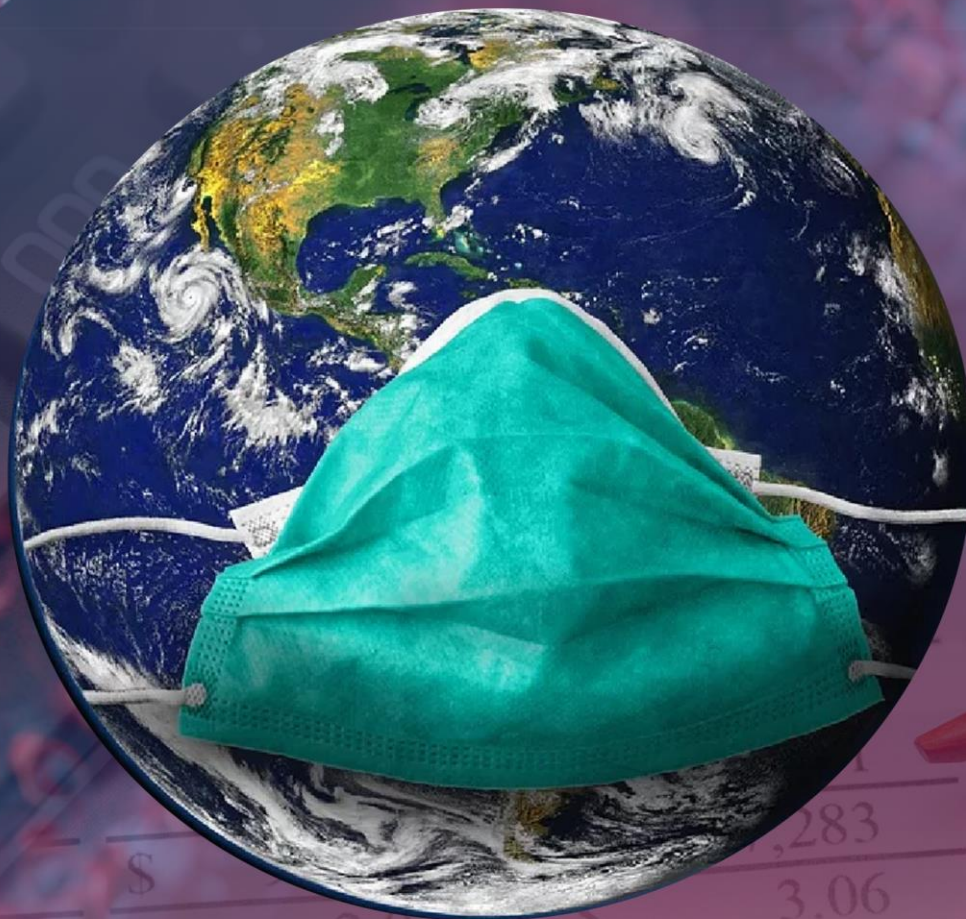


PRESUPUESTO VS. PANDEMIA Y RECESIÓN

Dr. Ricardo Rodríguez Silvero



**INSTITUTO DE DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO PATRIA SOÑADA**

"Con la utopía en el corazón y los pies en la tierra"

Aporte para el IDPPS¹

PRESUPUESTO vs PANDEMIA y RECESIÓN EN POS DEL CONTROL DEL VIRUS Y DE LA REACTIVACIÓN

El sector público de Paraguay se halla en frenesí por la obtención inmediata de fondos frescos para financiar el combate contra el coronavirus y para pagar a trabajadores, tanto formales como informales, tanto empleados administrativos como obreros y campesinos e indígenas, gran parte de ellos sin empleo por la recesión o con ingresos significativamente reducidos. Tales fondos se necesitan también a fin de financiar créditos especiales para empresas en dificultades, sobre todo las micro-, pequeñas y medianas empresas MIPYMES. Y así mismo para las necesidades de un sector público con recaudación menor, empeorada por las pocas posibilidades reales de reducir sustancialmente y en el corto plazo la mala calidad del gasto público.

- 1. FONDOS YA UTILIZADOS.** Como faltan recursos presupuestarios para atender imprevistos en esta crítica situación, sobran argumentos para buscar nuevos fondos. A comienzos de junio de 2020 fueron gastados e invertidos ya unos 925 millones de dólares vs virus y recesión. Los 500 millones de USD suministrados por el BCP estaban en proceso de devolución. Los fondos obtenidos por los bonos soberanos, ascendientes a unos 400 millones de USD, ya fueron así mismo casi todos utilizados. Además la construcción masiva de obras viales, viviendas, escuelas y alcantarillados, entre otras muchas, hará necesarios, con razón, centenares y centenares de millones de dólares más. Por eso, el Poder Ejecutivo planteará un endeudamiento del Banco Nacional de Fomento y de la Agencia Financiera de Desarrollo por otros US 400 millones.
- 2. ¿DONDE NOS ENDEUDAREMOS MÁS Y QUIÉNES LOS PAGAREMOS?** Así las cosas, surgen dos cuestiones cardinales a ser respondidas: *Una es de dónde se obtendrán tales multimillonarios fondos adicionales en dólares norteamericanos? Se los necesita ya ahora mismo. La segunda cuestión es quiénes los pagaremos cuando vayan venciendo? Ya en algunos años serán centenares de millones de dólares a devolver. Estimaciones varias los posicionan a futuro en unos 3.000 millones de USD a ser gastados e invertidos tan sólo en la presente década. Los tendremos que pagar ya en el futuro próximo y con seguridad nuestros hijos y nietos en décadas posteriores, sobre todo si no se reforma el*

¹ Instituto de Desarrollo del Pensamiento Patria Soñada, think tank de raíces internacionales, brindando asesoramiento interdisciplinario en políticas públicas hacia el desarrollo sostenible, en Paraguay, en el marco de Estado de Derecho en Democracia, bajo la égida de valores cristianos y similares.

Presupuesto General de la Nación ni el régimen de compras públicas ni se mejora su control.

3. BONOS SOBERANOS, MÁS RÁPIDOS. Probablemente resulte más barato y rápido conseguirlos a través de la emisión de más bonos soberanos a ser colocados en el exterior. Al respecto, ya hay experiencia a favor. Y los plazos para devolverlos y las tasas de interés son relativamente razonables. Si ellos no resultaren suficientes, ¿a dónde recurrir? A las instituciones multilaterales de asistencia crediticia también es posible y sus fondos son más favorables en plazos y tasas de interés. Sólo hay que saber que estos últimos necesitan más tiempo para su obtención. Habría que hacer ambas cosas: Emitir nuevos bonos en el exterior y seguir gestionando la obtención de recursos de estas últimas instituciones.

4. ¿IB? Algunos han propuesto endeudarse con Itaipú Binacional. Sin embargo, no existe hasta ahora en la Entidad Binacional Paraguayo-Brasileña ninguna solicitud formal de préstamo de parte del Gobierno paraguayo. Si ello ocurriera, las Altas Partes Contratantes tendrán primero que ponerse de acuerdo. Por otro lado, la IB seguirá pagando deudas hasta 2023, cancelándola probablemente en agosto de ese año. Para entonces habrá que decidirse sobre el precio de la tarifa, la fuente de ingresos de la IB, y estarán pendientes de financiación varias obras de navegación (entre ellas la esclusa) así como dos turbinas para aumentar su capacidad de generación, sin olvidar gastos e inversiones en mantenimiento y modernización de sistemas electrónicos de última generación (digitalización); seguirán teniendo prioridad también los gastos e inversiones en áreas sociales y ambientales juntos con muchos más en obras de infraestructura para ambos países.

5. ¿RMI? Lo que definitivamente no será posible es financiar el mega-endeudamiento con las Reservas Monetarias Internacionales de nuestro país. La Ley Orgánica del Banco Central N° 489/95 modificada por la Ley N° 6.104/18 es clara al respecto en su artículo 61 “Objeto de la RMI”: *“Las reservas monetarias internacionales del Banco Central del Paraguay están destinadas exclusivamente a mantener la normalidad en las transacciones en el mercado libre de cambio, a superar dificultades transitorias en la balanza de pagos y a preservar el valor externo de la moneda nacional.”*

6. ¿IPS? Pretender financiar dichos bonos con fondos de los aportantes al Instituto de Previsión Social, actuales asegurados en cuestiones de salud y futuros jubilados, indica un desconocimiento lacerante de la realidad de los mismos, a quienes les asiste el derecho de tomar decisiones sobre el destino de sus aportes, a través de sus

representantes en el IPS, sino también desconocer su propia Carta Orgánica. No les está permitido legalmente a los directivos del IPS lesionarla, so pena de ser procesados por uso indebido de los mismos.

7. ¿ENDEUDAMIENTO SIN REFORMAS? Más importante que todo esto es la preocupación de la ciudadanía paraguaya acerca de quiénes pagarán el hiper-endeudamiento por la crisis múltiple, si el Gobierno decide, como al parecer es el caso, no realizar reformas clave, como la mejora del gasto público; tampoco una adicional reforma tributaria así como tampoco un mejor régimen de compras públicas. Recordemos que la matriz paraguaya en la obtención de fondos pasa por corrupción e impunidad, lo que significa que parte de los mismos quedan en bolsillos inescrupulosos. Además la evasión tributaria sigue siendo enorme (alrededor del 40% de la recaudación potencial) y que siguen habiendo personajes todopoderosos, política y económicamente hablando, a los que la Subsecretaría de Estado de Tributación sigue sin cobrar impuestos debidamente.

8. IMPERATIVOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS? A los efectos de la utilización de los aportes de Kant y de Popper en la concepción y puesta en práctica de políticas públicas hacia el

² En términos de “imperativos técnicos” y de políticas públicas para hacer frente a pandemia y recesión, es conveniente saber qué hacer para superarlas. En esta primera entrega se abordarán definiciones; en la próxima, la parte práctica.

LO TÉCNICO. La expresión “imperativos técnicos” combina los “imperativos kantianos” con el “mandato técnico-científico”, derivado de la concepción moderna de la técnica y de la ciencia, en la definición dada por el austríaco **Karl Popper**. Todo ello debe estar puesto en relación con las políticas públicas hacia el desarrollo sostenible, definido como prosperidad compartida ahora y mañana.

LO IMPERATIVO. Más allá de su acepción de exigencia inexcusable, imperativo moral se usa para hacer referencia a la obligación que uno se autoimpone en temas éticos. Para el alemán **Immanuel Kant**, el imperativo categórico regula el comportamiento de las personas en sus diversas manifestaciones. La ética kantiana establece que se sustenta en tres principios básicos: el primero es el que determina que una persona debe obrar humanamente tanto para sí misma como para el resto y siempre teniendo claro el fin. El segundo establece que esa persona debe obrar intentando o deseando que su acción alcance cotas de máxima excelsa. Y el tercer principio es que ese individuo debe considerarse un legislador en el mundo de fines u objetivos universales. En materia de políticas públicas, hay que asegurar el “imperativo legal”. Con él se define una acción concreta que no sólo está registrada como tal formalmente sino que también es vinculante desde el punto de vista jurídico.

COMBINACIÓN. El uso cotidiano de “técnico-científico” suele simplificarse sólo en “técnico”, pero en su original sentido abarcante. Su definición primigenia ha sido dada, en términos ortodoxos, por **Karl Popper**, cuya última fase prolífica tuvo lugar en Gran Bretaña. Lo científico es la dialéctica “hipótesis, tesis y teorías”, en su permanente confrontación con la realidad. Refrendada por ella, la hipótesis adquiere el rango superior de tesis y ésta el de teoría. Pero acaban con su existencia en el momento en que en la contrastación con la realidad no consiguen reafirmarse. En ese “proceso de falsación” surgen nuevas hipótesis, tesis y teorías sólo hasta que nuevamente pierdan su poder de información sobre la realidad. Y así sucesivamente.

desarrollo sostenible, debe entenderse por teorías aquellas que han conseguido, por lo menos hasta el momento, afianzarse en su contrastación con la realidad. He aquí tan solo 3 ejemplos, entre muchos otros, y solamente en la macro-economía:

a. INFLACIÓN. Es resultado de la impresión de billetes por encima de producción y productividad, es decir por encima del aumento del producto. También aumenta el nivel de precios de los bienes y servicios, que conforman el producto, tantas veces como un billete cambia de tenedor en la compra-venta de los mismos. La velocidad circulatoria del dinero también puede acelerar la inflación. Ésta es la más injusta e imperceptible apropiación indebida de dinero, restando poder adquisitivo a su tenedor.

b. DÉFICIT FISCAL. Ocurre cuando los ingresos públicos son inferiores a sus egresos (gastos más inversiones). Los saldos rojos en Hacienda deben ser cubiertos por “alguien”: esa persona puede ser el contribuyente o un dador de créditos, sea una física o jurídica, como un banco o una financiera o una cooperativa. Puede ser nacional o extranjera. Tarde o temprano habrá que devolver capital e intereses del dinero tomado en préstamo so pena de sanciones onerosas. Endeudamiento público es proyección a futuro del déficit fiscal. Si no se lo puede pagar hoy, quedará a cargo de generaciones futuras, con repercusiones, ya en la presente, sobre inflación y devaluación.

c. FLANCO EXTERNO. En relaciones económicas con el exterior, la Balanza de Bienes y Servicios (Cuenta Corriente) y la de Capital (Inversiones y Préstamos) deben ser tendencialmente iguales, en sus saldos acumulados. Si la Balanza de Pagos Internacionales tiene una Cuenta Corriente mayor que la de Capital, merman Reservas Monetarias; si la de Capital es mayor, aumentan.

Ignorar los “*Imperativos técnico-científicos en políticas públicas*” es sumir al país en incertidumbre y peligros para Estado de Derecho en democracia

9. MÁS DE LO MISMO. Recordemos la expresión del famoso genio astrofísico Albert Einstein: “*nunca se tendrán resultados diferentes si se sigue haciendo siempre lo mismo*”. Es preocupante observar que en el recurso al sobre-endeudamiento para fomentar la salud y la economía, parece olvidarse que los grandes desequilibrios en nuestras políticas públicas sudamericanas están en la deformación estructural del Presupuesto General de la Nación (mala calidad del gasto público e inversiones deficitarias y demoradas) así como en la cleptomanía y la

ineptocracia con nepotismo, en gran impunidad, vs. lavado de dinero y crimen organizado.

Además, algunos pierden de vista que la escasa recaudación tributaria, con la que se debe financiar el PGN, sufre de alta evasión (40% de la potencial) y que la política tributaria cae sobre los mismos contribuyentes de siempre, acompañadas de increíble tolerancia hacia ciertos todopoderosos, económica y políticamente hablando.

En estas condiciones, la clase media seguirá pagando los platos rotos y los informales, liderados por cuenta-propistas, micro-empresarios urbanos y micro-emprendedores rurales, llevarán la peor parte en términos de caída de ingresos y de desempleo. Independientemente de cómo financiar el sobre-endeudamiento y evitar el mayúsculo déficit fiscal, las políticas de reactivación deberían concentrarse en la masiva creación de puestos de trabajo, principalmente para mano de obra no calificada, en obras de infraestructura, viviendas, escuelas y alcantarillado, las de mayor necesidad en nuestro país.

10. RIESGOS INMINENTES ANTE HIPER-ENDEUDAMIENTO. Si se mantiene el estado actual en el manejo de la cosa pública y el país cae en hiper-endeudamiento vs control del virus corona y reactivación económica, las probables repercusiones serán las siguientes, dependiendo del escenario en que todo eso tiene lugar:

a. LOS MISMOS CONTRIBUYENTES LO PAGAN. Sin reforma tributaria y sin mejora de la gestión pública en el cobro de los impuestos, seremos los contribuyentes de siempre los que lo pagaremos, no porque seamos apóstoles incondicionales del pago de los mismos sino porque a muchos no nos es posible practicar evasión tributaria sin riesgos onerosos.

Como los de la generación de tercera edad no podrán pagarlo en el resto de vida útil que nos queda, será nuestra descendencia, hijos y nietos, la/los que lo continuarán pagando.

Como se ve, esto es sumamente injusto. Primero habría que reducir sustancialmente la evasión tributaria (40% de la recaudación potencial) y cobrar impuestos a los “manguruyuses” consuetudinarios, mayoritariamente personajes todopoderosos de algunos estratos político-partidarios y de ciertos estratos empresariales, inmersos en delitos económicos tradicionales y de nueva data así como en crimen organizado.

b. ¿LOS MISMOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA? Pocos ciudadanos son conscientes de que con el pago de las tarifas en el consumo de energía eléctrica estarían co-financiándolo, en el hipotético caso de que se recurra a las binacionales hidroeléctricas

como co-financiadoras de estas nuevas necesidades del Presupuesto Público.

En este hipotético caso se trataría no solamente de las necesidades de la Administración Nacional de Electricidad ANDE, sino a través de ella también las necesidades financieras del hiper-endeudamiento. Sin las reformas y mejoras señaladas arriba, se convertirían así mismo en co-pagadoras del mismo.

Tampoco hay que perder de vista que con alta frecuencia los contribuyentes de impuestos y los consumidores de electricidad son la misma persona, tanto física como jurídica. Si es así, en estos escenarios imaginados, automáticamente se convertirían en pagadores de deudas en su doble función vía impuestos y electricidad.

c. ¿EL SISTEMA FINANCIERO SE DESESTABILIZA? Si por razones diversas, poco probables pero dignas de ser tenidas en cuenta como escenarios extremos, los bancos, financieras y otras entidades de crédito, como las cooperativas, se vieran obligados a coparticipar en la financiación del hiper-endeudamiento o sus ahorristas, sus clientes principales, se vieran obligados a recibir menos intereses por sus ahorros, ya sea en la forma de “a la vista” como a plazos (CDAs), eso significaría que en la práctica el sistema financiero y/o sus ahorristas estarían sacrificando respectivamente sus ganancias y sus intereses de ahorro. Si este escenario fuese aún peor, volviéndose el país inestable por su incapacidad del pago puntual de los vencimientos del hiper-endeudamiento (escenario poco probable), ambas partes, tanto el sistema financiero como los ahorristas resultarían perjudicadas/os.

d. EL DÉFICIT FISCAL AUMENTA. Si a consecuencias del no pago eventual del hiper-endeudamiento, el país recibiese una calificación poco favorable, disminuyendo uno o varios escalones en la estratificación internacional de deudores, a través de las Calificadoras Internacionales de Riesgo (Standard and Poors, Fitch y Moody´s, entre otras) o de tan solo una de ellas... Si además, el Presupuesto Público aumentase sustancialmente su déficit fiscal (actualmente estimado ya para 2020 en -6% del PIB), en estos casos podría empezar a articularse un aumento de la inflación con un correlativo aumento de la devaluación.

e. ¿INFLACIÓN GALOPANTE? Si todos estos factores llegaran a precipitarse en su empeoramiento y también el Banco Central del Paraguay y su Superintendencia de Bancos relajaran sus controles correspondientes, la inflación podría convertirse en una estampida de precios y la devaluación tornarse galopante. En este caso, todos,

absolutamente todos terminaríamos pagando el hiperendeudamiento. La hiper-inflación es el impuesto más regresivo y el más perverso de todos, porque tiene lugar sin que nadie pueda evadirlo: destruye poder adquisitivo las 24 horas del día. Sin embargo, este escenario es el menos probable de todos. Paraguay lleva tres cuartos de siglo sin poner en peligro su signo monetario, sin haber nunca eliminado ni tan siquiera un 0 ni haber cambiado la denominación de su moneda, el guaraní. Es la unidad monetaria más estable de todo el subcontinente!

Todos estos escenarios son solamente imaginarios. No obstante, los que conciben y ponen en práctica las políticas públicas en estas épocas de crisis múltiple deberían tenerlos en cuenta, por más que aparenten ser situaciones extremas y poco probables, a los efectos de minimizar el riesgo de perder el control de las mismas.



Sobre el Autor:

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Bremen. Lic. en Economía y Sociología, Universidad de Cologne, Alemania. Especializado en inversiones e impuestos, desarrollo sostenible e integración económica internacional. Es asesor de Poderes del Estado, de gremios empresariales y cooperativos así como de organismos internacionales.