

Observación de la Ley 6524/20 ante los efectos económicos del COVID19

Observations on the Law 6524/20 against the economic effects of COVID19

Ovidio Claudio Benítez López

ovidbenitez@hotmail.com

Universidad Nacional del Este – Ciudad Del Este - Paraguay

Resumen

En este artículo se pretende explicar el alcance del préstamo de emergencia contraído por el gobierno y autorizada por la Ley 6524/20, a qué sectores beneficiará y cuáles son los importes que están asignados a cada institución. Utilizando un enfoque socioeconómico, en un nivel descriptivo y con un diseño de investigación documental, se trata de aclarar algunos de los puntos que la ley menciona, pero no explica, la necesidad de dicho préstamo en vista a los desafíos que la pandemia impone y finalmente se asocia con el aumento sustancial que experimentará la deuda pública y los peligros para la estabilidad macroeconómica que un elevado endeudamiento implica, asunto este que quedará para la discusión.

Palabras clave: Paraguay; Covid19; préstamos; deuda pública; salud pública; empleo; pobreza

Abstract

This paper is intended to explain the impact boundaries of the debt contracted by the government by the Lay 6524/20, which sectors should be the beneficiaries and the sums assigned to every government departments. Using an socioeconomic approach, in a descriptive level and with a documentary investigation design, I will try to clarify some points written in the Law, but not explained, the necessity of that loan in view of the challenges that the pandemic supposes and finally, I make a bind among this substantial increase in the public debt and the perils to the macroeconomic stability that a big public debt implies, subject left for further discussion.

Key Words: Paraguay; Covid19; Loans; Public debt; Public Health; employment; poverty

Introducción

La pandemia Covid 19 ha sometido a todos los agentes económicos a numerosos ajustes de índole comportamental, social y sanitarios, cuyos efectos se trasladan al ámbito económico sea ello a nivel microeconómico como en lo que respecta a los agregados económicos y a políticas macroeconómicas. Al analizar el impacto administrativo, fiscal y financiero del Estado en tiempos normales la Administración del Estado avanzaba conforme el Presupuesto General de La Nación (PGN) 2020 establecido por Ley, hasta que repentinamente el mundo es sacudido por la pandemia. Para entonces la sociedad se preguntaba: ¿Qué implicancia existe sobre el PGN entre esta emergencia sanitaria con relación a un periodo normal? A medida que los Estados confrontan los impactos del COVID-19, surgen una serie de interrogantes fundamentales que los líderes mundiales en esta época deben decidir, porque todos buscan superar los desafíos de hoy y diseñar contingencias para salir de este problema emergente y sonreír para el mañana una vez normalizado. El propio presidente de la OMS declaró: “La magnitud de esta pandemia, que ha afectado a prácticamente todo el mundo, merece sin duda una evaluación a la altura de las circunstancias: una evaluación honesta.” (OPS, 2020)

Los tiempos sin precedentes en los que nos encontramos con todos los casos de contagios y muertes reportados en todo el mundo y que día a día van cambiando, hacen que el caso de los planes administrativos fiscales y financieros habituales sufran cambios significativos, ya que



todos los países debieron adoptar lo que Kenneth Galbraith denomina una economía de guerra (Freire de Souza, 2020), estableciendo medidas restrictivas a la circulación, la reasignación de recursos para la producción de insumos hospitalarios, el cierre de fronteras, la asignación de ayudas sociales, como otros mecanismos de supervisión y de asistencia técnica que pudieran ser útiles y eficientes a las directrices de la implementación de las leyes de emergencia promulgadas. En el caso Paraguayo la Ley 6524/20 declara “estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud por el COVID 19, en base a esa ley se tomaron medidas de todo tipo, y en este trabajo solo se enfoca en las medidas económicas, en particular la línea de crédito de 1,6 mil millones de dólares solicitado por el ejecutivo y autorizado por el congreso, en el que se estipula el plan de ejecución pero no se contempla las potenciales dificultades que eso genere a mediano y largo plazo, en lo que respecta al nivel de endeudamiento y la capacidad de pago del Estado para con las deudas contraídas.

LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO

El Estado arcaico y el moderno desde la revolución francesa ha asumido primeramente la función básica de suministro de justicia y seguridad que serían financiadas mediante impuestos, esta postura era la sugerida por los fisiócratas como por los liberales anglosajones (Samuelson y Nordhaus, 1996). Si bien Alemania es de entre los estados modernos el primero en desarrollar lo que ellos denominaron “Economía Social de Mercado”, fue a partir de la década de 1880, durante el gobierno de Otto Von Bismark cuando se introduce el seguro social, para salud y jubilación (Pérez y Calderón, 2012), sumado a las funciones consideradas habituales del Estado, el de ser la tercera parte en la resolución de conflictos entre los individuos (Hobbes, 2005). Pero es recién con el desarrollo de la teoría de las externalidades cuando se justifica en la teoría económica la función social del Estado, debiendo éste dedicarse a suministrar los bienes que el mercado no proporcionaría de manera óptima debido a la existencia de “free riders” (polizones), o personas que disfrutaban de los servicios sin pagar por ellos, estamos hablando ya de los bienes públicos como salud, educación, seguridad interna, etc. (Benegas Lynch, 1998).

Con este planteamiento teórico el Estado pasa a autoasignarse funciones que hoy se llaman servicios públicos, uno de ellos es la salud. Respecto a la salud, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, no solamente la ausencia de enfermedad o dolencia, este concepto se amplía a: «La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades» (WHO, 2021). En la salud, como en la enfermedad, existen diversos grados de afectación y no debería ser tratada como una variable dicotómica. Así, se reformularía de la siguiente manera: «La salud es un estado de bienestar físico, mental y social, con capacidad de funcionamiento, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades». También puede definirse como el nivel de eficacia funcional o metabólica de un organismo tanto a nivel micro (celular) como a nivel macro (social). De hecho, en la constitución nacional, en el capítulo sexto, artículo 68 menciona:

El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes.

Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley,



dentro del respeto a la dignidad humana. (Constitución Nacional, 1992, Artículo 68) Además, en el artículo siguiente menciona: “Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado” (Constitución Nacional, 1992, Artículo 69).

Esto implica que el combate al coronavirus será de máxima importancia a través en la detección de infectados para curar y erradicar el contagio en territorio nacional (Legislativo, 2020).

Además de la salud, el gobierno paraguayo trata de aplicar la protección social buscando reducir la pobreza directamente, al proporcionar ingresos o apoyo productivo; mejorar la seguridad alimentaria al proporcionar acceso directo e inmediato a una mayor cantidad, calidad y diversidad de alimentos; reducir las estrategias de supervivencia negativas en tiempos de crisis y mejorar la capacidad de las familias y comunidades de afrontar, soportar y dar respuesta a los desastres naturales y provocados por el hombre, incluidos los relacionados con el cambio climático, entre otros objetivos. Es interesante resaltar que en Paraguay se destina U\$ 422,00 por persona en “gasto social” y si bien existen avances, es preocupante el estancamiento de la reducción de la pobreza (Imas, Riera y Montaldo, 2021).

Para el marco la asistencia social a los informales y otros beneficiarios dentro de los programas “Ñangareko” y “Pytyvõ”, se debió considerar los datos sobre el empleo formal e informal en el país. Paraguay se ubicó entre los países con el mayor nivel de empleo informal entre las economías de ingreso mediano alto, al presentar una tasa del 71% en este indicador. Esto revela el Banco Mundial (BM), a través de su informe sobre el desarrollo mundial 2019, denominado La naturaleza cambiante del trabajo (Cristaldo Raskin, 2020).

Empleo formal: Los países han adoptado diferentes formas, con diferente sustento legal, las cuales constituyen respuestas a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance para resguardar los empleos formales en el mediano plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y procurando garantizar el cumplimiento de un importante indicador macroeconómico que es el empleo formal. **Mipymes y capitalización:** Las empresas micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son de mayor vulnerabilidad en cuanto al realidad del paro económico que conlleva la cuarentena de confinamiento de personas que hacen que las actividades de las mismas puedan sobrellevar con facturación cero, pero es muy positivo el anuncio de capitalización del Gobierno al Fondo de Garantías de Mipymes (Fogapy, 2020). Dado por la importancia que se concreten cuanto antes los desembolsos de los créditos y que los entes privados del sistema financiero ya no instalen trabas estrictas para el acceso financiero de este sector productivo que emplea y multiplica en el mercado de bienes y servicios.

MEDIDAS FISCALES DE EMERGENCIA ADOPTADAS EN TODO EL MUNDO

Al estar enfrentados a un virus poco conocido, su velocidad de transmisión y la inexistencia de una vacuna, condujo a los líderes de todo el mundo a tomar medidas de restricción de movimiento de la población, así como de aislamiento y distanciamiento social, que desencadenaron graves consecuencias económicas en todo el planeta. En vista de eso, distintos organismos internacionales como el FMI, la OCDE, y el CIAT han sugerido una serie de medidas de mitigación a saber:

Medidas tributarias

- Prórrogas para la declaración y pago de los diversos tributos.
- Diferimiento de pagos de los tributos.
- Remisión o suspensión de aplicación de sanciones e intereses por incumplimientos tributarios, el perdón o suspensión aplicados de acuerdo a las circunstancias.
- Fraccionamiento de pago de las obligaciones tributarias sin cobro de intereses.
- Suspensión de cobros por parte de la administración tributaria en lo que respecta a procedimientos administrativos en curso o definitivos.
- Agilización de procesos de reintegro de tributos para mejorar flujo de caja de los contribuyentes y su cumplimiento de obligaciones tributarias.
- Seguridad jurídica que brinde confianza al contribuyente.
- Suspensión de procesos de fiscalización durante el tiempo que dure la emergencia y por un tiempo posterior prudencial necesario para la recuperación económica.
- Ampliación y facilitación de servicios al contribuyente.

Medidas administrativas

- Medidas de gobernanza referentes a la toma de decisiones, incluyendo mecanismos de reacción rápida y delegaciones claras en caso de ausencias, así como procesos eficaces para la difusión de decisiones en tiempo real.
- Planificación dinámica de continuidad de las actividades.
- Identificación de actividades críticas y no críticas con una clara priorización y definición de los servicios fundamentales para los contribuyentes.
- Seguridad del personal y del contribuyente comprendiendo los riesgos de transmisión en el lugar de trabajo.
- Políticas y directrices precisas sobre el trabajo a distancia o virtual.
- Identificación y potenciación de los principales canales de comunicación con el servidor público y los contribuyentes.
- Plan institucional que identifique lo que es necesario para apoyar las actividades críticas en materia de seguridad, mantenimiento, identificación del personal básico, etc., y cuáles son las principales vulnerabilidades y posibles acciones de mitigación. (Subsecretaría de Estado de Tributación, 2020, p.11).

Los cuales el Paraguay ha cumplido en un 100% según el Informe de la Administración Tributaria en Tiempos de Pandemia (Subsecretaría de Estado de Tributación, 2020).

Para poder cumplir con todas las sugerencias de los organismos internacionales, el gobierno nacional ha promulgado la Ley 6524 de Emergencia Nacional y para poder financiar los gastos de mitigación de los efectos de las restricciones impuestas se recurrió a una línea de crédito significativa (Ley 6524/20, 2020).

EL PRESTAMO

La ley habla y prevé los siguientes valores nominales en dólares estadounidense de un total de 1.600.000.000 (Mil seiscientos millones de dólares americanos) que se planea aplicar a cuanto

sigue: 553.000.000 (quinientos cincuenta y tres millones) es para el Funcionamiento del Estado que a su vez se distribuye en lo siguiente: 316.000.000. salarios docentes, médicos, policías, militares y otros, 127 millones para pensiones a jubilados y pensionados, 77 millones para servicios de la deuda, 33 millones para programas sociales, tekoporâ y adultos mayores; para la salud 514.000.000 (quinientos catorce millones); para la protección social 408.000.000 (cuatrocientos ocho millones) de los cuales 300.000.000 irán para empleo informal y 108.000.000 para empleo formal (IPS); para las Mipymes y capitalización contemplan 64.000.000 (Sesenta y cuatro millones) en concepto de préstamos a través de la AFD, CAH, Essap, construcción de pozos; también el subsidio servicios públicos con un monto de 62.000.000 de los cuales 50.000.000 será para la ANDE, 6 millones para la Essap y 6 millones para COPACO (Legislativo, 2020).

Estos fondos están financiados por medio de diferentes fuentes a saber (Hacienda M. , 2021): U\$ 1.000.000.000,00 (Mil millones de dólares) emitidos como bonos soberanos en el mercado internacional a una tasa de interés fija de 4,95% anual por un plazo de 11 años con pago semestral de cupones y periodo de amortización del 28 de abril de 2029, 2030 y 2031.

U\$ 160.000.000,00 (Ciento sesenta millones de dólares) provenientes del BID con tasa variable compuesta de LIBOR a 3 meses (1,22%) más Margen Fondeo (0,096%) Margen Variable (0,80%) que resulta en 2,11% promedio, a 19 años, pago semestral de los intereses y amortizaciones a pagar desde noviembre de 2025 a noviembre de 2039.

U\$ 50.000.000,00 (Cincuenta millones de dólares) provenientes del BID con tasa fija de 2,5% anual a un plazo de 24 años, con pago de intereses semestral y amortización del capital desde mayo de 2027 a noviembre de 2044.

U\$ 20.000.000,00 (Veinte millones de dólares) provenientes del BIRF con tasa variable compuesta de LIBOR a 6 meses (1,09%) más Margen Fijo (1,60%) que resulta en 2,69% promedio, a 30 años, pagos semestrales de intereses y amortización del capital a partir de mayo de 2027 hasta noviembre de 2044.

U\$ 370.000.000,00 (Trescientos setenta millones de dólares) se encuentran aún en gestión, es decir, aún no se ha definido la fuente de financiación de estos fondos.

EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO

Con todas estas medidas siendo implementadas y las trabas a la libre circulación y generación de intercambios comerciales en muchos sectores, surge el temor de un potencial incumplimiento de los compromisos asumidos ante organismos internacionales para el acceso a los fondos mencionados más arriba, lo que nos conduce a analizar el crecimiento de la deuda nacional en tiempos pandémicos como los actuales a saber:

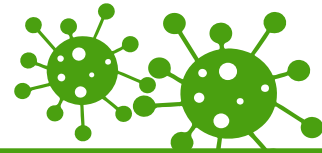
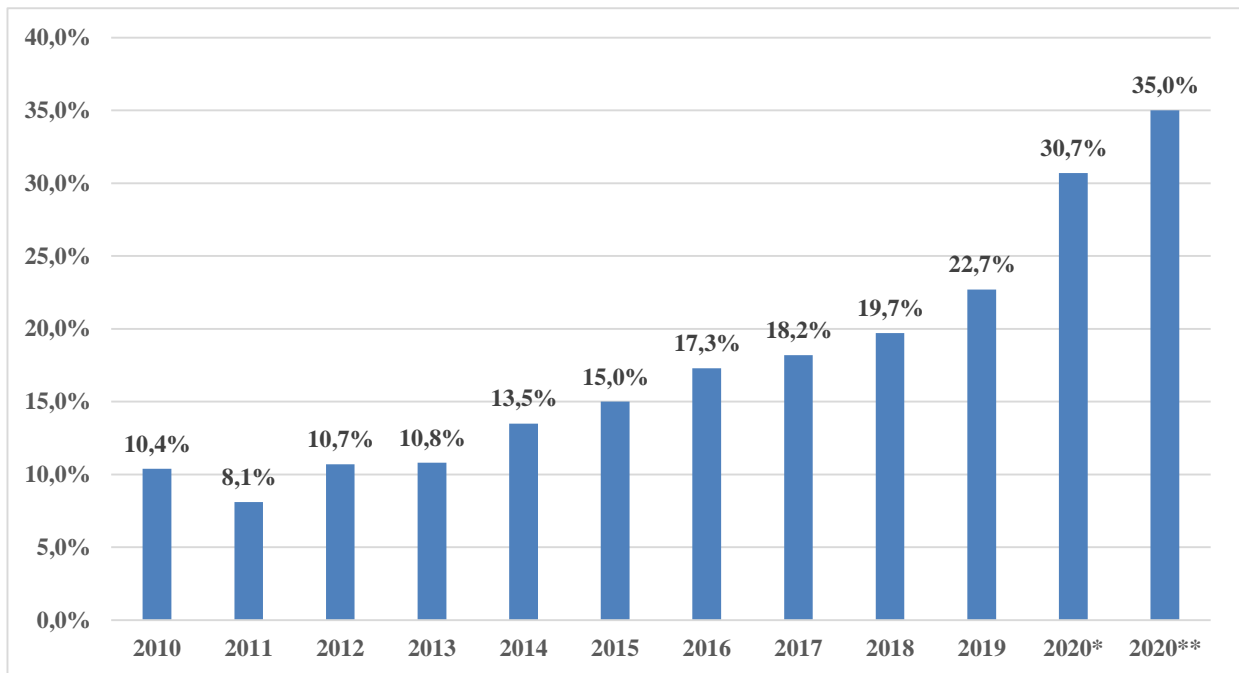


Gráfico 1 –
Deuda externa (% sobre el PIB)



Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Donde se observa claramente los aumentos en el endeudamiento que se está experimentando en el año 2020, con un salto incremental sustancial que puede costar futuramente (Hacienda M. d., 2020).

Las consecuencias ya se observan en el presupuesto aprobado para el PGN 2021 que sufrirá un aumento en aproximadamente 13.000 millones de dólares (UH, 2021).

Este detalle realmente no es para nada menor, pues el año 2020 se cierra con un déficit fiscal del 6,1% con una desaceleración de la economía que se manifiesta en un crecimiento del PIB de -1%, aunque existe expectativa de mejora (MH, 2021).

Es necesario considerar que el Paraguay padece de graves problemas institucionales que no favorecen las inversiones, y por ente, lo mantienen en el letargo económico que dificultará generar fondos para el pago de la deuda contraída, ya que las deudas se pagan con impuestos, y en el peor de los casos, con emisión inorgánica de dinero. Ambos casos pueden afectar terriblemente a la clase media y baja de nuestro país, que podrían conducir a problemas sociales que resultarían lamentables.

DISCUSIÓN

¿En qué queda la investigación ahora? Hemos visto que, para enfrentar la crisis económica generada por la pandemia, organismos internacionales han sugerido tomar algunas medidas, las cuales en el caso paraguayo fueron tomadas en su totalidad, para cumplir con las medidas de mitigación se accedió a una línea de crédito de U\$ 1.600.000.000 (Mil seiscientos millones de dólares) de lo que ya se accedió a financiación de U\$ 1.230.000.000 (Mil doscientos treinta millones de dólares). No se discute en este trabajo la calidad de la ejecución de dicho préstamo, sino más bien se hace un llamado de atención al aumento del endeudamiento que para finales de 2020 asciende al 35% del PIB, siendo que se ha extralimitado la barrera legal del 1,5% de déficit



fiscal anual, se tuvo un incremento sustancial del PGN para el 2021, nos enfrentamos a una caída del PIB y los préstamos recién se empezarán a amortizar dentro de 3 o 5 años, y se terminarían de pagar recién por el año 2044. Las consecuencias futuras para la economía nacional de no poder cumplir con los compromisos crediticios contraídos, podrían ser delicadas, pues la estabilidad macroeconómica ha sido uno de los puntos fuertes del país en los últimos tres lustros.

CONCLUSIÓN

Más allá de los logros que se han podido alcanzar o las soluciones de contingencia que se establecieron, es importante analizar las consecuencias financieras que podrá traer para el país. El Estado cumple su función social, pero dada la situación de shock al que hemos sido sometidos con la pandemia, la recuperación económica tardará en manifestarse, pero además, con el ritmo normal de nuestra economía, evitar un déficit fiscal siempre fue complicado, con la coyuntura actual que se proyecta por varios años, urge un compromiso de los dirigentes del país para las reformas institucionales que requiere para poder dejar de ser un país marginal que recibe muy poca inversión extranjera debido a su debilidad institucional y su falta de seguridad jurídica. La estabilidad macroeconómica que es uno de los grandes atractivos que a duras penas el gobierno ha construido, corre riesgo de deteriorarse, si no se genera el ecosistema institucional capaz de recibir inversiones de capital para poder aumentar la productividad y con ello generar recursos suficientes para cumplir con los compromisos asumidos.

En especial, lo referente al pago del préstamo, que de alguna manera son responsables todos los que pagan impuesto y forman parte de lo denominado empleo formal, así como las generaciones futuras que pagarán el costo de este emprendimiento. Por ello, será necesario mucha responsabilidad fiscal y monetaria para no distorsionar los planes a futuro de los agentes productivos del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ley 6524/20, C. B. (7 de noviembre de 2020). *ip.gov.py*. Obtenido de <https://www.ip.gov.py/ip/hacienda-remitio-al-congreso-y-a-la-cgr-informe-sobre-uso-de-recursos-de-ley-de-emergencia/>
- BANCO MUNDIAL. (s.f.). https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQjwzZj2BRDVARIsABs319JiyR-XUeFruXZXcYoP-wYJ00Jj0t5q9dBaSPwJ7Xw3dNKd3TZMw-kaAvHfEALw_wcB.
- Benegas Lynch, A. (1998). Bienes públicos, externalidades y los free-riders: El argumento reconsiderado. *Estudios Públicos*, 203-218.
- Cristaldo Raskin, D. (7 de noviembre de 2020). *bancomundial.org*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- Fogapy. (7 de Noviembre de 2020). *fogapy.gov.py*. Recuperado de <https://www.fogapy.gov.py/noticias/medidas-implementadas-por-el-fogapy-ante-la-pandemia-del-virus-covid-19-28>
- Freire de Souza, C. D. (2020). War economy and the COVID-19 pandemic. *Revista da sociedade brasileira de medicina tropical*, 1-3.
- Hacienda, M. (8 de Enero de 2021). *www.rindiendocuentas.gov.py*. Recuperado de <https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/perfilprestamo>
- Hacienda, M. d. (07 de Noviembre de 2020). *economia.gov.py*. Recuperado de <https://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-politica-de-endeudamiento/estadisticas-y-publicaciones/deuda-publica>
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Imas, V., Riera, F., & Montaldo, B. (8 de Enero de 2021). *www.conacyt.gov.py*. Recuperado de https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/libro_proteccion_social.pdf
- Legislativo, P. (7 de Noviembre de 2020). *bacn.gov.py*. Recuperado de <https://www.bacn.gov.py/leyes->



paraguayas/9156/ley-n-6524-declara-estado-de-emergencia-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-ante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19-o-coronavirus-y-se-establecen-

- Subsecretaria de Estado de Tributación (2020). *La administración tributaria en tiempos de pandemia: Medidas Implementadas 2020*. Asunción: SET Tributación. Recuperado de <https://www.set.gov.py/rest/contents/download/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/institucional/resultados/La+Administracion+Tributaria+en+Tiempos+de+Pandemia.pdf?version=1>
- MH. (8 de Enero de 2021). *www.hacienda.gov.py*. Recuperado de https://www.hacienda.gov.py/situfin/documentos/situfin_noviembre_2020.pdf
- Constitución Nacional. 20 de junio de 1992. Paraguay. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm#:~:text=El%20Estado%20proteger%C3%A1%20y%20promover%C3%A1,de%20cat%C3%A1strofes%20y%20de%20accidentes.
- OPS. (2020). *COVID19: novel coronavirus 2019*. Buenos Aires: PAHO.
- Pérez y Soto, A. y Calderón Ossa, Y. A. (2012). El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y sus límites. *Iustitia*, 75-100.
- Samuelson, P. A. y Nordhaus, W. D. (1996). *Economía*. Madrid: McGraw Hill.
- Diario Última Hora. (8 de Enero de 2021). *www.ultimahora.com*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/diputados-acepta-aumento-del-pgn-2021-g-922-billones-n2916710.html#:~:text=La%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20acept%C3%B3,2021%20de%20m%C3%A1s%20de%20G.&text=Los%20diputados%20aprobaron%20los%20cambios,ser%C3%A1%20de%20m%C3%A1s>
- WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Organización Mundial de la Salud [OMS]. (8 de Enero de 2021). *www.who.int*. Recuperado de <https://www.who.int/es/about/who-we-are/frequently-asked-questions>