,4
COOPERATIVAS	315	0,9
EMPRESAS POR ACCIONES SIMPLIFICADAS EAS	3	0,0
FUNDACIONES	344	1,0
IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS	575	1,7
SOCIEDADES ANONIMAS	21.001	62,5
SOCIEDADES COLECTIVAS	11	0,0
SOCIEDADES CONSTITUIDAS EN EL EXTRANJERO	148	0,4
SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD LIMITADA	8.388	25,0
SOCIEDADES EN COMANDITA SIMPLE	8	0,0
SOCIEDADES EN COMANDITAS POR ACCIONES	7	0,0
SOCIEDADES SIMPLES	416	1,2
UNIVERSIDADES	56	0,2
<b>TIPOS DE ESTRUCTURAS JURIDICAS</b>		
FONDOS PATRIMONIALES DE INVERSION	70	0,2
NEGOCIOS FIDUCIARIOS	2.098	5,9
<b>TOTAL DE REGISTROS REALIZADOS</b>	<b>35.746</b>	<b>100,0</b>

Estas tablas reflejan los números actuales del país respecto de ambos registros, de los que podemos concluir que cerca de 40.000 personas y estructuras jurídicas han comunicado los datos referentes a su información básica (datos de sus socios o asociados, directores o autoridades, etc.) y datos referentes a sus beneficiarios finales.

En esta primera etapa de implementación de la ley (promulgada apenas en noviembre del año pasado) en la que nos encontramos, de declaración por parte de los sujetos obligados; la autoridad de aplicación aún no ha realizado las verificaciones y controles correspondientes que necesariamente serán realizados en una siguiente etapa. Todos los datos declarados en ambos registros deberán ser revisados, controlados y verificados por la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Legales, de modo que gocen de los efectos de la fe pública.

#### **4. Efectos de la Pandemia COVID-19**

Toda planificación sea local o internacional ha quedado truncada por los efectos devastadores que está viviendo el mundo, como consecuencia del alto impacto de la pandemia generada por la COVID-19. Paraguay no está exento de dichos efectos y todo lo trazado y planificado en el año 2019, en materia societaria, quedó desmembrado en el presente año.

En principio, el país debía recibir la visita in situ de los auditores de GAFI para mayo del presente año. Esta visita presionaba sobremanera, principalmente, en cuanto a la carga efectiva del Registro Administrativo de Beneficiario Final, donde los plazos de carga inicialmente estaban previstos hasta el 30 de abril del presente año, permitiéndonos un escaso margen para revisión y puesta a disposición de la información recogida. La noticia de la suspensión de la visita y, principalmente, la información de que la misma se trasladaba a setiembre u octubre del presente año como fecha tentativa, generó una prórroga en la carga del Registro Administrativo de Beneficiarios Finales hasta el 31 de julio, inclusive.

Si bien, el 100% de los procesos de la dependencia societaria se realizan de manera virtual, la primera etapa de la cuarentena total decretada por el Gobierno en marzo del presente año, dificultó enormemente el cumplimiento de los plazos y el desarrollo normal de los trámites. Teniendo el Registro Público cerrado y la dependencia societaria trabajando a distancia, se complicaba enormemente cumplir los plazos contemplados en condiciones normales y sin contratiempos externos.

A lo mencionado anteriormente se sumaba el hecho de que, al no haber circulación de personas, si bien se podía acceder al sistema societario de manera remota, no se contaba con la información societaria disponible ya que esta se encontraba dispersa en la sociedad o en los estudios contables correspondientes; tal como lo argumentaba la mayoría de los sujetos obligados a la carga del registro.

Estos condimentos fueron propicios para, mediante sendos Decretos<sup>116</sup>, prorrogar el plazo de cumplimiento de carga de datos en el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y en el Registro Administrativo de Beneficiario Final, siendo este último solo uno de los puntos que generaban inconvenientes por los vencimientos existentes.

El otro de los grandes inconvenientes que se presentaron con la cuarentena total, fue la imposibilidad de realizar las asambleas ordinarias por parte de las sociedades anónimas, ya que el principal elemento de estas asambleas es la reunión de los accionistas, la cual estaba absolutamente restringida en la fase inicial de la cuarentena total, aplicada en marzo.

La Ley de emergencia sanitaria<sup>117</sup> contempló la prórroga del plazo de la realización de las asambleas ordinarias hasta el 31 de junio del presente año. Sin embargo, esta situación no solucionaba la imposibilidad de reunión física de los accionistas y por ende, la materialización de la asamblea exigida por el Código Civil.

En este punto fue importante el aporte realizado por un grupo de entusiastas profesionales de diversas disciplinas que, preocupado por una suerte de vacío legal existente en torno a la posibilidad de realizar las asambleas en forma virtual, presentó los análisis legales y propuestas que finalmente desembocaron en la aprobación del Decreto N° 3605 de fecha 19 de mayo de 2020. La normativa estableció la posibilidad de realizar asambleas por medios telemáticos durante el presente ejercicio.

Realmente, esta innovación en torno a las asambleas virtuales llegó para quedarse en nuestro país y probablemente siga perfeccionándose en el tiempo, ya que constituye una herramienta práctica para que accionistas de diversos países o que se encuentren en

---

<sup>116</sup> Decreto N° 3486 Por el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 3241/2020 Reglamentario de la Ley N° 6446/2019 y Decreto N° 3572 Por el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 3241/2020 Reglamentario de la Ley N° 6446/2019.

<sup>117</sup> Ley N° 6524 Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras.

diversas situaciones que imposibiliten su presencia física, puedan participar a distancia de las asambleas convocadas por las sociedades.

En cuanto a los efectos económicos de la pandemia, aún es prematuro determinar el alto impacto que generará en la economía societaria y cuyos efectos se irán diseminando en el tiempo. Será inevitable una importante cantidad de sociedades que quedarán inactivas y los datos se irán reflejando en la disminución de comunicaciones asamblearias o en convocatorias de asambleas para la disolución y liquidación eventualmente de la sociedad.

## **5. Conclusiones.**

Nuestro país está tratando de cambiar el concepto del ocultamiento de riquezas a través de personas jurídicas, donde no es posible identificar a las personas físicas vinculadas a las mismas, ya que cuentan mayoritariamente con acciones al portador. Bajo el concepto de mayor transparencia, hoy se busca contar con información adecuada, precisa y oportuna sobre la composición del paquete accionario de una sociedad, ver en tiempo real los movimientos y transferencias que se van dando dentro del paquete accionario.

El camino a recorrer es todavía largo y estamos lejos aún de tener un control adecuado de la composición del paquete accionario de las sociedades. Pero, no existen dudas de que la eliminación de las acciones al portador, la conversión de estas acciones a nominativas, la identificación del beneficiario final, la actualización permanente de datos, la comunicación de la transferencia de acciones y la comunicación de las asambleas realizadas son elementos que favorecen enormemente la transparencia en el manejo de las personas y estructuras jurídicas en nuestro país. Además, favorecen a una mejor posición de Paraguay frente a los controles que realiza el GAFI.

Nuestro país se encuentra aún en un proceso de canje de las acciones al portador por acciones nominativas. Es la base fundamental del proceso de transparencia, conocer quién es la persona física que cuenta con una acción dentro de una sociedad. Durante mucho tiempo, al ser las acciones nominativas la excepción a la regla y al no contar con una custodia efectiva de las acciones al portador, fue imposible identificar la generación de riqueza detrás de una acción al portador.

La mutabilidad de la acción y la transmisión de la propiedad por simple tenencia de la acción, hacían de este mecanismo el esquema ideal para el ocultamiento de riquezas mal

habidas, lavado de activos u otras operaciones sin fuente legal de ingresos. La facilidad en la manera de constituir sociedades comerciales, la fragilidad o inexistencia de los controles, facilitaba enormemente que los esquemas delictivos utilicen estas figuras jurídicas para buscar el blanqueo de divisas.

Sumado a este hecho, no existían sanciones de ningún tipo por incumplimiento de obligaciones societarias, lo que dificultaba aún más cualquier intención de buscar cierto control a las personas físicas detrás de las personas jurídicas.

Esta situación se va revirtiendo lentamente con las nuevas normas aprobadas, que incorporan mayor control sobre las personas y estructuras jurídicas y van permitiendo identificar con mayor claridad, la persona física que se constituye en beneficiario final de las mismas.

Finalmente, debemos destacar que nuestro país transita por el camino correcto y no se debe perder de vista el destino trazado. Una década atrás, nos encontrábamos absolutamente huérfanos de control, sanción y tecnología. Hoy dimos muestras claras de desarrollo e incipiente control en materia societaria y estructuras jurídicas. El gran desafío es claro, fortalecer incansablemente la novel dirección creada, no escatimar recursos para contar con un sistema integrado que permita mayores controles en línea. Que facilite al usuario la creación de sociedades y estructuras jurídicas en línea, permitiendo interactuar con las demás dependencias de control del Estado a través de un único proceso electrónico. Esto y mucho más figuran en una agenda de desarrollo que permitirá a nuestro país convertirse en una modelo de cambio positivo en materia societaria en la región.

## **POLÍTICA DE CALIDAD**

### **Abogacía del Tesoro**

Asesoramos y representamos jurídicamente al Ministerio de Hacienda; brindando un servicio efectivo y oportuno.

#### **Para ello:**

- Contamos con funcionarios competentes y comprometidos.
- Nos enfocamos en la satisfacción de nuestras partes interesadas en el marco de los requisitos legales y aplicables a los servicios de la organización.
- Mantenemos la infraestructura adecuada.
- Promovemos la mejora continua de los procesos, a fin de asegurar la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad.

**Los ejemplares impresos  
son de distribución gratuita.**

Acceso a las publicaciones en formato digital en **www.abogacia.gov.py** - Apartado "Zona de Descargas"

El contenido de las monografías y/o artículos publicados, es de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.



Eduardo Victor Haedo N° 103 esq. Independencia Nacional, 2° Piso.



+595 21 440256 / +595 21 493769 / +595 21 498922 / +595 21 453101



[www.abogacia.gov.py](http://www.abogacia.gov.py)