

PACTO SOCIAL POR EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Contexto mundial

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

Y en este contexto la sociedad civil no ha asumido muy débilmente su rol “*ciudadano*” en las discusiones de los grandes temas nacionales, y ha delegado en gran medida su “*responsabilidad cívica*” en sus representantes políticos, lo que ha traído como consecuencia una institucionalidad débil y frágil, más al servicio de los intereses de los grupos de poder, que de la ciudadanía y el “*Valor Público*”. En consecuencia, tenemos un Estado que funciona más como una agencia de empleos, donde “amigos” ingresa sin concurso público y sin tener las competencias requeridas, o de prebendas, en el cual, mediante concursos amañados se favorecen a ciertos grupos de poder. Es decir, que contamos con un Estado sin una orientación a mejorar la pertinencia y calidad de los servicios que respondan a las necesidades reales (Valor Público) de los ciudadanos.

El resultado es un Estado costoso, con exceso de funcionarios sin las competencias necesarias y muchas veces sin funciones específicas, mientras en áreas misionales los que trabajan, lo hacen sobrepasados y sin el apoyo o supervisión capacitante necesario para enfrentar los nuevos desafíos que se nos plantean como país. 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 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 un precio, que permiten pagar a los funcionarios o gestores deshonestos por el favor “privilegio” de venderle al Estado.

Nuestros sistemas de control del uso de los recursos públicos han sido un verdadero fracaso, ya que ante la propagación del robo, aunque se tuvieran, selectivamente la intención de controlar, no se tiene la capacidad de hacerlo.

Ante esta incapacidad de las instituciones y mecanismos de control público, la Ciudadanía debe incrementar su capacidad de controlar la gestión pública:

- Exigiendo la difusión de la información pública en todos los niveles del Estado.
- Controlar el uso de fondos públicos en los distintos niveles de todas las instituciones del Estado, los municipios, y las gobernaciones.
- Denunciar y reclamar la investigación de las sospechas de robo, o mal uso de los recursos públicos, y
- Velar, porque la justicia, basado en evidencias, castigue a los culpables y consiga la restitución de lo robado.

Lamentablemente en muchos casos la propia justicia ha funcionado como un sistema institucionalizado de extorsión en connivencia con las fuerzas públicas, que genera la impunidad.

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.”*

Como consecuencia de políticas públicas desacertadas, un alto grado de corrupción sistémica y gobiernos inoperantes y totalmente alejados de las necesidades reales de la población, se traduce hoy en la pérdida de la confianza hacia el Estado y los administradores, que han estado al frente de la cosa pública a lo largo de la historia. Y como consecuencia de esto, en lugar de sentirnos orgullosos y seguros de nuestras instituciones públicas las vemos cada vez más como una amenaza a la estabilidad y gobernabilidad de nuestro país. Tanto robo y uso discrecional de los recursos del Estado por parte de los administradores públicos que hemos elegido y de ciertos grupos de poder económico que han incidido en la gobernanza y la justicia de nuestro país, salvo honrosas excepciones, han sido incapaces de proporcionarnos los servicios de calidad y sostenibilidad que necesitamos, lo que hace que los ciudadanos persistan en sus esfuerzos para pagar la menor cantidad posible de impuestos, con lo cual se cierra el círculo vicioso que refuerza la inoperancia e ineficiencia del Estado.

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 estas, pero muy importante, por los efectos que produciría. 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.

Para poder implementar y lograr estas reformas es necesario recuperar la confianza entre todos los actores de la sociedad, y para eso es indispensable lograr con transparencia, la previsibilidad, la rendición de cuentas y la sanción ejemplar, política, social y penal de quienes defraudan nuestra confianza.

Y es en este contexto, que 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, transparente e inteligente de las finanzas públicas. A partir del mismo, proponemos crear espacios de conversación para abordar otros temas importantes que esperan nuestra atención y participación.

La ciudadanía, donde reside el verdadero poder, convoca a los políticos que ha sido elegidos como sus representantes, a los miembros agrupados en sindicatos, y a los 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 y legitimidad de los ciudadanos. Es un deber, una obligación y una necesidad para evitar que a las consecuencias tan nefastas del COVID 19, tengamos que sumarle aquellas propias de nuestra incapacidad de tener un Estado al servicio de las necesidades y los anhelos de la ciudadanía.

1. Situación actual

a. Desde el punto de vista de los ingresos:

Existe una deficiente recaudación de ingresos provenientes del cobro de:

- Impuesto Inmobiliario
- Impuestos evadidos en proceso de cobro judicial.
- 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 representan una sangría importante de los ingresos fiscales cuyo costo – beneficio es importante analizar.

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 para generar recursos que atenuen 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.

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:

El pago de salarios de los funcionarios del Estado compromete la mayor parte de los recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación. Aún así muchas dependencias públicas denuncian tener insuficiente cantidad de funcionarios para cubrir los crecientes servicios que demanda la ciudadanía.

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.

1. 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, reactivar la economía, 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.

Las medidas sanitarias para evitar la propagación del COVID 19, las de reactivación económica y las de gestión prudente e inteligente de las finanzas públicas son inicialmente para que la economía recupere en el menor lapso al menos el nivel anterior de consumo e inversión. Posteriormente permitirán consolidar un desarrollo social y económico sustentado por un Estado que entregue servicios de calidad, de forma eficiente.

b. Principios generales y propuestas.

i. Restablecer la confianza

La solución de los problemas de fondo de la administración de las finanzas públicas debe basarse en la confianza entre todos los actores sociales, partiendo de las autoridades hacia la ciudadanía y vice versa.

Las autoridades deben comprometerse a un manejo responsable de las finanzas públicas, para generar la confianza en los contribuyentes de que cada guaraní aportado al fisco será bien utilizado, que se rendirá cuentas de su uso, y que la información correspondiente será publicada en tiempo real.

Los contribuyentes deben comprometerse a pagar sus impuestos en tiempo y forma.

ii. El sacrificio es de todos

Las renuncias, 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.

iii. 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 las empresas paguen más impuestos y tasas.

La participación del sector privado será cada vez más importante para atender las necesidades de la ciudadanía o del sector productivo.

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

iv. Convergencia hacia el 1,5% de déficit fiscal

No es posible gastar más de lo que se recauda. Ni el Ejecutivo, ni el Congreso pueden aumentar el PGGN sin tener una contrapartida de financiamiento.

El Ministerio de Hacienda tiene una estimación anual del tope presupuestario para cada OEE que no será superado.

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

v. Inversiones

Utilizar en lo posible la figura de las Alianzas Público Privadas para evitar contraer más deuda.

Generar ingresos de Capital con la venta de inmuebles de propiedad del Estado:

- a. Venta de inmuebles valiosos.
- b. Venta de tierras fiscales ocupadas y cuyos ocupantes deseen adquirirlas.

c. Venta de empresas públicas, y liquidación de las deficitarias.

vi. **Recaudar más sin crear o aumentar los impuestos existentes**

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.

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.

Instar al Poder Judicial que de señales claras de sanción a los culpables de evasión, cobrar los juicios con sentencia definitiva a favor del Estado.

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/transparentar¹ la recaudación aduanera.

Revisar los fundamentos del cobro de tasas consulares

Que las instituciones generen sus propios recursos para financiar sus gastos 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.

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.

vii. **Manejo de la Deuda Pública.**

¹ Hay un proyecto al respecto con el apoyo de los Estados Unidos

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 de Royalties y FONACIDE para cubrir deuda, hasta que se normalicen las finanzas públicas, por 3 o 4 años.

Como medida de emergencia permitir al Banco Central del Paraguay que compre Bonos del Tesoro al 0% de interés anual, hasta el tope del 3x% del PIB y del XX% de las reservas. Posteriormente esos bonos podrían ser vendidos a otros inversores.

viii. Gestión del Talento Humano.

Mejorar la gestión del Talento Humano disponible en el Sector Público exigiendo el ingreso a la función pública a través de los concursos públicos de oposición.

Realizar concursos públicos de oposición para contratar al personal que se requerirá para cumplir con las metas establecidas.

No producir la estabilidad del personal contratado, aunque sí permitirle el aporte jubilatorio, sin la obligación del aporte del Estado.

Evitar el incremento salarial y eliminar nuevos incrementos con fuente 10.

Reducir los pagos en concepto de Remuneración Extraordinaria.

Eliminar los pagos de Remuneración Adicional.

Separar presupuestariamente el personal administrativo del personal misional² 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.

Respetar la escala salarial para personal contratado, que no podrá superar a la del personal permanente. Aplicar el principio misma responsabilidad, mismo salario.

ix. Otros gastos superfluos.

Suspender el aporte a los partidos políticos.

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

x. Se debe rendir cuentas del uso de fondos públicos

No es admisible que las gobernaciones y municipalidades no rindan cuenta del uso de fondos públicos, y que se exija al Ministerio de Hacienda que les desembolsen más recursos sin haber rendido cuenta de los que recibieron antes.

xi. 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.

xii. 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.