

# PACTO SOCIAL POR EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

## 1. Contexto mundial

El Paraguay como todos los países del mundo está comenzando a sufrir profundamente las consecuencias del COVID 19, comenzando por las lamentables pérdidas de vidas humanas, y como las más terribles de las guerras, está dejando a su paso millones de personas sin los medios de ingresos necesarios para subsistir.

La ciudadanía que no ha comprendido y asumido su rol de *civis* ha ejercido muy tíbiamente su rol de actor en la discusión de los grandes temas nacionales, y lo ha delegado en gran medida en sus representantes, los políticos que ha elegido, lo que trae como consecuencia una institucionalidad más al servicio de los intereses de los grupos de poder, que de la ciudadanía. Así vemos que el Estado es más una agencia de empleo de los grupos de poder, al que se ingresa sin concurso público, sin que sea una necesidad para mejorar los servicios que debería entregar, y sin tener las competencias requeridas. El resultado es un Estado con exceso de funcionarios sin las competencias, costosos, muchas veces sin funciones, mientras en las áreas misionales los que están trabajando lo hacen sobrepasados. Las compras se realizan en procesos competitivos aparentes, donde el propio sistema se encarga de obstruir la libre competencia estableciendo criterios de elegibilidad inherentes a la capacidad técnica, financiera y a especificaciones técnicas de los productos supuestamente establecidos para precautelar los intereses de las instituciones, pero que en realidad sirven para dirigir las adjudicaciones a empresas que en el mejor de los casos proveen los bienes y servicios contratados, pero a precios que permiten pagar a los funcionarios y a las demás personas deshonestas por el privilegio de vender al Estado.

Nuestros sistemas de control del uso de los recursos públicos son un verdadero fracaso, ya que ante la metástasis del robo, si tuvieran selectivamente la intención de controlar, no tienen la capacidad de hacerlo. No obstante se han hecho avances importantes con la creación de instrumentos de rendición de cuentas con plataformas de información actualizada del uso de recursos. Queda pendiente el empoderamiento de la ciudadanía en el propósito de controlar de manera objetiva y crítica la rendición de cuentas del uso de fondos públicos, utilizando la información publicada.

Ante el fracaso de las instituciones y mecanismos de control, la Ciudadanía debe:

- Controlar que todas las instituciones, especialmente las municipalidades y gobernaciones publiquen sus rendiciones de cuenta.
- Controlar el uso de fondos públicos a nivel de todas las instituciones del Estado, los municipios, y las gobernaciones.
- Denunciar y reclamar la investigación de las sospechas de robo, y
- Velar porque la justicia castigue a los culpables y permita restituir lo robado.

¿Cuándo la justicia ha castigado a alguno de estos ladrones? La justicia no cumple con el objetivo de sancionar a los culpables de infringir las normas. La propia justicia es en muchos casos un sistema institucionalizado de extorsión en connivencia con las

---

<sup>1</sup> Documento elaborado con aportes de exministros de Hacienda en el marco de la Plataforma de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el proceso de la Reforma del Estado, impulsada por la Fundación CIRD.

fuerzas públicas, que genera la impunidad, lo que se manifiesta en los casos de corrupción de otros poderes del Estado.

El Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay elaborado a solicitud del Gobierno paraguayo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por el Instituto de Gobernabilidad de Cataluña (IIG) en el año 2003 expresa que *“el Poder Judicial del Paraguay presenta en su desarrollo funcional graves deficiencias estructurales, vinculadas a la extensión de la corrupción en el hacer de los tribunales, a una visión corporativista del sistema judicial y a las dificultades de acceso de los ciudadanos más desfavorecidos a la justicia; causas que debilitan y cuestionan profundamente su legitimización y su independencia, su capacidad y competencia como poder público jurisdiccional del Estado. La crisis institucional del sistema judicial en Paraguay es una crisis de confianza de los ciudadanos en el Poder Judicial, que se fundamenta en la incapacidad de la acción de jueces y magistrados para restablecer la autoridad de la ley en la resolución de los conflictos y para tutelar los derechos constitucionales y civiles e intereses legítimos mediante un juicio justo, basado exclusivamente en criterios jurídicos.”*

La ciudadanía, los empresarios, los funcionarios públicos y los propios políticos que hemos elegido hemos perdido la confianza en el Estado que tenemos, en los administradores que hemos puesto al frente de él a lo largo de la historia, y como consecuencia de ello, en lugar de sentirnos orgullosos de nuestras instituciones, las vemos como una amenaza. Tanto robo y uso discrecional de los recursos públicos por parte de los administradores públicos que hemos elegido en estos años, salvo honrosas islas de excepción, tanta ineptitud para prestarnos los servicios de calidad que necesitamos hace que los ciudadanos extrememos nuestros esfuerzos para no pagar impuestos.

Las reformas que se deben hacer en todos los ámbitos son amplias y profundas, y el manejo prudente e inteligente de las finanzas del Estado son sólo una parte mínima de ellas, pero muy importante, por los efectos que produciría ellas. Entre las Reformas prioritarias se mencionan las del:

- Sistema Electoral
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Descentralización administrativa
- Servicio Civil
- Administración de Pasivos
- Pensiones y Superintendencia.
- Otras.

Debemos recuperar la confianza entre todos los actores de la Sociedad, y eso se logra con transparencia, la previsibilidad, la rendición de cuentas y la sanción ejemplar, política, social y penal de quienes defraudan nuestra confianza.

Desde la Sociedad Civil proponemos un punto de convergencia, un punto de partida para probar nuestra capacidad de diálogo y consenso en torno a un tema crítico que es el manejo prudente e inteligente de las finanzas públicas. A partir de él proponemos crear espacios para abordar otros temas importantes que esperan nuestra atención.

La ciudadanía, donde reside el verdadero poder, convoca a los políticos que ha elegido como sus representantes, a sus miembros agrupados en sindicatos, a los agrupados en gremios empresariales, a establecer un Pacto Social por el manejo

prudente e inteligente de las finanzas públicas, como parte de una iniciativa para recuperar la confianza entre todos los ciudadanos. Es un deber, una obligación y una necesidad para evitar que a las consecuencias tan nefastas del COVID 19, no tengamos que sumarle aquellas propias de nuestra incapacidad de tener un Estado al servicio de las necesidades y los anhelos de la ciudadanía.

## **2. Situación actual**

### **a. Desde el punto de vista de los ingresos:**

Existe una deficiente recaudación de ingresos provenientes del cobro de:

- Impuesto Inmobiliario
- Deficiente y hasta nula resolución de casos comprobados de evasión fiscal sometidos a los Tribunales.
- Tasas cuyos valores no cubren significativamente los costos.
- Subvaloración del valor imponible de los impuestos.

Los ingresos adicionales de royalties de la Itaipú a partir del 2023 no están disponibles hasta que realmente se firme el nuevo Tratado.

Los regímenes de incentivos producen menor recaudación. Sin embargo en muchos casos generan inversiones y empleos que de otra manera no se hubieran dado; son impuestos que de cualquier manera nunca hubieran sido percibidos.

### **b. Desde el punto de vista de los activos públicos:**

La situación actual obliga a revisar la administración de los activos públicos como un medio de generar recursos para atenuar las consecuencias de la crisis, sobre todo en el mediano y largo plazo.

Existe una oportunidad con la venta de los bienes públicos inmuebles de alto valor.

Existe una oportunidad en la venta de tierras fiscales en poder de miles de ocupantes.

Iniciativas como la de unificar las oficinas públicas en la zona del ex puerto de Asunción se financian con el ahorro de alquileres.

Los ingresos provenientes de la venta de activos públicos deben necesariamente destinarse a inversiones en obras públicas.

### **c. Desde el punto de vista de los gastos y su financiamiento:**

Costo excesivo de mantener mayor cantidad de funcionarios públicos que los que realmente se necesitan.

Costo excesivo de la mala asignación del talento humano cuya capacidad en muchos casos que no es suficientemente aprovechada.

Las compras públicas son realizadas muchas veces innecesariamente, muchas otras sobrefacturadas y dirigidas a oferentes digitados.

Un servicio de la deuda negociado en condiciones favorables de tasa y plazo, las que hoy día no se dan.

Nivel de endeudamiento del País, al límite de lo prudente, ya que a la fecha está en 12.553 millones de dólares, equivalente al 34% del PIB.

#### **d. Desde el punto de vista del Proceso Presupuestario:**

El Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay elaborado a solicitud del Gobierno paraguayo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por el Instituto de Gobernabilidad de Cataluña (IIG) en el año 2003, propone “*introducir en la Constitución una limitación de la capacidad de modificación parlamentaria del proyecto de ley procedente del Ejecutivo en dos sentidos: i) que no puedan ampliarse partidas rompiendo el equilibrio presupuestario sin previo refrendo de los órganos competentes (ministerios, Contraloría, etc.) y, ii) que no puedan introducirse nuevos gastos sin que se especifiquen las fuentes de recursos necesarios para atender a los mismos.*”

No es responsable ni admisible aprobar en el Ejecutivo y en el Congreso un Presupuesto General de Gastos de la Nación que no tenga financiamiento.

No es responsable ni admisible aprobar en el Congreso ampliaciones presupuestarias del PGGN sin financiamiento.

#### **e. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas.**

La información de los pagos con fondos públicos en los tres poderes del Estado, en el Gobierno Central, las gobernaciones y municipalidades no puede ser accesible fácilmente por todos los ciudadanos.

Muchos municipios y gobernaciones no rinden cuenta de los gastos que realizan y no reciben ninguna penalización por ello.

### **3. La Propuesta**

#### **a. El Propósito**

Acordar con los tres Poderes del Estado, realizar una gestión prudente e inteligente de las finanzas públicas, orientándolas a mejorar la calidad de los servicios del Estado, apoyar el proceso de recuperación de la economía en el menor lapso, contribuir así a sobrellevar los efectos del COVID 19, y a la dignificación de los ciudadanos.

La meta es converger al 1,5% de déficit fiscal, utilizando la Política Fiscal como herramienta para la reactivación de la economía y el desarrollo social y económico del País. Los costos de la crisis los vamos a pagar los de esta generación y no los vamos a transferir a nuestros hijos.

#### **b. Principios generales y propuestas.**

##### **i. Restablecer la confianza**

La solución de fondo de las finanzas públicas se basa en la Confianza. Es necesario el compromiso, por un lado de un manejo responsable de las finanzas públicas de parte de las autoridades de los tres poderes del Estado y los funcionarios públicos, y por el otro de los ciudadanos de pagar sus impuestos. Las cúpulas empresariales y los grupos económicos juegan un rol preponderante en la generación de confianza. Finalmente la gente, que ya ha dado muestra de su compromiso y que solamente frente a señales fuertes de sus autoridades comenzará a hacer de vuelta su parte.

##### **ii. El sacrificio es de todos**

Las renunciaciones, el sacrificio y el esfuerzo son de todos los ciudadanos, el Estado, el Gobierno de los tres Poderes, los políticos, las autoridades nacionales, de las Gobernaciones y los Municipios, de los funcionarios públicos, de los ciudadanos y de los contribuyentes. Sin embargo la responsabilidad principal del buen uso de los fondos públicos recae en las autoridades y en los funcionarios públicos.

### **iii. Un Estado para el Siglo XXI**

Las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos han cambiado, lo que nos obliga a tener un Estado que las atienda, a la luz de la nueva realidad de un mundo altamente competitivo, y recursos tecnológicos que pueden contribuir enormemente a que sean con eficiencia y eficacia. El Estado en muchas áreas se va reformando y en otras no, pero muchas veces esas reformas no se dan en los aspectos que requiere la ciudadanía, y menos al ritmo que la demanda. Es necesario impulsar una agenda de reformas del Estado y de la administración pública, priorizando los intereses de la ciudadanía. En ese contexto, las finanzas públicas deben ser el medio para ese propósito y hacer que los servicios que presta el Estado y la administración pública a la ciudadanía sean los adecuados.

### **iv. Promover la competitividad de las actividades productivas**

Ese es el medio de generar riqueza genuina, empleo pleno, como efecto de ello aumentar el consumo, y como consecuencia final mejores los ingresos tributarios.

No eliminar los regímenes de exenciones fiscales porque vuelven atractivo al país para la radicación de inversiones y sostienen los necesarios empleos.

### **v. Recaudar más sin crear o aumentar los impuestos existentes**

Se puede recaudar más cobrando a un mayor número de contribuyentes, con un sistema de recaudación más eficaz y eficiente, formalizando más la economía.

El Impuesto a la Renta correctamente aplicado contribuye a la equidad impositiva, porque permite que los que más ganan, tributen más.

Se debe mejorar la eficiencia en el cobro de los impuestos y tasas existentes, por lo que, en un escenario de reactivación económica, no se recomienda crear nuevos impuestos ni aumentar los existentes, porque las empresas no están en condiciones de soportar una mayor carga tributaria en la crisis producida por el COVID 19.

Que el Banco Central del Paraguay pague al Ministerio de Hacienda intereses por los depósitos del Estado.

Instar al Poder Judicial que de señales claras de sanción a los culpables y recuperación de lo robado.

### **Mejorar la recaudación del Impuesto Inmobiliario:**

- Actualizar la base imponible
- Buscar algún incentivo para el cobro del Impuesto Inmobiliario (transferir los royalties sujeto a un *pari passu* 1 a 1 con el impuesto inmobiliario cobrado por los municipios).

- Incorporar el cumplimiento del pago del impuesto inmobiliario como requisito para expedir el Certificado de Cumplimiento Tributario.

Instalar el concepto de la progresividad en el cobro de los impuestos a la renta y la deducibilidad de los gastos.

Fortalecer/transparentar la recaudación aduanera.

Revisar los fundamentos del cobro de tasas consulares

Que las instituciones generen sus propios recursos para financiar sus gastos con los recursos generados por éstas y depender menos de los recursos ordinarios del Tesoro (modelo SENACSA).

Plantear la posibilidad de una Reforma de la Ley de Royalties/FONACIDE. Los municipios más pobres son los que menos reciben.

Generar ingresos de Capital con los inmuebles de propiedad del Estado, a través de la venta, el usufructo por un número determinado de años o permutas por obras que presten servicios necesarios. Por ejemplo el trueque del Estado de las Fuerzas Armadas por un Hospital, o el inmueble del Buen Pastor por una nueva penitenciaría.

Las medidas recomendadas son:

- Venta de inmuebles ociosos, de baja o nula productividad y que generan gastos innecesarios.
- Regularización de la tenencia de tierras fiscales ocupadas y cuyos ocupantes deseen adquirirlas. Establecer mecanismos de cobro por las mismas. Con ello se resuelven también los conflictos sociales derivados de la tenencia irregular de tierras.
- Venta y/o liquidación de las empresas públicas deficitarias (FEPASA, APAL).

Plantear la posibilidad de permitir la registración en el balance en otras monedas, no solo en guaraníes. La economía del Paraguay es bimonetaria (40% en dólares americanos). Suelen darse casos de empresas que operan en dólares americanos, tienen utilidades sobre las que podrían tributar. Sin embargo, suele ocurrir que al convertir los resultados en guaraníes, se generan pérdidas por diferencia cambiaria, lo que priva al Estado de cobrar el Impuesto a la Renta.

#### **vi. Mejorar la calidad del gasto.**

No es admisible ni responsable gastar más de lo que se recauda, y menos aún tomar crédito para financiar gastos.

Asegurar que los ingresos de capital sean destinados a inversión y los ingresos corrientes a gastos corrientes.

Llevar adelante la racionalización estructural de los organismos públicos para evitar superposiciones y dispersiones. Por ejemplo, todo lo vinculado con asistencia social, desde pensiones no contributivas, hasta la provisión de agua potable.

Culminar la reforma de la Banca Pública, incorporando el Fondo Ganadero y el Crédito Agrícola de Habilidad a la estructura del Banco Nacional de Fomento..

Mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas.

Aplicar racionalidad en la asignación de gastos de pasajes, viáticos, seguros médicos para los funcionarios, servicios de seguridad y limpieza.

#### Deuda Pública:

Renegociar los vencimientos y los plazos para adecuarlos a la nueva realidad de ingresos del Fisco para el corto y mediano plazo, mediante la aprobación de la Ley de Administración de Pasivos que faculte al Ministerio de Hacienda a realizarlo.

Destinar anualmente una parte del FONACIDE para cubrir deuda, hasta que se normalicen las finanzas públicas.

Aclarando que no hubo consenso, como medida extrema, en caso necesario considerar la posibilidad de que el Banco Central del Paraguay compre bonos del Tesoro bajo condiciones de prudencia en cuanto a los topes.

#### Gestión del Talento Humano:

- Aprobar e implementar la Ley del Servicio Civil propuesta por el Ministerio de Hacienda.
- Mejorar la gestión del Talento Humano disponible en el Sector Público exigiendo nuevamente el ingreso a la función pública a través de los concursos públicos de oposición.
- Para el Presupuesto 2021, no contemplar ningún incremento salarial y eliminar todos los cargos vacantes financiados con ingresos genuinos del Tesoro.
- Dejar sin efecto todas las contrataciones de personal realizadas por la vía de la excepción, y realizar concursos públicos de oposición para contratar al personal que se requerirá para cumplir con las metas establecidas.
- Separar presupuestariamente el personal administrativo del personal misional, entendiéndose como tales a los que están en relación directa con la entrega de servicios a la ciudadanía. Utilizar rubros presupuestarios para permanentes y contratados del personal administrativo, 100, 141, 142, y rubros presupuestarios para permanentes y contratados del personal misional, 150, 151, 152...
- Los OEE deberán solicitar en el Anteproyecto la cantidad de personal administrativo y misional que deberá contratar, según las metas institucionales y la asignación de crédito presupuestario entregado por parte del MH. Contratar personal sólo para los servicios misionales justificado con el incremento de las metas de servicios.
- Respetar la escala salarial para personal contratado, que no podrá superar a la del personal permanente. Aplicar el principio misma responsabilidad, mismo salario.

#### **vii. Compras públicas**

Implementar medidas de racionalización, transparencia y control para mejorar las compras públicas.

Garantizar la libre concurrencia, estableciendo medidas para eliminar los “clubes de proveedores”.

Evitar compras innecesarias.

Centralizar compra de bienes y servicios comunes a algunas dependencias de la administración pública.

Realizar un control más riguroso de los precios referenciales.

Facilitar el acceso a la información pública durante todo el proceso de la compra.

#### **viii. Se debe rendir cuentas del uso de fondos públicos**

Uno de los principales logros ciudadanos es la publicación de la rendición de cuentas de las instituciones. La Ley N° 5282/14 busca que la ciudadanía pueda ejercer su derecho humano de acceder a la información. Todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a divulgar la información dentro del marco de transparencia activa a través de sus sitios web. Aunque la obligatoriedad no es cumplida por todas ellas, es importante que la ciudadanía asuma un rol más activo para denunciar a quienes no lo hacen y realizar el control de las rendiciones de cuentas, sobre todo de las municipalidades. Ejercer ese rol contralor por parte de la ciudadanía sólo se podrá realizar en primer lugar a través de una campaña de sensibilización para dar a conocer esta posibilidad, y en segundo lugar dotando a la ciudadanía organizada los medios técnicos y los recursos para hacerlo.

#### **ix. Lo que no se mide no se puede controlar.**

Introducir los Indicadores de Eficiencia y Eficacia - IEE de la Gestión de las Instituciones del Estado, vinculando las metas con el número de funcionarios administrativos y misionales necesarios y con los recursos en todos los rubros para alcanzarlos. El Ministerio de Hacienda establecerá anticipadamente la disponibilidad estimada de recursos para la preparación del Presupuesto. A las metas u objetivos que anualmente presentan los OEE, agregar indicadores de:

- Número de funcionarios permanentes y personal contratado asignado a las funciones administrativas.
- Número de funcionarios permanentes y personal contratado asignados a las funciones misionales.
- Pagos a funcionarios permanentes y personal contratado asignado a las funciones administrativas.
- Pagos a funcionarios permanentes y personal contratado asignado a las funciones misionales.
- Demás gastos corrientes.
- Inversiones.

Ello permitirá medir la eficiencia del gasto y de la inversión.



Establecer la obligatoriedad de la Rendición Pública de Cuentas, anualmente, sobre la base de la evolución de los IEE, y compararlos con los resultados de los años anteriores. Utilizar como Año Base los resultados del Presupuesto 2018.

**x. Facilitar el acceso a la Información Pública**

Todos los OEE deberán publicar en línea cada pago realizado en cualquier concepto, tanto las Instituciones del Gobierno Central, de los Poderes Legislativo y Judicial, Gobernaciones y Municipalidades, Entes descentralizados, Empresas Públicas, Binacionales. Penalizar a los que no lo hagan. La ciudadanía debe ejercer su rol de contralor del uso de los recursos públicos, en la medida en que éstos se van dando.