ACADEMO
Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades
ISSN 2414-8938. Vol. 12 Nro. 2, 2025.

ANÁLISIS

https://doi.org/10.30545/academo.2025.n2.1238

Paraguay: Eficiencia y equidad de las Políticas Públicas

Paraguay: Efficiency and equity of Public Policies

Dionisio Borda[1]

[1] Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Asunción, Paraguay.

Resumen

El gran despeje de la economía paraguaya supone un crecimiento elevado del PIB por un largo tiempo en un contexto donde los mercados sean principalmente competitivos y el Estado cumpla básicamente sus funciones de promotor del bien común y defensor de los intereses de la Nación. Este artículo tiene por objetivo abordar tres temas fundamentales interrelacionados de la política económica. El primero trata sobre el gasto público; evaluar y proponer la eficiencia del gasto, la transparencia, control y rendición de cuentas. El segundo tema analiza y propone cambios en el sistema de seguridad social, tanto el sistema de jubilaciones y pensiones del sector privado como del sector público, desde el punto de vista financiero. El tercero se enfoca en el ingreso tributario para evaluar su rendimiento y proponer cambios para incrementar las recaudaciones y mejorar la equidad impositiva. La metodología empleada se basa en análisis de datos primarios de las últimas cuatro décadas a nivel país y en algunos casos a nivel regional. Se concluye que el Estado debe mejorar la eficiencia del gasto público, avanzar con urgencia las reformas de la seguridad social ambos sistemas, privado y estatal, y a nivel fiscal recaudar más y mejor corrigiendo la inequidad y la baja presión tributaria que limita el financiamiento del capital humano y capital físico para el desarrollo de Paraguay.

Palabras clave: *Políticas públicas, eficiencia del gasto, seguridad social, sistema impositivo.*

Abstract

The significant expansion of the Paraguayan economy implies sustained high GDP growth over the long term, contingent upon a context of predominantly competitive markets and a State that effectively fulfills its role as promoter of the common good and guardian of national interests. This article examines three interrelated pillars of economic policy. First, it addresses public expenditure, with a focus on evaluating and enhancing the efficiency of spending, transparency, oversight mechanisms, and accountability frameworks. Second, it analyzes the financial sustainability of the social security system and proposes reforms to both the public and private pension schemes. Third, it investigates tax revenues, assessing their performance and proposing measures to increase fiscal collections and improve tax equity. The methodology is based on the analysis of primary data spanning the last four decades at the national level, and, in selected cases, at the regional level. The article concludes that the State must enhance the efficiency of public spending, urgently pursue comprehensive reforms of both public and private social security systems, and implement fiscal measures to increase revenue collection in a more equitable and efficient manner. These actions are essential to addressing the country's low tax burden and ensuring adequate financing for the development of Paraguay's human and physical capital.

Keywords: *Public policies, spending efficiency, social security, tax system.*

Correspondencia: dborda@cadep.org.py
Artículo recibido: 6 de marzo de 2025; aceptado para publicación: 21 de abril de 2025; publicado: 23 de mayo de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno.
Fuente de financiamiento: Ninguna.

Editor responsable: Herib Caballero Campos. Universidad Americana. Asunción, Paraguay.
Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.
Página web: http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/

Introducción

Las funciones del Estado consisten en proveer los bienes y servicios públicos; regular las fallas del mercado y velar por el bien común, --tanto en la distribución y la redistribución del ingreso, como en la corrección de las externalidades generadas por algunos sectores privados--; proteger el capital o patrimonio natural y desarrollar el capital humano; promover la ejecución de la estrategias del desarrollo, --diseñada conjuntamente con los diferentes actores de la sociedad--; y, defender los intereses nacionales en campo internacional (Stiglitz, 1995).

La primera tarea, para responder a los desafíos precedentes, es la reforma del sector público para lograr la eficiencia y la transparencia del gasto público. Vale decir eliminar o reducir las prácticas del clientelismo, prebendarismo, nepotismo y la narcopolítica en el sector público que generan pérdidas económicas, deterioro de las instituciones e impide la profesionalización del servicio civil.

La agenda de reformas estructurales ha sido anunciada ya más de un quinquenio atrás y está actualmente en la etapa de implementación. La profesionalización de la función pública, la eliminación de superposiciones de funciones de los organismos del Estado con la implementación de la Ley de administración pública del Estado y de la reforma del mejoramiento de la calidad del gasto (Ley 7278, 2024), constituyen las primeras reformas en proceso por su urgencia y justificación o legitimación y credibilidad para avanzar en las demás reformas.

La segunda tarea es la reforma del sistema de jubilaciones que tiene baja cobertura de la fuerza laboral privada y pública, heterogeneidad del sistema (años de aporte, tasa de contribución, edad de jubilación, tasa de reemplazo) y elevado riesgo fiscal. Actualmente varias cajas están con problema financiero (caja fiscal, otras cajas, e IPS). Asimismo, la imperiosa necesidad de formalizar el mercado laboral y cumplir con el derecho universal de la seguridad social que corresponde a los trabajadores.

La tercera tarea es la reforma del sistema tributario para aumentar el ingreso impositivo y mejorar la equidad, aumentando la progresividad tributaria (el que gana más --ingreso y riqueza--, paga más) y reduciendo el gasto tributario o exenciones y bajando los niveles de evasión impositiva.

Eficiencia y calidad del gasto público

Según la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en septiembre 24 de 2018, Paraguay pierde el equivalente al 3,9% de su PIB cada año a causa de la ineficiencia del gasto público. Esto es una cifra ligeramente menor al promedio de América Latina y el Caribe, que es de 4,4% del PIB. Sin embargo, es elevada si se considera el tamaño del sector público paraguayo. Estas pérdidas por ineficiencia corresponden a compras y contrataciones públicas, transferencias sociales y gastos tributarios y a salarios de los empleados públicos (BID, 2018).

En términos absolutos, las pérdidas por ineficiencia representan USD 1.800 millones para el 2019, con un PIB equivalente a USD 47.000 millones (ABC, 2019). El pago de salarios o servicios personales en Paraguay está en el orden de 40% del total de gasto de la administración central mientras que en la región de América Latina solo llega a 29%. Estas cifras expresadas con respecto al PIB, Paraguay registra un gasto salarial de 10% del PIB y la región está en el orden de 8 % del PIB (ABC, 2022).

La ineficiencia de gasto de las compras y contrataciones, también se imputa el ahorro que podría significar para el gobierno evitar el pago por sobrecostos y demoras de pago de los proyectos en ejecución. También se deberían estimar las pérdidas por superposición de funciones y escasa coordinación entre las entidades del Estado.

Cabe mencionar la Ley 7021 de Suministro y Contrataciones (Ley 7021, 2021) mediante la cual se abroga la Ley 2051/2003 de contrataciones públicas. El decreto reglamentario tardó mucho para su promulgación, el nuevo Decreto 2264 (2024) que reglamenta la ley de suministro y contrataciones públicas. Sus resultados aún no podemos evaluarlos. El actual gobierno (2023-2028) dispone de la reciente Ley 7278 (2024), que regula la organización administrativa del Estado y busca modernizar la administración pública. Esta ley permite al Ministerio

de Economía y Finanzas (MEF) fusionar ministerios y secretarías de Estados para ganar eficiencias y ahorrar recursos. Según se aprecia uno de sus objetivos es poner al ciudadano en el centro de las políticas públicas. Los principales objetivos de la nueva ley, menciona: racionalizar el gasto público, desburocratizar los procedimientos, optimizar el gasto público y dotar de transparencia y control ciudadano. La responsabilidad de la implementación de la reorganización administrativa del Estado corresponde al Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional, de acuerdo a la ley que crea el MEF (Ley 7158, 2023).

El sector público está integrado por 106 instituciones --administración central y entidades descentralizadas-- más 16 secretarías u organismos que dependen de la presidencia de la República; según el Presupuesto General de la Nación 2025 existen 331.000 cargos permanentes (ABC, 2024). Existe una suerte de dispersión de instituciones, superposiciones de funciones, excesivos cargos administrativos, y funcionarios que ingresaron por influencia partidaria. La Secretaria de la Función Pública fue absorbida por el MEF—creado por Ley 7158 (2023) -- como parte de la nueva Subsecretaría o viceministerio de Capital humano y Gestión organizacional. Asimismo, la Secretaría Técnica de Planificación fue incorporada al MEF dentro de la subsecretaría de Economía y pasó a llamarse Viceministerio de Economía y Planificación.

La primera de ellas es la que regula la organización administrativa del Estado (Ley 7278, 2024). Esta ley tiene como objetivo mejorar la gestión de los ministerios y organismos del Estado de manera a lograr una mayor coordinación interna de los entes y realizar la gestión por resultados. Esta ley modifica la original de Administración del Estado del año 1909 y regula todo lo concerniente a la necesidad de la creación de nuevas instituciones, a la superposición de funciones entre instituciones y la creación de una plataforma de transparencia para el seguimiento del cumplimiento de esta ley por parte de la ciudadanía.

El MEF es el responsable de la implementación de la ley de ordenamiento administrativo del Estado. Están por verse los resultados de la modernización de la estructura estatal con el nuevo marco normativo para ganar agilidad en los procedimientos, profesionalismo e integridad, transparencia y rendición de cuentas y ahorro de recursos financieros con la eliminación de estructuras y cargos superfluos para ganar eficiencia y calidad del gasto. El éxito de esta reforma es clave para ganar legitimidad y justificar la aplicación de otras medidas del gobierno.

La segunda es relativa a la función pública y la carrera del servicio civil (Ley 7445, 2025). Esta ley se encontraba demorada por dos años y finalmente fue escasamente discutida en el seno del Congreso para luego promulgarse en enero de 2025. Esta ley establece nuevas normas y criterios de la función pública y un marco de ingreso, promoción y desempeño de los servidores públicos. Se establece la carrera civil, creando un sistema de direcciones públicas y estableciendo el concurso público como única vía de acceso a la función pública. En esta ley se establece la prohibición de nepotismo y uso indebido de influencia en la designación de cargos de confianza. También se establece la estabilidad laboral tras dos años ininterrumpidos de servicio en la Función Pública, luego de haber ingresado por concurso público.

Desafortunadamente esta ley (Ley 7445, 2025), solo se aplica a la administración central de gobierno (Poder Ejecutivo), quedando los otros poderes del Estado exceptuados de la misma. Tampoco se aplicará directamente a ciertas carreras específicas, como la judicial, docente, diplomática y consular, de investigación científica y tecnológica, militar y policial.

La tercera es la nueva Ley de la Asociación Público-Privadas (APP) (Ley 7452, 2025), que deroga la Ley 5102 (2013) y establece un marco para fomentar la inversión en infraestructura pública y mejorar la prestación de bienes y servicios a cargo del Estado. Los objetivos son paliar el déficit de infraestructura y ampliar el espacio fiscal para poder financiar más obras, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), responsable de las APP.

Está pendiente aún la ley de reforma de la Caja Fiscal, el MEF aún no ha presentado. El sistema de jubilaciones y pensiones del sector público arroja déficit operativo creciente desde hace varios años. De

los seis sectores—militares, policías, docentes, magistrados, docentes universitarios y funcionarios públicos—solamente los funcionarios públicos tienen superávit. Además del déficit, el sistema es muy inequitativo por los privilegios que tienen algunos---militares, policías y docentes frente a los otros tres sectores.

En resumen, la eficiencia y calidad del gasto público son pilares fundamentales para el desarrollo económico sostenible de Paraguay. Optimizar el uso de los recursos estatales no solo permite mejorar la provisión de bienes y servicios esenciales, sino que también fortalece la confianza en las instituciones y fomenta un entorno propicio para la inversión. Para ello, es imprescindible una mayor transparencia, planificación estratégica y mecanismos de evaluación del impacto del gasto. Solo a través de un manejo responsable y eficiente de los fondos públicos se podrá impulsar un crecimiento equitativo y sostenido que beneficie a toda la sociedad.

La eficiencia y calidad del gasto público no solo constituyen pilares fundamentales para el desarrollo económico sostenible de Paraguay, sino que también representan un requisito ineludible para la construcción de un Estado moderno y competitivo. La optimización en la asignación y ejecución de los recursos estatales no solo mejora la provisión de bienes y servicios esenciales, como infraestructura, salud y educación, sino que también fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones, reduciendo la percepción de corrupción y fomentando una cultura de mayor responsabilidad fiscal.

Asimismo, un gasto público eficiente contribuye a generar un entorno macroeconómico estable, condición clave para atraer inversiones productivas, diversificar la economía y elevar los niveles de productividad y competitividad del país. Para lograrlo, se requiere un marco institucional sólido, con mayor transparencia en la gestión de los fondos públicos, planificación estratégica a largo plazo y mecanismos rigurosos de evaluación del impacto del gasto.

Sin estas condiciones, el riesgo de ineficiencia, despilfarro y captura de rentas seguirá limitando el potencial de crecimiento del país. Solo a través de un manejo responsable, equitativo y eficiente de los recursos públicos se podrá garantizar un crecimiento económico sostenido que genere empleo, reducir las brechas de desigualdad y sentar las bases para un Paraguay más próspero e inclusivo. En el siguiente apartado, trataremos la seguridad social.

Sistemas de jubilatorios

Sistemas de jubilaciones o seguridad social son equivalentes. Para analizar la seguridad social en nuestro país, nos planteamos el origen de este sistema basado en el derecho laboral. La seguridad social tiene sus orígenes en Alemania a finales del siglo XIX. En 1883, el canciller alemán Otto von Bismarck implementó el primer sistema de seguridad social moderno, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y reducir el descontento social. Las primeras leyes en Alemania fueron: el seguro de enfermedad (1883), luego, el seguro de accidentes de trabajo (1884) y, por último, el seguro de invalidez y vejez (1889) (Hasse, 2008).

Este modelo innovador influyó en otros países, y en el siglo XX se expandió globalmente. Tras la Gran Depresión en el año 1929, Franklin D. Roosevelt impulsó en EE. UU. el Social Security Act en 1935. Luego, con el Informe Beveridge del año 1942, el Reino Unido desarrolló un sistema más amplio de bienestar social. Hoy, la seguridad social es un derecho fundamental en la mayoría de los países, proporcionando protección en salud, jubilación, desempleo y otras contingencias (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2003).

El instituto de Previsión Social (IPS), a través de un Decreto del 18 de febrero de 1943 fue creado, posteriormente por Ley 375 de 1956 se dejó establecido el IPS y luego modificado y aplicado en el año 1958 hasta el año 2011. Funciona con un Consejo de Administración bajo la dirección de un presidente nombrado por el presidente de la República y un síndico también designado por el presidente de la República. El Consejo está integrado con representantes del ministerio del Trabajo, un representante del ministerio de Salud Pública, un representante del empleador, un representante de los asegurados y un representante de los jubilados. La ley para garantizar la sostenibilidad del IPS fue promulgada en diciembre del año pasado (Ley 7446,

2024), que extiende el periodo para el cálculo de las jubilaciones de 3 a 10 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Instituto de Previsión Social (IPS) en Paraguay cuenta con 726.972 aportantes activos y 76.105 jubilados (MTESS, 2024), la cobertura sigue siendo muy baja. Es importante destacar que, según un estudio mencionado en mayo de 2023, el 57,3% de los cotizantes al IPS no alcanzarían los años necesarios para jubilarse, lo que indica desafíos en la cobertura y sostenibilidad del sistema previsional (ABC, 2023).

Por otra parte, la seguridad social es fundamental porque protege a los trabajadores y sus familias ante riesgos económicos como enfermedad, vejez, desempleo, invalidez o accidentes laborales. Su importancia radica en varios aspectos clave: i) **protección ante riesgos**: Garantiza ingresos mínimos cuando una persona no puede trabajar debido a enfermedad, discapacidad o vejez, ii) **reducción de la pobreza y desigualdad**: Al asegurar un ingreso en situaciones vulnerables, ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad social, iii) a**cceso a salud y bienestar**: Muchas veces, la seguridad social incluye acceso a servicios de salud, asegurando que las personas reciban atención médica sin depender exclusivamente de sus ingresos, iv) f**omento de la formalidad laboral**: Un sistema de seguridad social sólido puede incentivar a los trabajadores y empresas a formalizarse, fortaleciendo la economía y aumentando la recaudación fiscal **;y, v) estabilidad económica y social**: Al brindar una red de protección, evita crisis sociales y económicas, ya que los beneficiarios pueden seguir participando en la economía, suponemos, incluso en tiempos difíciles.

En países como Paraguay, donde la informalidad laboral es alta, la falta de seguridad social significa que una gran parte de la población carece de protección en momentos críticos, lo que aumenta su vulnerabilidad y la presión sobre el Estado para brindar asistencia social. La Caja Fiscal o sistema de jubilaciones y pensiones del sector público conformada por seis sectores—militares, policías, magisterios, profesores universitarios, magistrados y funcionarios públicos-- tiene una alta cobertura con relación a los funcionarios públicos. Se estima que el 30% de la fuerza laboral tiene cobertura a través del IPS (privado) y la Caja Fiscal (estatal) (OIT, 2021).

El sistema jubilatorio está conformado por sistemas contributivos públicos y no contributivos (con aporte del gobierno). El primero incluye IPS, Caja Fiscal, Caja Bancaria y afines, Caja municipal, Caja parlamentaria, y Caja Ferroviaria. Se mencionan dos jubilaciones complementarias: Caja de Ande y Caja de Itaipú Binacional. Existen también el sistema contributivo privado tales como: Caja mutual de cooperativistas, Caja Médica y Caja de profesores de la UCA.

El sistema no contributivo comprende: Adultos mayores, Veteranos del Chaco, pensiones graciables del Congreso Nacional y pensiones sobrevivencias para herederos de policías. La Ley 3728/2009 crea la pensión alimentaria para adultos mayores en estado de pobreza. Las personas mayores de 65 años y más de edad en situación de pobreza o vulnerabilidad tienen derecho a una pensión no contributiva, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente. Sin embargo, la cobertura del programa alcanza más del 50% del total de personas de 65 años y más de edad (Ley 3728, 2009).

La Ley 7235/2023 que crea la superintendencia de jubilaciones y pensiones para Paraguay tiene como objetivos: i) regular y supervisar los recursos financieros y no financieros de las entidades de jubilaciones y pensiones, ii) garantizar la adecuada administración de los recursos de los fondos de jubilaciones y pensiones, iii) proteger los fondos de pensiones de los afiliados, iv) asegurar que los recursos sean invertidos adecuadamente, v) contribuir con el desarrollo productivo del país, y vi) resguardar la integridad de los fondos previsionales (Ley 7235, 2023).

La OIT en su publicación “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”, manifiesta que previo a la crisis económicas y sanitarias resultados del COVID-19, Paraguay, de hecho, presentaba uno de los menores niveles de formalización en la región. Solo 24,8 % de los sistemas contributivos y no contributivos de la

población estaba cubierto, muy por debajo del promedio de la región de 61,4% (OIT, 2021).

El sistema contributivo se encuentra fragmentado y con baja coordinación institucional. Las ocho cajas operan bajo lógica de financiamiento y repartición de beneficios heterogéneos. Las ocho cajas comprenden: IPS, Caja municipal, Caja bancaria, Caja parlamentaría, Caja ferroviaria, Caja de ANDE, Caja de Itaipú y Caja Fiscal.

El sistema de seguridad social en Paraguay enfrenta varios problemas estructurales que afectan su sostenibilidad y cobertura.

En relación a la sostenibilidad financiera, la situación está complicada. El IPS enfrenta problemas financieros debido a la falta de actualización de los aportes y a un déficit creciente entre cotizantes y jubilados. Además, la mala gestión de fondos y la falta de inversiones eficientes han afectado su solvencia.

Asimismo, cabe mencionar las deficiencias en la gestión y transparencia. Existen denuncias de corrupción, desvío de fondos y falta de control en el uso de los recursos de la seguridad social. Además, la falta de transparencia en la administración del IPS genera desconfianza en los aportantes.

Por otro lado, los servicios de salud son insuficientes y de baja calidad. La red de hospitales y centros médicos del IPS está sobrecargada y con infraestructura deficiente. Hay demoras en la atención, escasez de medicamentos y falta de personal capacitado.

La reforma del sistema de seguridad social es clave para el desarrollo de Paraguay, ya que garantizará una mejor calidad de vida para la población y mayor estabilidad económica en el futuro. Formulamos algunas recomendaciones para mejorar el sistema basadas en el seguimiento de las informaciones periodísticas y presentaciones de la OIT: i) Ampliar la formalización laboral, creando incentivos fiscales y simplificar regulaciones para que más trabajadores informales ingresen al sistema; ii) fortalecer, principalmente, la fiscalización para reducir la evasión de aportes por parte de empleadores; y iii) Reformar el sistema de pensiones, ajustando la edad de jubilación y los aportes para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo (OIT, 2021).

En el área de salud, una opción interesante consiste en integrar con el servicio de salud pública y ganar economía de escala y mejor atención a los pacientes en el mediano plazo. A corto plazo el IPS debería fortalecer la infraestructura y los servicios de salud, invertir en hospitales, equipamiento y personal médico para mejorar la atención y establecer alianzas con el sector privado para ampliar la cobertura de salud.

Veamos el sector público o sea la Caja Fiscal o sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, necesita con urgencia una reforma que permita una mayor equidad en el acceso a los beneficios, garantice la sostenibilidad social y financiero y menor heterogeneidad entre los seis sectores que integran la Caja Fiscal. Está Reforma de la Caja Fiscal exigirá ajuste al Estado y a futuros jubilados, el ministro del Ministerio de Economía y Finanzas informó que la Caja cerró el 2024 con un déficit de USD 283 millones al cambio actual (G.7.830)., con un déficit de -42% que se paga con los impuestos de los contribuyentes. Un solo sector, empleados públicos mantiene un superávit financiero de 19% y los otros cinco restantes con saldo rojo, los tres primeros integran, militares con un déficit de -76%, seguido por la policía con - 67%, maestros con-46%, magistrados judiciales, -30% y docentes universitarios--22% (Última Hora, 2025, p.12).

El ministro afirmó que “El gran problema ahí es que existen muchísimas diferencias entre las cajas, hay algunas que son más sostenibles como la parte de los funcionarios públicos del sector civil, y hay otras que son altamente deficitarias como lo son los policías y militares, y también están siendo los maestros” (Última Hora, 2025, p.12). El ministro de MEF sostuvo que “Tenemos que ver la forma de volver a la reforma del 2003, respetando los derechos adquiridos, pero creo va a ser algo muy parecido a lo ocurrido en la caja bancaria” (Última Hora, 2025, p.12). Según las estimaciones de la Dirección de Estudios Económicos del MEF. El deterioro de la Caja Fiscal por el creciente déficit operativo puede estallar en 2027.

El reto económico estructural para el gobierno en el régimen de seguridad social que necesita urgentes reformas. La desigualdad en la cobertura de pensiones entre sistemas es extremadamente asimétrica. Existen grandes diferencias entre los distintos regímenes de jubilación en el sector público y privado. Algunas cajas de jubilaciones tienen beneficios más generosos que otras, lo que genera inequidad e insostenibilidad financiera.

Sistema tributario

Nuestro país no se caracteriza por haber desarrollado un sistema tributario capaz de generar ingresos suficientes para invertir en capital humano—salud. Educación, nutrición—y capital físico—infraestructuras viales, puentes y logísticas—capaz de superar los problemas de la productividad económica y de la mediterraneidad que significa aumento de los costos de producción de los rubros de la exportación y las importaciones.

En periodo autoritario (1954-1989) existían múltiples impuestos que dificultaba sus cobros y servían para recaudar y para presionar a los opositores al régimen militar. El gobierno se manejaba con un ingreso medio no pretencioso para financiar el gasto público, principalmente gastos corrientes y algunas inversiones. El ministro de Hacienda, general César Barrientos (17/VIII/1956-17/VI/1988) ejerció esa función durante 32 años de los 35 años de dictadura.

Con el primer gobierno de la era democrática (1989-1993), se promulgó la reforma tributaria (Ley 125, 1991) cuyo objetivo ha sido reducir la cantidad de impuestos, la dificultad de recaudar y fiscalizar a los contribuyentes. El nuevo sistema tributario, crea el impuesto a la renta a las actividades, comerciales, industriales y servicios (IRASI), la recta a las actividades agropecuarias, el impuesto al consumo, Impuesto al Valor Agregado (IVA y el impuesto selectivo al consumo (ISC). Este nuevo sistema sirvió para mejorar el ingreso tributario pero la presión tributaria o las recaudaciones sobre el PIB, seguía siendo baja.

Posteriormente, por la baja presión tributaria en torno al 9% del PIB, el gobierno (2003-2008) decidió presentar al Congreso un cambio en el sistema impositivo llamada Ley de Adecuación Fiscal (Ley 2421, 2004) con el objetivó de formalizar el sistema bajando los impuestos a la renta empresarial de 30% a 10%, el IVA también 10% y la creación del impuesto a la renta personal (IRP) de 10%. Este último ha sido postergado más de cuatro veces por distintas excusas. El mismo entró en vigencia recién en 2012, ocho años después de Ley de Adecuación Fiscal estaba en vigencia, pero el IRP alterado y diferente del proyecto original, que entre otros incluía declaración jurada de ingresos y pocas deducibilidades. El IRP, impuesto directo, no ha tenido ni la capacidad recaudatoria ni el logro de mayor progresividad. Tampoco la renta agropecuaria ha tenido buenos resultados a pesar de la Ley 5061 del 2013 que modifica las Rentas de las Actividades Agropecuarias.

La Ley 6380 (2019), de la reforma tributaria, denominada Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional y reglamentada a través del Decreto 2787 (2019). entró en vigencia el 1 de enero de 2020 en forma progresiva, determinada por el Decreto 2787. Este nuevo sistema tributario pretende ser más ágil, mejorar la equidad, y mayor recaudación

La nueva Ley 6380 (2019) define las siguientes categorías impositivas: IRE: Impuesto a la Renta Empresarial, IDU: Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades, IRP: Impuesto a la Renta Personal y INR: Impuesto a la Renta de los No Residentes; además, cabe mencionar IRE simple con ingreso en el ejercicio anterior sea G.2.000 millones y el IRE resimple para aquellos cuyos ingresos del ejercicio anterior sea igual o menor de G. 80 millones. Los impuestos indirectos son: IVA: Impuesto al Valor Agregado y el ISC: Impuesto Selectivo al Consumo. además, cabe mencionar IRE simple con ingreso en el ejercicio anterior sea G.2.000 millones y el IRE resimple para aquellos cuyos ingresos del ejercicio anterior sea igual o menor de G. 80 millones. Los impuestos indirectos que gravan el consumo son: IVA: Impuesto al Valor Agregado y el ISC: Impuesto Selectivo al Consumo.

Con el nuevo gobierno (2023-2028), se creó la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT) con

la fusión de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Los resultados iniciales registran un incremento de las recaudaciones de impuestos, mejor fiscalización y control, facilitación del comercio exterior y modernización tecnológica.

En términos comparativos de la región, Paraguay tiene una presión tributaria de13, 1% con relación al PIB en el año 2022, siendo el país con menor carga tributaria y si se considera solo los ingresos tributarios (y no el aporte para el seguro social), la carga tributaria ronda el 10% del PIB. El promedio de América Latina es de 21,5% y los países con mayores coeficientes del ingreso tributario con relación al PIB, figuran Brasil con 33,3%, Argentina 29,6%, seguido por Uruguay con 26,6% y Chile con 23,9%. En todos los casos el coeficiente mencionado incluye ingresos tributarios y aporte de la seguridad social (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2024).

La situación de nuestro país es más grave considerando el perfil de los gastos públicos. La muy baja asignación de recursos financieros al capital humano (salud, educación) constituye una falencia preocupante. En el 2025, el nivel de gasto para ambos, salud y educación, no llega al 6%, cuando el promedio de gasto para salud y educación está en el orden de 7 a 8% cada sector (salud y educación).

La movilización de los recursos internos constituye una restricción fuerte. Los organismos multilaterales como el FMI (los informes de Artículo Cuarto de la consulta anual del Fondo) y el Banco Mundial (2024) en el trabajo “Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay”; mencionan en sus reportes la necesidad de aumentar la recaudación, subir las tasas, y mejorar la progresividad del sistema, o sea que la participación de los impuestos directos (gravan la renta empresarial y los ingresos a la renta personal) sean mayor al nivel actual, frente a los impuestos indirectos (gravan consumos de bienes y servicios) El DNIT aun con su mayor recaudación, la carga tributaria del 2024 sigue siendo muy baja 11,1% del PIB. El país necesita de una reforma parcial al sistema tributario. Esta adecuación no será posible sin que los gastos del Estado sean eficientes, la calidad de gastos mejore, la corrupción esté controlada y que no exista más injerencia de las elites políticas y empresariales que anteponen sus intereses personales por encima del bien común. El clientelismo y el prebendarismo deben ser derrotados.

En el libro que publicamos, (Borda & Caballero, 2020) “Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay”, planteamos la necesidad de una reforma tributaria que aumente la recaudación y mejore la equidad. Primero la política fiscal debe asegurar suficiente espacio fiscal para reaccionar en casos de efectos adversos a la economía y las finanzas públicas con medidas anticíclicas (retracción de la economía y el gobierno asigna recursos financieros para morigerar el efecto). En este contexto, la creación de un fondo de estabilización o la disponibilidad de recursos de las binacionales es absolutamente necesaria.

La presión impositiva (Ingresos tributarios dividido PIB) del gobierno central debería aumentar gradualmente para lograr una convergencia con los niveles de la región. Asimismo, los sectores económicos deben contribuir al menos de acuerdo con su participación en el PIB y los ciudadanos de acuerdo con su nivel de ingreso. Lo que más ganan debe contribuir más con el Estado, principio de la fiscalidad.

El impuesto a la renta personal tiene que modificarse para gravar mejor los tramos altos de ingresos y disminuir la carga a la clase media. Eso se puede lograr con tasas progresivas más elevadas en los tramos altos. Este es el esquema básico implementado por todos los países que adoptaron este tributo. También el impuesto inmobiliario debe ser modificado. Porque existe suficiente espacio para mejorar la tributación de los inmuebles rurales, actualizando las bases imponibles. Los niveles de los valores de mercado y porque esta estrategia ayudará a dinamizar el mercado de la tierra, disminuir la concentración de su tenencia y dotar de recursos genuinos a los municipios en reemplazo de las regalías de las binacionales.

Una responsabilidad ineludible del Estado es la tenencia de las tierras. El país necesita normalizar el registro público y el catastro para regularizar las

tenencias de la tierra. El gobierno actual promulgó la Ley 7424 (2025) de Registro Único Nacional (RUN)--fusionando la dirección del catastro, el registro público y el departamento agrimensura y geodesia--dependiente de la Corte Suprema de Justicia

Asimismo, puede facilitar la transferencia, según la publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], (2023) “Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo”. Paraguay necesita aumentar la presión tributaria y la progresividad del sistema impositivo para financiar su desarrollo económico con mayor justicia social, pero al mismo tiempo necesita mejorar la eficiencia del gasto público. Cabe señalar que la eficiencia del gasto público es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo económico. Se puede lograr el mismo resultado -educación, salud, cobertura social- siendo más eficiente con los recursos. Se gastará menos porque habrá mejora de eficiencia, reducción de gastos innecesarios, pero eso no garantiza un mejor resultado. Tampoco la implementación de la carrera civil garantiza la provisión de mejor calidad de los servicios públicos. Lo que finalmente se requiere para que haya calidad en la provisión de servicios públicos son: i) una política sectorial que realmente esté dirigida a solucionar los problemas específicos del área, ii) la estabilidad de esas políticas en el tiempo, y iii) eso garantizará que se desarrolle capacidades específicas de recursos humanos para la implementación de las acciones de la política pública.

Conclusión

Este artículo ha explorado tres pilares esenciales para el desarrollo económico y social del país: la eficiencia del gasto público, la sostenibilidad del sistema de seguridad social, privado como público y, por último, el sistema tributario. El artículo concluye que el Estado debe mejorar la eficiencia del gasto público, avanzar con urgencia las reformas de la seguridad social ambos sistemas, privado y estatal, y a nivel fiscal recaudar más y mejor corrigiendo la inequidad y la baja presión tributaria que limita el financiamiento del capital humano y capital físico para el desarrollo de Paraguay.

Referencias

ABC. (2019, 23 de abril). El país derrocha US$1.800 millones por ineficiencia en el gasto público. ABC Color. https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-pais-derrocha-us-1800-millones-por-ineficiencia-en-el-gasto-publico-1743746.html

ABC. (2022, 18 de abril). Ineficiencia en gastos públicos le cuesta al país unos US$ 1.650 millones. ABC Color. https://www.abc.com.py/nacionales/2022/04/18/ineficiencia-en-gastos-publicos-le-cuesta-al-pais-unos-us-1650-millones/

ABC. (2023, 24 de mayo). IPS: el 57,3% de cotizantes no alcanzarían los años necesarios para jubilarse. ABC Color. https://www.abc.com.py/economia/2023/05/24/ips-el-573-de-cotizantes-no-alcanzarian-los-anos-necesarios-para-jubilarse/

ABC. (2024, 9 de setiembre). PGN2025 cuenta con 331.000 cargos permanentes. ABC Color. https://www.abc.com.py/economia/2024/09/09/pgn-2025-cuenta-con-331300-cargos-permanentes/#:~:text=El%20proyecto%20de%20ley%20de,militares%20y%20en%20la%20Fiscal%C3%ADa.

Banco Mundial. (2024). Evaluación *de pobreza y equidad en Paraguay: Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza.* World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/099101624111517049

BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. https://doi.org/10.18235/0001217-es

Borda, D.; & Caballero, M. (2020). *Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay.* CADEP-CONACYT. https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/Crecimiento_desarrollo_econoomico_Paraguay.pdf

Decreto 2264. (2024). Por el cual se reglamenta la Ley n° 7021 del 9 de diciembre de 2022, "de suministro y contrataciones públicas”. https://www.mef.gov.py/dependencias/viceministerio-de-administracion-financiera/gerencia-

de-gestion-financiera-del-estado/direccion-general-del-sistema-nacional-suministro-publico

Decreto 2787. (2019). Por el cual se establece la vigencia de las disposiciones contenidas en la ley n° 6380, del 25 de setiembre de 2019, “de modernización y simplificación del sistema tributario nacional”. https://digestolegislativo.gov.py/ups/leyes/10942.pdf

Hasse, R. H. (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado*. Konrad-Adenauer-

Ley 125. (1991). Establece el nuevo Régimen Tributario. https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2345/ley-n-125-establece-el-nuevo-regimen-tributario

Ley 2421. (2004). Reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal. https://www.bacn.gov.py/archivos/2275/LEY+24212004.pdf

Ley 3728. (2009). Establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza. https://www.bacn.gov.py/archivos/153/20131210111748.pdf

Ley 375. (1956). Aprueba el Decreto-Ley nº 1.860 del 1º de diciembre de 1950, por el cual se modifica el Decreto-Ley nº 17.071 de fecha 18 de febrero de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social. https://www.bacn.gov.py/archivos/8273/ley+3751956+IPS.pdf

Ley 5061. (2013). Que modifica disposiciones de la Ley nº 125 del 9 de enero de 1992 "que establece el nuevo régimen tributario" y dispone otras medidas de carácter tributario. https://www.bacn.gov.py/archivos/4738/20160411104649.pdf

Ley 6380. (2019). De modernización y simplificación del sistema tributario nacional. https://www.bacn.gov.py/archivos/9332/Ley+6380.pdf

Ley 7021. (2021). De suministro y contrataciones públicas. https://www.bacn.gov.py/archivos/11220/Ley+7021.pdf

Ley 7158. (2023). Crea el Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.bacn.gov.py/archivos/11893/LEY+7158.pdf

Ley 7235. (2023). Que reglamenta el rol supervisor del estado a las entidades de jubilaciones y pensiones, en cumplimiento del artículo 95 de la Constitución Nacional. https://www.bacn.gov.py/archivos/12162/LEY7235.pdf

Ley 7278. (2024). Ley de administración pública del Estado y de la reforma del mejoramiento de la calidad del gasto. https://www.bacn.gov.py/archivos/12597/Ley+7278.pdf

Ley 7424. (2025). Que crea el Sistema Nacional Unificado Registral y Catastral y el Registro Unificado Nacional. https://www.bacn.gov.py/archivos/12779/Ley+7424.pdf

Ley 7445. (2025). De la Función Pública y del Servicio Civil. https://www.bacn.gov.py/archivos/12785/Ley+7445.PDF

Ley 7446. (2024). Por el cual se sustituyen, modifican e incorporan varias disposiciones del Régimen Legal del Instituto de Previsión Social. https://portafoliocorporativo.com.py/archivos/LEY-NRO.7446.pdf

Ley 7452. (2025). De Modernización del régimen de promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado. https://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/90372

MTESS. (2024). *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2024*. https://www.mtess.gov.py/application/files/2217/3581/7654/BOLETIN_ESTADISTICO_SEGURIDAD_SOCIAL_2024..pdf

OCDE. (2024). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024.* https://www.oecd.org/es/publications/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2024_ec57392c-es.html

OIT. (2003). *Paraguay Empleo y protección social: Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action;jsessionid=tpuV0-ZzB0Sv5B2IVeYsIrLCsL6YfZODyb9uk6Fdt3cPtVcf5F8p!-1463413688?id=28034&lang=ES

OIT. (2021). *La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.* OIT Cono Sur – Informes Técnicos 18-2021. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-

lima/%40sro-santiago/documents/publication/wcms_818565.pdf

PNUD. (2023). *Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo*. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/analisis-del-sistema-tributario-y-propuesta-de-reforma-para-financiar-el-sistema-de-seguridad-social-el-caso-paraguayo-0

Stiglitz, J. (1995). 2da Ed. *Economía del Sector Público.* A. Bosch Editor.

Última Hora. (2025, 31 de enero). Reforma de la Caja Fiscal exigirá ajuste al Estado y a futuros jubilados. Última Hora. https://www.ultimahora.com/reforma-de-la-caja-fiscal-exigira-ajuste-al-estado-y-a-futuros-jubilados