

Proyecto de Ley de Financiamiento al INCAN: Un Balance entre Sostenibilidad y Accesibilidad

Autores: *Ian Cameron, Alex Saprizá, Guido Bordón*

El Instituto Nacional del Cáncer (INCAN) es fundamental en Paraguay para la atención y tratamiento del cáncer, que es la segunda causa más frecuente de muerte en el país, representando el 19,78% de las muertes totales en 2019. Ese mismo año, el cáncer fue la primera causa de muerte prematura en personas menores de 70 años, con una tasa de mortalidad de 71,2 por cada 100,000 habitantes, según datos presentados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

El cáncer no retrocede, y los datos de GLOBOCAN, entidad vinculada a la Organización Mundial de la Salud, revelaron que en 2022 se registraron 13,783 casos de cáncer en Paraguay, persistiendo como una de las principales enfermedades que aquejan a la población.

En la actualidad, un proyecto de ley en comisiones de diputados, propone un aporte obligatorio de los asegurados tanto del sector privado como del IPS - de entre 5 y 10 dólares por asegurado- para financiar al Instituto. Esta medida busca generar un flujo de recursos estable que le permita cumplir con la adquisición de medicina oncológica. La iniciativa busca subsanar las deficiencias y requerimientos de financiamiento del Instituto, de igual manera, plantea desafíos y riesgos debido a la carga económica que podría representar para el sector de aseguradoras.

En materia de financiamiento, a la fecha de su constitución el INCAN cuenta con 6 fuentes de financiamiento, sin embargo, los recursos proveídos por el Tesoro denotan una elevada y creciente dependencia de los fondos públicos (85% para el año 2025 según Dirección General de Presupuesto).

Gráfico 1.

Presupuesto del INCAN por fuente de financiamiento en miles de millones de guaraníes.



Nota: Ministerio de Economía y Finanzas. Resumen Ejecutivo PGN 2025. Datos preparados por la Dirección General de Presupuesto.

Además, la implementación de la Ley de Hambre Cero ha impactado negativamente a la redistribución de recursos para el instituto, dicho efecto busca ser atenuado con la presente Ley. Las fuentes de financiamiento que se citan en la ley creadora de dicho instituto (Ley 6266/18) indica:

- Contribución del Estado mediante los créditos que le asigne el PGN para este fondo.
- 40% del aporte del FONACIDE.
- Donaciones.
- Otras fuentes de financiamiento.
- El 25% de la tasa de participación establecida en el inciso b) del artículo 21 de la ley N° 5538/15, Impuesto Selectivo al Consumo.
- El 25% de lo recaudado en concepto de ISC corresponde al consumo de bebidas alcohólicas.

Estas fuentes de financiamiento, aunque son varias, son todas de alguna u otra manera inestables, lo cual afecta la previsibilidad, disponibilidad y origen de los fondos. En esta línea, el Proyecto de Ley: “que establece el aporte de 5 dólares americanos por cada asegurado básico y de 10 dólares americanos por cada asegurado premium o similares de las empresas prestadoras de seguro médico privado, además del aporte de 5 dólares americanos por cada asegurado del instituto de previsión social (IPS) y establece la obligatoriedad de que dichos fondos sean destinados al ministerio de salud pública y bienestar social - instituto nacional del cáncer (INCAN)” busca financiar específicamente el gasto 352 “Productos Farmacéuticos y Medicinales”, uno de los principales y cruciales gastos que posee la institución; actualmente, la ley se encuentra en revisión en las comisiones y ya fue rechazada por la comisión de Salud, por lo que podría presentar dificultades para su aprobación y aplicación.

Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares recabados durante el 2023 (EPH 2023) el universo total de asegurados es de 1.655.295 personas, si todos los asegurados fuesen a abonar el monto señalado en este proyecto de ley, se podrían ingresar de Usd 10.562.621. (La estimación se hace en base a que los asegurados del IPS son los asegurados básicos y los que cuentan con otro tipo de seguro son los asegurados premium).

Tabla 1.

Recaudación Estimativa con Implementación de Proyecto Ley

Aportante	Cantidad	Total (\$)
Asegurados Básicos	1.198.266	5.991.330
Asegurados Premium	457.129	4.571.291
Totales	1.655.295	10.562.621

Nota: La tabla resume las principales variables de análisis del Proyecto.

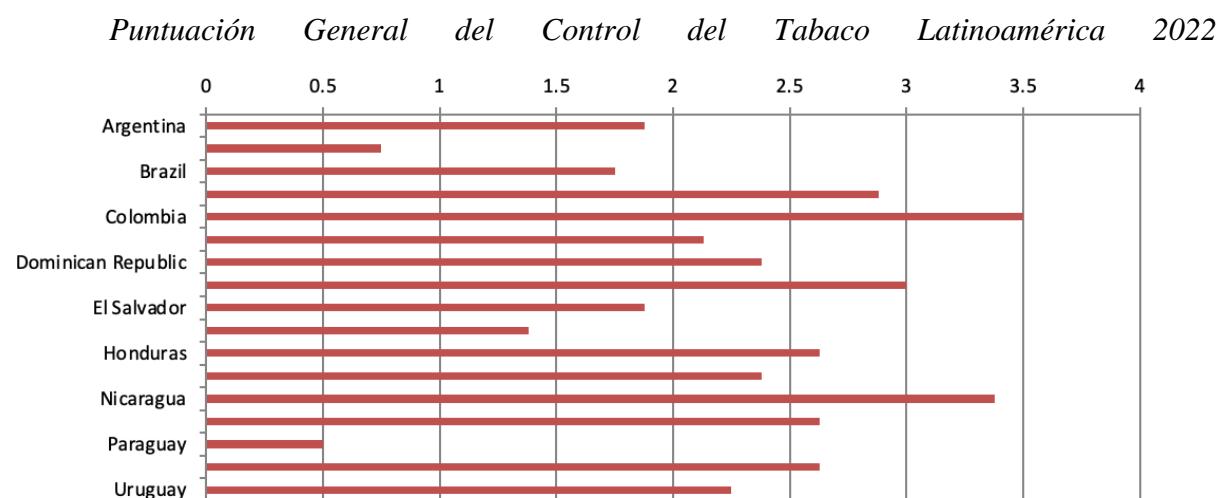
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2023.

Es pertinente indicar que, el proyecto plantea una fuente de ingresos más estable para el instituto, este ingreso permitiría cubrir aproximadamente 25% del objeto 352 del Incan, ya que se presupuesta alrededor de Usd. 40.000.000 para el próximo año. (PGN, 2025).

De manera a continuar diversificando y aumentando los ingresos del tesoro, el ISC al tabaco supone un área de mejora, la *Ley N° 6380 “de modernización y simplificación del sistema tributario nacional”*, establece mínimos y máximos sobre la base imponible que podrían ser modificadas por el Poder Ejecutivo, pero no se delinean ni explican los plazos para establecer el máximo de base imponible (24%).

Para contextualizar la deficiencia e inequidad tributaria, se podrían utilizar los datos publicados por el Tax Scorecard de Tobacconomics, el mismo evalúa a los países miembros de las Naciones Unidas que firmaron el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco. Paraguay, es el peor de la región Latinoamericana, puntuando apenas 0.5 puntos sobre 5 posibles.

Gráfico 2.



Nota: El Tax Scorecard 1 se mide sobre 4 pilares fundamentales para el Control del Tabaco: precio del cigarrillo, cambio en asequibilidad del cigarrillo, estructura tributaria e impuesto efectivo.

Fuente: Tobacconomics. Tax Scorecard para Región Latinoamérica.

Entretanto, el presupuesto total del Instituto para el año 2025 plantea un aumento del 30,3% en comparación con el presupuesto 2024 (el presupuesto 2024 fue de unos USD 60.000.000 -sesenta millones de dólares-, mientras que en 2025 ascendería a casi USD. 90.000.000 -noventa millones de dólares-). Este incremento tendría efectos positivos en el desarrollo de proyectos, mejora de servicios, e infraestructura, acompañado de un financiamiento sostenible con mayor disponibilidad financiera que permitirá planificaciones a

largo plazo, garantizando un suministro constante de insumos esenciales para los tratamientos oncológicos.

El aumento obligatorio en las primas de seguros médicos podría afectar la accesibilidad a los mismos. Según la EPH 2023, el 7,7% de la población paraguaya cuenta con seguros privados y el 19,8% con IPS (véase tabla 1). Este incremento podría resultar en una carga financiera adicional para familias y empresas, pudiendo llevar a la pérdida de cobertura y aumentando la presión sobre el sistema público de salud. Asimismo, la implementación de una tarifa en Dólares no facilita la implementación, ya que no es una moneda de curso legal en el país y el aporte estará sujeto a la variación del tipo de cambio, donde bajo un escenario de depreciación cambiaria presionará aún más las finanzas del sector privado.

Además del impacto financiero que podría llegar a ocasionar sobre los asegurados, existe preocupación sobre cómo se manejan los fondos, sin un sistema ético y robusto de supervisión y rendición de cuentas, tenemos el riesgo que estos recursos adicionales no sean utilizados íntegramente para la compra de medicamentos.

Es fundamental reiterar, la ineficiencia e inequidad del sistema tributario, con un sistema fiscal más progresivo y efectivo; donde no hay tanta maniobra para la evasión y el que genera la externalidad negativa termina pagando (industria tabacalera) sería posible cubrir una mayor proporción de los costos asociados al cáncer. Un ejemplo de mejora sería aumentar el impuesto selectivo al tabaco. El tabaquismo en Paraguay, genera costos aproximados de Gs. 1.5 billones al año, considerando que el ISC genera en promedio ingresos por Gs. 200 mil millones, el saldo de 1.3 billones anuales, son financiados con recursos públicos (Costos Asociados Tabaquismo - Aportes por Impuesto Selectivo = Saldo Neto Contribuyente). Si revisamos el estudio sobre la carga del tabaquismo en el sistema de salud, tan solo el 15% de los gastos que suponen para el sistema de salud nacional son cubiertos por el Impuesto selectivo, con un aumento de los precios finales al tabaco del 20% se podrían prevenir hasta 1003 muertes y 423 nuevos cánceres, además se obtendrían beneficios por 1.115.541 millones Gs. en los próximos 10 años. (Bardach A, Palacios A, Caporale J, Alcaraz A, Rodríguez B, Sequera V.G, Cañete F, Augustovski F, Pichon-Riviere A., 2016).

Tabla 2.

Recaudación ISC - Tabaco.

Ítem ISC	2020	2021	2022	2023
Cigarrillos Perfumados	185.657.532.785	170.485.762.025	209.957.462.527	227.408.034.647
Cigarrillos Generales	31.783.470.156	12.670.343.867	31.753.301.769	42.675.528.202
Cigarrillos De todo Tipo	987.756.241	733.375.748	806.860.653	311.110.814
Tabaco Picado	2.406.307.786	2.661.428.004	3.222.452.594	2.537.362.488
Tabaco Elaborado	64.997.789.102	36.304.357.739	30.139.367.000	38.363.702.668
Tabaco Esencias	336.114.923	514.492.257	861.822.202	2.819.890.865
Totales	286.168.970.993	223.369.759.640	276.741.266.745	314.115.629.684

Nota: La tabla muestra la recaudación en concepto de impuestos al tabaco en sus distintas presentaciones. Los valores se exponen en miles de millones Gs. Fuente: Elaboración Propia con datos de DNIT.

Por lo cual, antes de implementar alguna nueva carga financiera sobre los asegurados privados, empresas privadas y más cargas financieras al IPS, sería necesario evaluar mecanismos complementarios; como: controles de precios en los medicamentos oncológicos; o bien, incentivos a la creación de industrias farmacéuticas para desarrollo de medicamentos de origen nacional, promoviendo la competencia y una oferta estable. De esta manera, se lograría un equilibrio entre el fortalecimiento del INCAN, la protección del acceso a la atención médica para la población y el desarrollo de una industria farmacéutica competitiva.

El proyecto de ley, si bien busca mejorar la atención oncológica, podría afectar el poder adquisitivo de los asegurados y su acceso a los servicios de salud. El balance entre el fortalecimiento del INCAN, la protección de los sectores más vulnerables, la equidad y

eficiencia del sistema tributario son factores esenciales para lograr una medida justa, eficaz y sostenible.

Referencias

Bardach A, Palacios A, Caporale J, Alcaraz A, Rodríguez B, Sequera V.G, Cañete F, Augustovski F, Pichon-Riviere A. Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto del aumento del precio a través de impuestos. Documento técnico IECS N° 18. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2016.

Chaloupka, F., Droege, J., Siu, E., Vulovic, V., Mirza, M., Rodriguez-Iglesias, G., Ngo, A., Letermer, C., Lee, H., Dorokhina, M., & Smith, M. (2021). Sistema de Puntuación Fiscal de los Cigarrillos (2^a edición): Nota sobre políticas públicas relativas al componente de puntuación: Participación de los impuestos. Chicago, IL: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois Chicago. www.tobacconomics.org

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay. (2023, 10 de enero). *Presupuesto de Gastos 2024*.

Dirección General de Presupuesto, Gerencia de Gestión Financiera del Estado, Viceministerio de Administración Financiera del Estado Ministerio de Economía y Finanzas. (2024, 30 de agosto). Presupuesto General de la Nación 2025.

Dirección Nacional de Ingresos Tributarios. (Julio, 2024). Estadísticas de recaudación en concepto de Impuesto Selectivo al Consumo de 2009 a 06/2024. <https://www.dnit.gov.py/web/portal-institucional/estadisticas>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2019). Informe epidemiológico del cáncer en Paraguay. Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles. Recuperado de <https://www.mspbs.gov.py>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2023). Datos preliminares del registro de cáncer de base poblacional. Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles. Recuperado de <https://www.mspbs.gov.py>