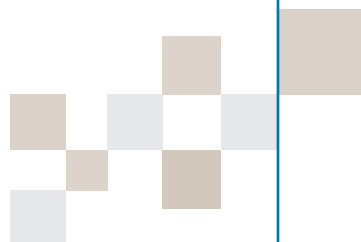


# Fiscalidad y extractivismo en Paraguay.

## Propuesta de cambio tributario para el desarrollo, la equidad, la inclusión y la prosperidad compartida

**José Carlos Rodríguez**

- Este documento analiza el proyecto de ley tributaria de Paraguay presentado por el ejecutivo en mayo de 2019, señalando los progresos que trae y sus deficiencias.
- Propone superar el proyecto con una tributación que promueva el desarrollo compartido y la prosperidad en un país pobre y muy desigual, con una tradición secular de extractivismo que no es sostenible ni rentable.
- Propone asimismo una tributación redistributiva, que enfrenta problemas estructurales seculares. El documento está sustentado en evidencia de problemas y propuestas tributarias para abordarlos.



## Contenido

<b>Presentación: superar la fiscalidad del extractivismo .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción: para el desarrollo, la equidad fiscal, la lucha por la inclusión de la población vulnerable y por la prosperidad compartida.....</b>	<b>4</b>
<b>La propuesta de nueva ley tributaria .....</b>	<b>7</b>
Impulsar el desarrollo económico .....	7
Impulsar la inclusión social y económica .....	8
Reducir la pobreza y la desigualdad.....	9
Formalización de la economía .....	11
Trasparencia administrativa .....	13
Industrialización.....	14
Capacidad productiva de la población.....	15
Impuestos indirectos a directos .....	17
<b>Problemas silenciados.....</b>	<b>18</b>
<b>Las barreras estructurales .....</b>	<b>20</b>
<b>Mínimos efectos esperados por el proyecto de ley.....</b>	<b>20</b>
<b>La propuesta del Frente Guazú .....</b>	<b>21</b>
Propuestas .....	21
<b>Referencias .....</b>	<b>23</b>





## Presentación: superar la fiscalidad del extractivismo<sup>1</sup>

Después del último cambio del año base y de acuerdo con los cálculos del Banco Central, en el Paraguay (2017) la presión tributaria no llegaba a dos dígitos. Hoy apenas pasa de 10%. Pero la mayoría de los empresarios se opone a aumentar la presión tributaria. Se trata de empresarios que no pagan salarios decentes: el ingreso salarial promedio pagado es menor que el salario mínimo legal establecido por decreto-ley; empresarios que no cuidan la tierra: destruyeron toda la selva de la región oriental y están haciendo lo mismo con la región occidental, a una velocidad de 300.000 hectáreas de selva tumbadas por año; y que invierten poco: en los últimos veinte años, la tasa de inversión ha venido cayendo, incluso cuando el PIB crecía. Un empresariado que, sin embargo, está ganando bien.

Una joven indígena del Chaco dijo esto al autor de este texto: “Nosotros éramos recolectores y cazadores, lo fuimos durante siglos, pero no destruíamos la selva. La dejábamos renacer, si la dañábamos. Estos *Cojñone* [de afuera] no son ni recolectores ni cazadores, destruyen todo”. La joven Nivalé no conocía la palabra *extractivismo*. Pero estaba suficientemente enterada del sentido de aquello que ocurre, de lo que desea y de lo que hacen las empresas que prevalecen en el Paraguay de la fracción empresarial extractivista.

Paraguay se ufana del crecimiento económico reciente, aun cuando según estimaciones del Banco Mundial la destrucción del capital natural anual puede estimarse hasta en 4% del PIB. O sea que la economía destruye tanta o más riqueza de la que produce. El país genera solo 40% del PIB por persona que América Latina y 10% del PIB por persona de la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), sin que esta relación cambie

ni tienda a hacerlo a largo plazo con las tasas de crecimiento de las cuales nos ufamamos, porque la línea de base es demasiado baja y el modelo de crecimiento emprendido no es sustentable.

En estas circunstancias, en julio de 2018 un gobierno conservador, liderado por el hijo del secretario privado del dictador Alfredo Stroessner (1954-1989), derrocado hace tres décadas, propuso una reforma fiscal<sup>2</sup>. Lindas promesas, con algunas lindas ideas. Pero del dicho al hecho había mucho trecho. La ley presentada por el poder ejecutivo, que decía buscar mejorar la contribución y cancelar algunos privilegios a los latifundistas, adoptó tasas de contribución tan bajas que de aquello que quería mejorar casi nada cambiará. Tampoco tocó aspectos estructurales como, por ejemplo, la excesiva concentración de la tierra.

El Congreso aprobó el proyecto de la ley con poca discusión, con los votos oficialistas, más los de algunas bancadas no oficialistas, votos de los opositores cercanos al gobierno y una nueva derecha de reciente generación, no del tipo Ronald Reagan (1981-1985, 1985-1989) y Margaret Thatcher (1979-1983, 1983-1987, 1987-1990), sino de Donald Trump (2017-) y Jair Bolsonaro (2019-). Después de la victoria parlamentaria, antes de su promulgación, el oficialismo reglamentó la ley, sobre todo en consulta con los empresarios que se oponían a ella.

No obstante, la ocasión permitió expresar lo que la bancada del Frente Guazú propone: una contribución que favorezca el desarrollo, la industrialización, la equidad fiscal, la lucha por la inclusión de la población vulnerable y una prosperidad compartida. Asuntos sobre los cuales el Estado firmó compromisos, como los Objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, y tiene una carta constitucional que los prescribe. Es una deuda interna con la ciudadanía que debería ser honrada y son asuntos que fueron discutidos por los partidos que integran el Frente Guazú.

1 La elaboración de este documento fue auspiciada por la bancada del Frente Guazú y contó con el apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

2 Ley 6380/19, de modernización y simplificación del sistema tributario, promulgada el 25 de septiembre de 2019.



Con el objetivo de sintetizar esta voz y de amplificar esta propuesta, con apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), la bancada del Frente Guazú se propuso hacer un documento que sirva, si no para ganar esta lidia parlamentaria esta vez, al menos sí para proponer alto y claro algo más justo, más eficiente y eficaz, y más acorde con el bien común. El documento analiza, primero, el entonces proyecto del ejecutivo, señalando lo que tiene de positivo como impulsar el desarrollo económico y la inclusión social y económica; reducir la pobreza y la desigualdad; aumentar la formalización de la economía; aumentar la transparencia administrativa; incentivar la industrialización; fomentar el desarrollo de la capacidad productiva de la población; y pasar del excesivo peso de los impuestos indirectos a uno mayor de los directos. Asuntos sobre los cuales hay consenso de la cooperación internacional y de las organizaciones políticas progresistas del país.

Se ocupa luego de señalar las omisiones, los problemas que el proyecto de tributación no enfrenta aun cuando debería hacerlo, tales como:

- ♦ *Aumentar el espacio fiscal*, ya que con 10% de presión tributaria el Estado poco puede hacer por el país.
- ♦ *Compensar la excesiva concentración de la propiedad y de los ingresos*, situación que desde el siglo diecinueve ha sido descrita como “Una tierra sin gente donde la gente no tiene tierras”, y tampoco trabajo.
- ♦ Las *excepciones* y los privilegios dentro de los mismos sectores empresariales que desincentivan la diversificación económica.
- ♦ El freno a la *depredación ambiental*.
- ♦ *Remover la informalidad y desprotección social*.
- ♦ Establecer cierto garantismo para solventar *servicios públicos de calidad*; y
- ♦ Hacer provisiones para compensar la *volatilidad* excesiva de la economía que secularmente ha vivido de la inundación a la sequía y viceversa, sin que se tomen las precauciones debidas.

En la tercera parte se enumera la acción positiva necesaria que puede impulsar una ley tributaria tendiente a generar las condiciones necesarias para un desarrollo con prosperidad compartida. Y se subraya qué efectos de los propuestos por la ley serán mínimos, tal como se presentaron mediante simulaciones: poco aumento en la presión tributaria; poco alivio de la extrema desigualdad; bajo incremento de los impuestos selectivos al consumo de productos no saludables; baja progresividad y baja proporción de los impuestos directos en relación con los indirectos; y baja velocidad del crecimiento del capital humano.

Como propuesta del Frente Guazú, en parte una contrapropuesta, se enumera lo más importante y lo más urgente en un proyecto de ley que enfatizara aquello que el país necesita para tener un desarrollo con igualdad y cohesión social democrática. Parte es ponerle las cantidades necesarias a las tasas previstas, parte es innovar para hacer una fiscalidad desarrollista y distributiva, que incremente la justicia social, que redistribuya la capacidad de generar riqueza junto al reparto de la torta económica. Esto es, que busque incidir sobre el proceso de acumulación económica para que esta no sea básicamente extractivista, y busque también fortalecer la contraparte democrática-ciudadana: desarrollo de derechos, o sea, disfrute efectivo de las libertades.

## **Introducción: para el desarrollo, la equidad fiscal, la lucha por la inclusión de la población vulnerable y por la prosperidad compartida**

La presentación de un texto alternativo a la ley tributaria, dado el poco tiempo y el bajo número de votos progresistas en el parlamento, hubiera sido un esfuerzo infructuoso y en cierto sentido anacrónico. Con asesoría multilateral evidente y negociaciones con los que tienen mayor poder económico, como los grandes empresarios, el poder ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, presentó un proyecto de ley de reforma tributaria, nominada “De



modernización y simplificación del sistema tributario nacional”, un proyecto aprobado aun cuando poco discutido en el parlamento.

La narrativa oficial implícita podría formularse así: “Hay tantas razones para cambiar la ley tributaria que permítannos, al menos, cambiar un poco”. El gran contribuyente y el gobierno saben que Paraguay paga la mitad de impuestos que América Latina y 40% de lo que necesita. Eso lo defienden en nombre de argumentos sin sentido, en defensa de privilegios injustos y en perjuicio de los intereses nacionales, sobre todo los de los más vulnerables.

Sin embargo, la *deformación fiscal* (Barreix, Benítez y Pecho, 2017) busca y consigue el apoyo al gobierno de gran parte del empresariado, aun cuando se sepa que los impuestos son insuficientes para el desarrollo y para lograr una prosperidad compartida en la medida necesaria y factible en un tiempo razonable. La tradición tributaria deformada de América Latina y el Caribe, empeorada en Paraguay, sacrifica las oportunidades de desarrollo del país. La tributación deformada es injusta y condiciona la reproducción de la exclusión, la informalidad, la desigualdad y la pobreza a niveles inaceptables con los compromisos internacionales, con las leyes vigentes, con los postulados constitucionales y con las promesas electorales. En síntesis, esta deformación impide la puesta en vigencia real del *contrato social* celebrado por nuestra sociedad.

La opción de Frente Guazú fue exponer el contenido de una tributación justa y transformadora. Aumentar la conciencia política ciudadana y la de los partidos políticos, los movimientos sociales, así como fortalecer las propias bases y las de la ciudadanía progresista.

El proyecto de ley de reforma tributaria, nominada “De modernización y simplificación del sistema tributario nacional”, presentado y aprobado por el gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-) es la continuación de un itinerario que se lleva a cabo como superación y continuación del *sistema tributario* de

la dictadura. Mientras la tributación de la dictadura se basaba en la mínima contribución y en el casi nulo crecimiento endógeno<sup>3</sup>, el proyecto, a treinta años de derrocamiento del dictador, buscaba formalmente la superación del uso represivo y privilegiado de los impuestos sobre los negocios, vigente durante las décadas del sistema autoritario<sup>4</sup>. Para ello incrementa el sistema de mercado, en forma parcial e incompleta, conciliable para los poderes internacionales y para el dominio local. Estos poderes no benefician de manera prioritaria –y a veces de ninguna manera– los intereses de un pueblo pobre, desigual y discriminado. De todos modos, ha habido un progreso tributario, desde lo muy malo a lo menos malo (gráfico 1).

En 1992 hubo un cambio, y de un laberinto de decenas de impuestos se simplificó el sistema, con el IVA, el Irais (Impuesto a la renta comercial, industrial o de servicios) y el Imagro (Impuesto a la renta de actividades agropecuarias). El Estado estableció impuestos a la renta empresarial, aunque respetando los privilegios de los latifundistas y del sector financiero: la empresa rural no paga o casi no paga impuestos, y el sistema financiero pagaba menos que el resto.

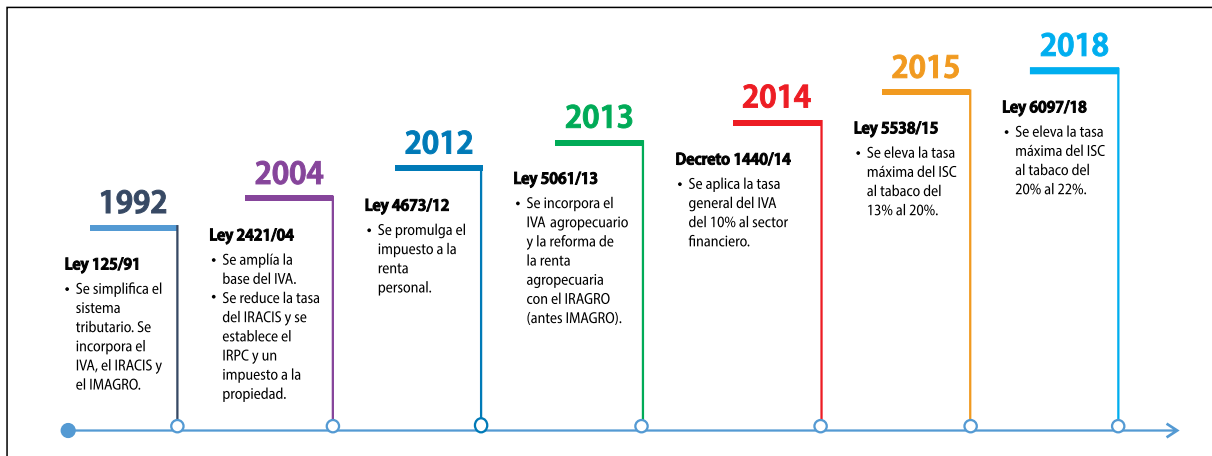
En 2004 se inició el establecimiento de un impuesto sobre la renta personal, con el que se buscaba compensar la desigualdad económica excesiva, el escollo principal para conseguir el desarrollo. El mismo solo fue puesto en vigencia diez años después, en 2013. El retraso tuvo que ver en con el rechazo a la adopción del mismo, primero, y luego con la negativa a su puesta en vigencia. La negociación de 2004 incluyó

3 Sin la asistencia estadounidense y las represas hidroeléctricas (con Brasil y con Argentina), el crecimiento económico paraguayo hubiera sido aún menor. Y aun con esta cooperación, y condiciones, el crecimiento de Paraguay es históricamente menor que el de América Latina y el Caribe y el mundo.

4 La tributación de la dictadura era muy pequeña (de alrededor 8%) y arbitraria. No en la ley, sino en su aplicación. Permitía que se beneficiara a los *partidarios del gobierno mediante excepciones*, y que se perjudicara a los *adversarios al gobierno con el rigor*. Por ejemplo, el impuesto a la renta de la empresa era de 30%, solo que no se le cobraba a los amigos, a quienes se les permitía eludir o evadir. A los adversarios se les podía exigir.



Gráfico 1. Modificaciones tributarias de 1992, 2004, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2018



Fuente: Proyecto de ley de modernización y simplificación de sistema tributario nacional.

la disminución del monto de impuestos vigentes, del IVA y de la renta empresarial, que se pagaban muy poco. El resultado fue un aumento de lo recaudado junto a la disminución de las tasas por recaudar; que el hábito de la doble contabilidad, que era generalizado, dejara de ser tan corriente; y la disminución de la brecha entre la presión tributaria legal y la recaudación cumplida.

En 2014 se disminuyeron algunos privilegios (IVA) del sector financiero, masivamente oligopólico. Desde entonces paga 10% del impuesto, como los demás empresarios, cuando antes pagaba la mitad. Los productores agrarios mantuvieron su privilegio de pagar medio IVA. El sistema financiero cobra altas tasas de interés y paga bajos intereses, una diferencia usuraria entre el interés activo y el pasivo. En 2015 y 2018 se aumentó el impuesto a productos perjudiciales para la salud como el tabaco.

Finalmente, la citada ley "De modernización y simplificación del sistema tributario nacional" enuncia condiciones correctas, que vamos a subrayar, pero no es conducente para su implementación. Además, calla sobre asuntos urgentes para el sistema tributario. Es muy probable que haya habido un borrador de proyecto de tributación más progresista (por sus considerandos) y que este haya sido frenado por los grandes contribuyentes, que no quieren aportar al

desarrollo equitativo del Paraguay, prefiriendo un espacio egoísta de confort, de mínima imposición, antes que un esfuerzo compartido para el logro de mayor modernidad, democracia y equidad. En 2011 Paraguay recaudaba apenas 40% de su potencial de recaudación, estimado una posible expansión hasta en un 30% (Fondo Monetario Internacional, 2013).

Si el resultado social de cierto progreso tributario fue neto, todavía son mucho mejores que los progresos acontecidos en otros países de América Latina y el Caribe, ya que los gastos públicos están limitados por las minorías con capacidad política de veto. Borda y Caballero (2018) señalan que según el Ciat el IVA tiene una evasión de 30,9%, mayor que la de América Latina y el Caribe (25,9%) y que la de Estados Unidos, donde es de 17,9%.

En la opinión pública la recaudación está relacionada con la calidad del gasto. Ambos son importantes, se podría ser más eficiente con los mismos fondos, por ejemplo, en salud y educación. Pero de ello se hace también un círculo vicioso y un pretexto. Se plantea que si no hay mayor calidad no debe contribuirse; y a continuación que por cuanto se paga poco es que no hay suficiente calidad de los servicios públicos. Un ministro de Educación paraguayo tiene la tercera parte del presupuesto por niño que un par de Argentina o de Brasil, y también peores rendimientos. Es



un hecho que en las áreas más eficientes del Estado, como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, hay también mayores gastos.

## La propuesta de nueva ley tributaria

La ley tiene consideraciones correctas, tal como se verá con los datos que las sustentan. Sin embargo, se verá también que no conduce a la solución de lo que enuncia.

El anteproyecto del Ejecutivo presenta estos objetivos:

1. Impulsar el desarrollo económico.
2. Impulsar la inclusión social y económica.
3. Reducir la pobreza y la desigualdad.
4. Aumentar la formalización de la economía.
5. Aumentar la transparencia administrativa.
6. Incentivar la industrialización.
7. Fomentar el desarrollo de la capacidad productiva de la población.
8. El paso del peso excesivo de los impuestos indirectos (que no son progresivos) a un mayor peso de los directos, que sí lo son.

Pensando en la tributación como un mecanismo fundamental de cambio se hicieron otras consideraciones que la ley no propone ni tematiza, pero que debería hacer, porque hay evidencias pertinentes y sólidas que las reclaman. Por ejemplo, la reforma de la tenencia de la tierra.

Junto al proyecto el poder ejecutivo hizo una prospectiva. Se consideran estos resultados previstos por la ley, donde se muestran los efectos que generaría la ley, muy pequeños. Y se exponen las prioridades que la tributación debería contribuir a incentivar, según la propuesta del Frente Guazú.

## Impulsar el desarrollo económico *Crecimiento del PIB y disminución de la pobreza de los últimos años*

El enorme aumento de la pobreza generado por las políticas neoliberales descontroladas tuvo una neta disminución en la primera década del siglo veintiuno. Esa disminución volvió a estancarse desde 2013.

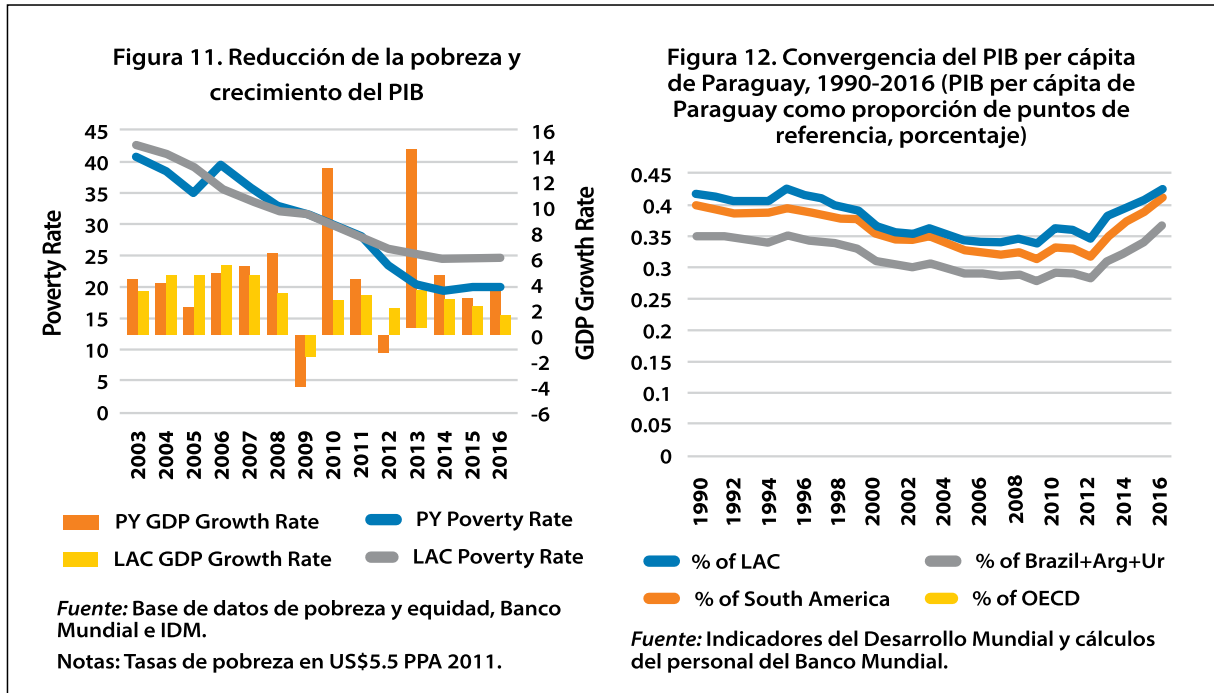
El crecimiento económico de la primera década del siglo veintiuno fue mayor que el del pasado y tuvo el mérito de ser más endógeno, a diferencia del de la década de boom de Itaipú, 1972-1982, impulsado por una masiva inversión externa. Después, el país volvió al estancamiento, desde 1982 hasta 2004. El último auge, de 2004 a 2018, superó el crecimiento de las décadas previas, caracterizadas por el estancamiento y la recesión (gráfico 2, izquierda).

Sin embargo, el crecimiento económico en el siglo actual no evitó el empobrecimiento relativo del Paraguay con respecto al mundo, a la Oede y a América Latina y el Caribe (gráfico 2, derecha). Paraguay produce una décima parte que los países de la Oede y un poco más que el 40% de América Latina y el Caribe. Solo en el tiempo de la última recesión de América Latina y el Caribe disminuyó la brecha con ventaja para el Paraguay. Según los Objetivos de desarrollo sostenible (ONU, 2017), con menos de 7% de crecimiento del PIB los países pobres no saldrán de su condición de subdesarrollo, dado el tamaño de la brecha existente. Paraguay creció un poco más de 4% después de 2004, algo aún insuficiente para converger con los países más prósperos.

En la coyuntura actual, *Paraguay volvió a la recesión*: desde la mitad de 2018 hasta mediados de 2019 la economía tuvo un crecimiento negativo del PIB (gráfico 3). Eso pone el asunto del desarrollo en una situación más urgente aún. Es apresurado decir cuál será la evolución ulterior, predecir si esta coyuntura es duradera o no, ya que en parte está causada por circunstancias adversas y coincidentes pero no permanentes: climáticas, crisis de las economías vecinas, precio de los *commodities*.

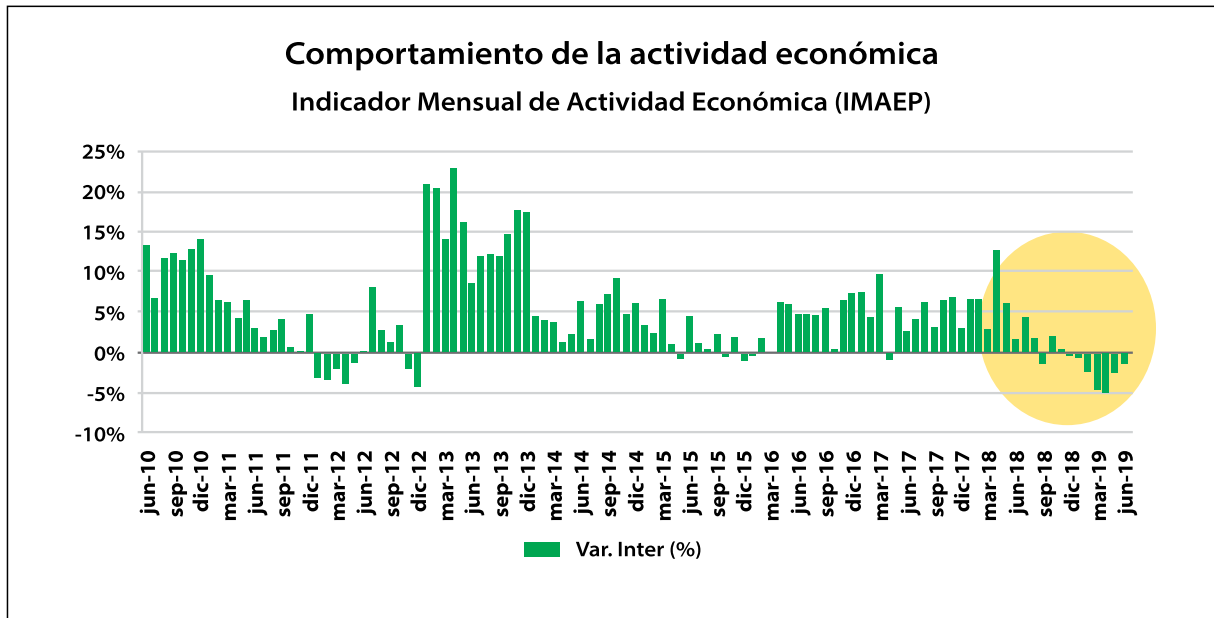


Gráfico 2. Crecimiento económico de largo plazo



Fuente: Banco Mundial, 2018: 27.

Gráfico 3. Crecimiento del PIB mensual, junio 2010-junio 2019



Fuente: Banco Central del Paraguay. Tomado de ABC, 16 de agosto 2019, www.abc.com.py, recuperado 18:47.

### Impulsar la inclusión social y económica

En Paraguay las tasas de pobreza disminuyeron de 40% en 2003 a 20% en 2013, pero desde entonces no ha habido cambios (Banco Mundial, 2018: 27).

Aun cuando la situación había logrado una mejoría, una de cada cinco personas está aún en situación de pobreza. Una sociedad que deja en el “campo de exterminio” (Göran, 2015) a casi a un millón y medio de sus habitantes no está haciendo las cosas bien. La





pobreza no debería existir, debe ser superada, y eso está pendiente. Es verdad que esta aparece como una epidemia mundial, pero no en las proporciones latinoamericanas, sobre todo cuando América Latina y el Caribe tienen un ingreso medio con una desigualdad extrema.

En Paraguay los excluidos son una asignatura pendiente para la economía y para la dignidad ciudadana. Las tasas de pobreza son injustas, atentan contra la cohesión social y constituyen una situación estructural. Los programas desarrollados en la lucha contra la pobreza, como Tekoporá y Adultos mayores han logrado disminuir la pobreza y la desigualdad, pero con ellos no se llega más allá de la mitad de los pobres; además, los montos de asistencia por familia son pequeños. La desigualdad suele presentar dos aspectos, la de la propiedad de la riqueza y la de los ingresos, ambas relacionadas pero autónomas.

## Reducir la pobreza y la desigualdad

### Desigualdad de riquezas: el caso de la tierra

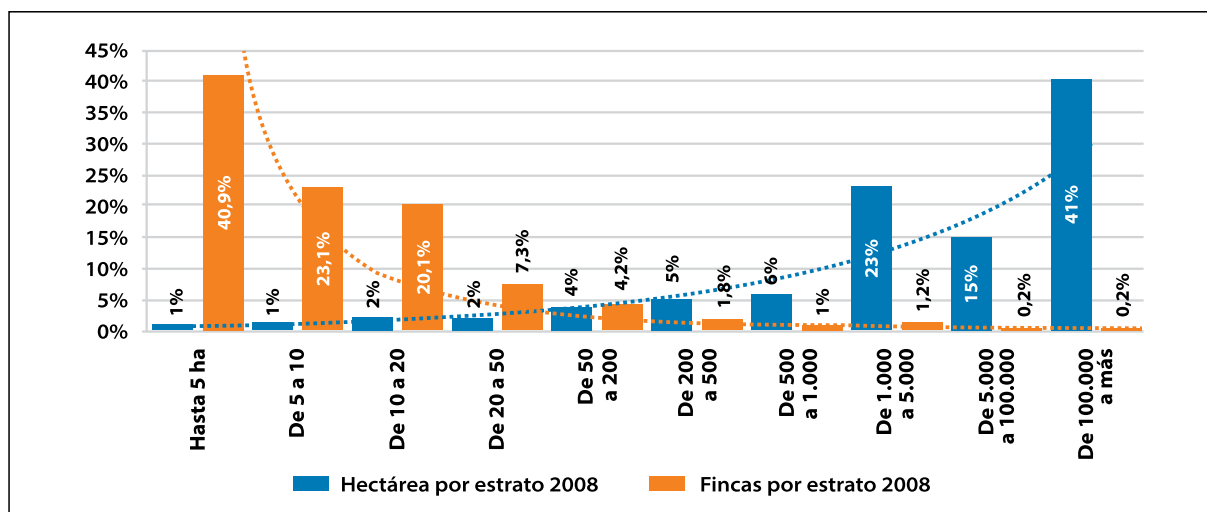
La distribución desigual de los medios de vida y producción en el Paraguay constituye una situación ge-

neralizada de *oligopolios*, no solo injustos, sino además ineficientes e ineficaces desde el punto de vista del crecimiento económico. Por ejemplo, hay un derroche de gente sin tierra (minifundios) y de tierra sin gente (latifundios). La distribución de la tierra es un caso, pero en una sociedad muy agraria constituye el paradigma del acaparamiento de la propiedad. En este caso, se trata de la propiedad *fundiaria*. En el gráfico 4 a la izquierda vemos la excesiva concentración de personas en fincas con poca tierra. A la derecha la concentración excesiva de hectáreas en pocas fincas o personas.

El Gini (medida de la desigualdad) de la tenencia de la tierra en 2016 era el peor del hemisferio: 0,93, y constituía una de las peores desigualdades *fundiarias* de la humanidad. El diagnóstico de los viajeros del siglo diecinueve se mantiene invariado, lo que hoy podríamos verificar con un simple sobrevuelo de avión: “En el país de la tierra sin gente, la gente no tiene tierra”. La sentencia sigue en pie en el siglo veintiuno, dos más tarde.

Como se ve en el gráfico 4, tomado de la estadística censal oficial, a la izquierda se acumula el *minifundio* y a la derecha el *latifundio*. Una pequeña franja media, que debería ampliarse, está en el centro. El

Gráfico 4. Distribución de la tierra, 2008\*



\* Gente sin tierra: 83,5% de los fundos con 4,3% de la tierra; tierra sin gente: 1,6% de los fundos con 79% de las tierras apropiadas por el 1,6% de los fundos.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2008, volumen I: 25.



oligopolio de las tierras tiene otras complicaciones: esa “abundancia” de tierras genera otros derroches, la destrucción indiscriminada de los recursos naturales y la baja productividad. La reforma agraria que había llegado a ser parte de la Constitución en los años 1940, y antes objeto de leyes agrarias desde 1936, sigue sin llegar a la tierra. Es letra muerta de las normas jurídicas incumplidas<sup>5</sup>.

La vida económica y social sigue siendo discriminatoria. Por ejemplo, de 1'800.000 campesino/as que había en tiempos de la dictadura, pasamos a tener 2'800.000. Pero el discurso oficioso es que ellos, los campesinos, ya “no existen más”. Ese discurso es solo el pretexto de los privilegiados para omitir las políticas sociales que permitan mayor crecimiento en la forma más barata. Este discurso que niega los problemas y oportunidades es también la matriz más dura de las opciones y de las omisiones en la gestión de los recursos económicos públicos.

En una sociedad donde 40% de la gente vive en y del campo los recursos naturales son muy importantes. La oligarquía terrateniente, propietaria oligopólica de la tierra, detenta un poderío social, económico y político desproporcionado (Oxfam, 2016b). Esta hegemonía se reproduce como un ADN a otras ramas de la producción: la industria, los servicios y las finanzas también son oligopólicos. A la larga, no benefician ni a los acaparadores ni a los desposeídos.

<sup>5</sup> Hubo redistribución de tierras. El primer gobierno que lo intentó, en 1936, no duró mucho más que un año. Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), después de la revolución cubana e iniciativas insurgentes internas, la dictadura reaccionó e hizo algunos repartos de tierra (1960-1965). Entregó pequeños lotes agrícolas a los campesinos pobres, sin darles asistencia, infraestructura ni servicios, lo que no permitió una acumulación en la economía familiar campesina, que se hallaba subordinada al capital comprador o intermediario, asociado a su vez a los partidos tradicionales. A los campesinos se les dieron algunas hectáreas, a la clase media centenares y a los ricos miles. Se repartieron ilegalmente ocho millones de hectáreas de tierras fiscales (las llamadas tierras mal habidas), cerca de 20% de la superficie del Paraguay. Se roturaron más tierras, se ocuparon más regiones, pero no se cambió el sistema *latifundio-minifundio* ni la tradición *colonialista*: no se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas, habitantes seculares de las selvas cuyos territorios fueron destinados a la reforma agraria.

## Desigualdad de ingresos

La desigualdad sin control de la *riqueza* condiciona la desigualdad desproporcionada de los *ingresos*. El gráfico 5, un procesamiento de la Encuesta permanente de hogares (de 1997 a 2017), ilustra la distribución de los ingresos de la clase popular (mitad del ingreso o menos), media (del percentil 50% al 90%), acomodada (del percentil 90% al 99%) y de la más rica (más del 99%). Y evidencia las diferencias y la tendencia a su reproducción.

En los últimos veinte años, la mitad más pobre de la población (línea amarilla) pasó de ganar 288.720 a 431.075 guaraníes por mes por persona. Actualmente gana 4.745 guaraníes más que antes por día y por persona. En los últimos veinte años, el 1% más rico de la población (línea verde) pasó de ganar 9'112.765 a 16'976.335 guaraníes por mes por persona, 262.120 guaraníes más que antes por día y por persona.

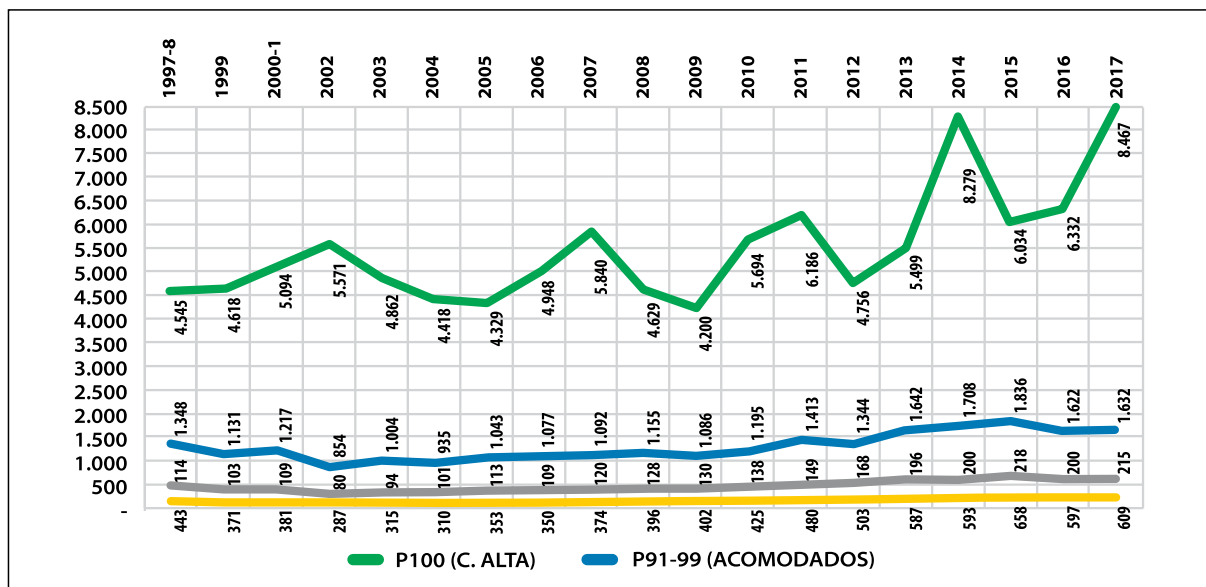
En veinte años, el 50% de menor ingreso tuvo un incremento de ingresos del 49%. Por su parte, los más ricos (1%) comenzaron con muchos mayores ingresos y tuvieron un incremento de 86% en estos años (valores constantes).

La demografía nos dice que buena parte del incremento de los ingresos se debió a que los hogares, que tenían más de cinco personas promedio en cada casa, ahora tienen la mitad de niños. O sea que el incremento del ingreso familiar por persona no fue solo uno de ingresos, sino también un decrecimiento de la población infantil de los hogares: hay más dinero en promedio porque hay menos niños y niñas. El ingreso familiar se reparte entre menos personas. El ingreso del PIB por persona, tomando en cuenta la disminución del crecimiento poblacional, fue de solo 2,5% entre 2013 y 2016 (Banco Mundial, 2018: 82). Un crecimiento nada glorioso.

La geografía también nos dice algo. Parte del incremento de los ingresos monetarios registrado se debió a la urbanización. Los pobladores de las ciudades



**Gráfico 5. Evolución de los ingresos, 1997-2017: ingreso por persona del sector popular, del medio, del acomodado y del 1% más rico (en dólares según poder local de compra (PPP) 1U\$ PPP = 2.005 guaraníes)**



Fuente: elaborado con base en las Encuestas de hogares (1997-2017).

gastan más dinero que los del campo, ya que la economía está más monetizada. En la ciudad no existe una producción de autoconsumo como la que tiene lugar en el campo, donde hay producción agrícola y de cría de animales para el consumo familiar. En las ciudades todo lo que se consume “debe comprarse”. No siempre el incremento monetario significó más consumo de bienes y servicios por persona y de mejor calidad. No toda la mercantilización, resultado de la urbanización, ha sido una mejoría en el consumo real, aunque sea un incremento monetario.

Por otro lado, la metodología estadística muestra que los ingresos de los más pobres se registran mejor que los de los más ricos, los cuales se registran mucho peor. Es decir que el ingreso del 1% más rico sería todavía mayor que el registrado, aun cuando no sepamos cuánto<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Otra omisión metodológica de los ingresos de los más ricos es la siguiente. Los datos de la encuesta de hogares registran los ingresos de los hogares. Excluyen los ingresos de sus empresas, las ganancias de las propiedades y de las empresas poseídas por los miembros de la familia si estos montos no ingresaron en las familias. Las personas con más ingresos tienen ingresos de sus propiedades y empresas que la encuesta de hogares no registra.

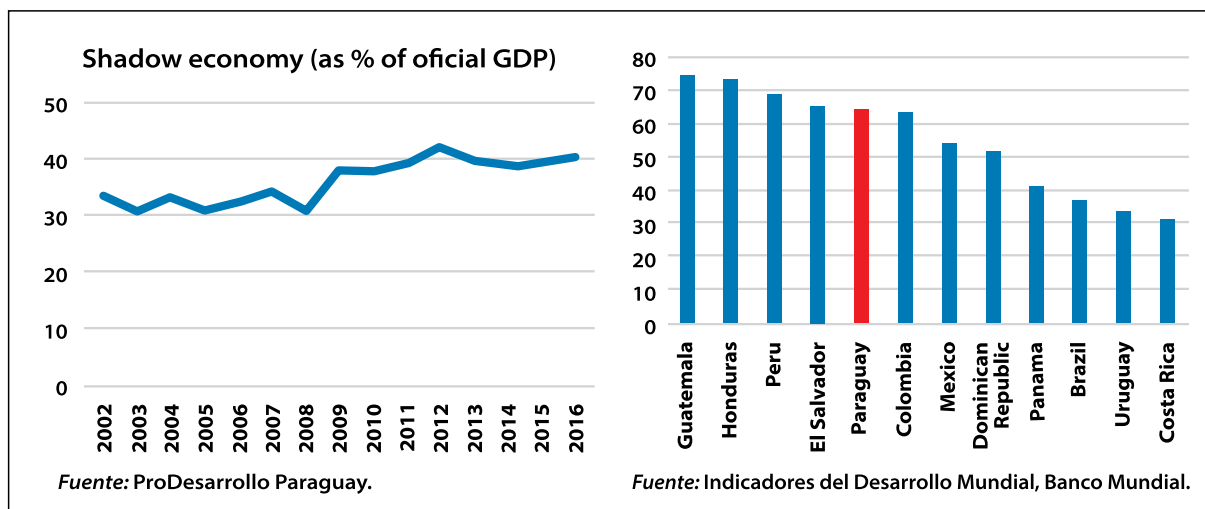
La condición de la pobreza y de la desigualdad tiene como causas la concentración oligopólica de los medios de producción y de consumo, así como el acceso a mayor y mejor educación, más salud y mayor poder político. El resultado es un bajo capital social medio y una desigualdad exagerada de los ingresos. Mejorar la suerte de la población pobre es una prioridad, aun cuando todavía constituye una meta insuficiente. Hay que pensar en el mayor desarrollo de todas y todos. Y, para ello, aumentar la capacidad productiva de todos y de todas, en especial la capacidad de generar riqueza de los más vulnerables. Esto supone también mayor igualdad en otros campos (Göran, 2015).

### Formalización de la economía

Cuando se habla de la informalidad se piensa en la informalidad de los más pobres. Pero la elusión y evasión fiscal, así como la evasión de la seguridad social o de las regulaciones ambientales, son protagonizadas por los más pudientes. En los años recientes hubo cierta mejoría, pero en el último lustro la tendencia no siguió mejorando.



Gráfico 6. Informalidad en Paraguay, 2002-2016, y en otros países de América Latina y el Caribe



Fuentes: gráfico de la izquierda: PRO Desarrollo Paraguay; gráfico de la derecha: Banco Mundial. Indicadores de desarrollo.

La posición del Paraguay en América Latina no es buena (gráfico 6). La informalidad del no pago del salario legal, la evasión y elusión de los impuestos, la violación de las leyes ambientales está liderada por los poderosos y es una manifestación de su impunidad. Nadie resulta sancionado por no pagar impuestos, por evasión o elusión. El principio de la “prejudicialidad” vigente consiste en que si un contribuyente considera que no debe pagar algún impuesto, hace una querrela en lo contencioso administrativo. Mientras el juicio no termina, el contribuyente no paga. Si lo gana no pagará, y si pierde deberá pagar aun cuando no hay sanción penal. En otros países cuando la contribución se considere injusta primero se paga y después se puede querellar. Y hay sanción penal, el que evade impuestos tiene pena de prisión (Paraguay. Corte Suprema de Justicia, 2005: 568).

La medición de la informalidad es por definición poco precisa, para una ONG local, PRO Desarrollo, es de 40%. El Banco Mundial la estima en 65%. Los países con menos informalidad, Uruguay y Costa Rica, son también los más iguales, democráticos y transparentes. Al contrario, los países con menos formalidad como Guatemala y Honduras son más desiguales, autoritarios y opacos. En Paraguay los más poderosos, con un poder judicial no imparcial, con abogados de peso, con lobbies y algunos sobornos, pueden resistir la contribución.

El caso más escandaloso es el de los ganaderos y sojeros: según las cuentas nacionales, llegaron a producir hasta 25% del PIB y contribuían con menos de 1% del mismo. El llamado crédito fiscal, cobrado por devolución de pagos, llegó en algunos casos a ser mayor que la deuda fiscal. La presión tributaria promedio del 10% era menor para el latifundio.

Los empresarios medianos no cuentan con la defensa de los grandes empresarios, deben pagar lo que está en la ley, cuando los más poderosos tienen modos de encubrir sus delitos fiscales. Los funcionarios cómplices de encubrir los delitos fiscales suelen tener vínculos con comandos militares, policiales o líderes del poder político.

Con el seguro de la Previsión Social ocurre otro tanto. El porcentaje de los asalariados registrados es mucho menor que el de los trabajadores realmente en situación de dependencia. El incumplimiento del salario mínimo hace que el salario real *promedio efectivamente pagado* sea mucho menor al *salario mínimo legal*<sup>7</sup>. El salario *promedio efectivamente pagado*, evaluado con censos y encuestas, es menor que el *mínimo legal*

7 En 2010, el 60% de los asalariados ganaba menos que el *salario mínimo legal*. Y desde entonces las tendencias no han cambiado significativamente (<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/pobreza/salarial/salario%20m%C3%ADnimo%202010.pdf>).



fijado por decreto, porque este último no se cumple. Los salarios se pagan en negro, sin informar al Ministerio de Justicia y Trabajo ni al Instituto de Previsión Social, registros obligatorios por ley.

El contrabando funciona porque hay complicidad de los guardias de aduana. Y una vez que la mercadería está dentro del país los controles son insuficientes para interceptarla. Se trata de una cuestión de poder político.

La capacidad de control del fisco tiene límites cuando no existen las sanciones correspondientes, y el cobro de los impuestos es ineficiente. Para el Estado es muy costoso cobrar los impuestos a los mayores contribuyentes que se niegan pagar. No es sorpresa que la economía negra (*shadow economy*) sea del 40% al 65% (gráfico 6) o que no haya mejorado después de 2012.

### Transparencia administrativa

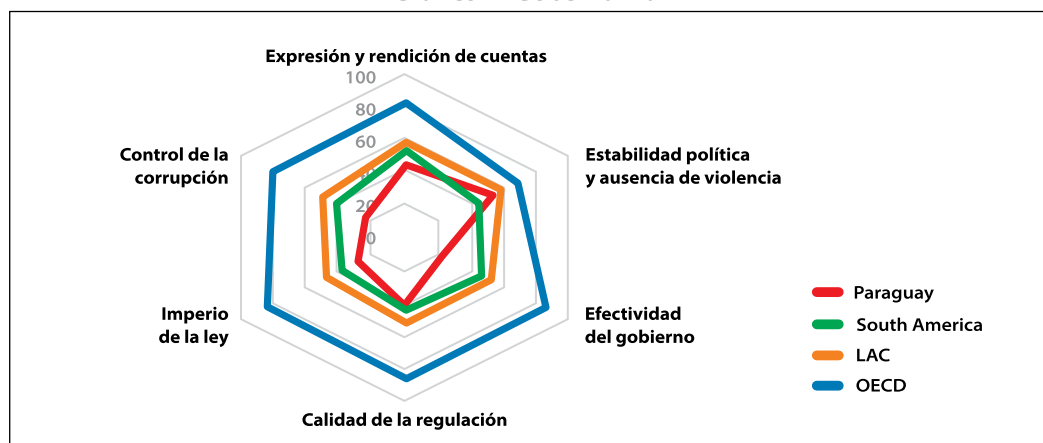
La calidad de la administración pública puede medirse por medio de los indicadores de desarrollo mundial (WDI: World Development Indicators), que toman en cuenta la transparencia y la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad del gobierno, la calidad de la regulación, la vigencia de la ley y el control de la corrupción.

Paraguay está a nivel de América Latina y el Caribe en estabilidad política y se acerca al subcontinente en capacidad de regulación, pero está peor que los demás países en todo el resto, lo cual tiene que ver con los salarios bajos y con la forma de selección y gestión clientelista del funcionariado. Los organismos estatales como el Ministerio de Hacienda o el Banco Central, con mejores salarios y bajo clientelismo, funcionan mejor. Pero además tiene que ver con la disociación entre el discurso del poder y su comportamiento real. El gobierno no toma en cuenta en suficiente medida a la ciudadanía ni a la justicia ni a los principios por los cuales dice que se rige, sino que los negocia con poderes *de facto* que se oponen a esos principios. Después de doscientos años, la República se niega a implantar aquello que dice en su himno nacional: "unión e igualdad".

La tributación, parte de la política pública, debería aumentar la coherencia del Estado. Contribuir a transformar la tradición colonial y no simplemente a ser cómplice de la competencia entre ambiciones políticas que buscan incidir en el Estado. Desincentivar las actitudes complacientes con los privilegios de los poderosos, con la corrupción, con la desregulación y la ineficacia.

La comparación con Sudamérica, América Latina el Caribe y la Oede (gráfico 7) muestra que Paraguay

Gráfico 7. Gobernanza\*



\* La falta de gobernanza en Paraguay expresa la falta de cohesión y coherencia.

Fuente: Banco Mundial, 2018: 69.



(rojo) supera a América Latina y el Caribe (anaranjado) en la estabilidad. Converge con las dos en calidad de la regulación, tomando en cuenta el manejo de la moneda y de las finanzas públicas. Pero en el resto hay desventajas, que suelen atribuirse a la incompetencia, y posiblemente esta influya. Pero el problema es secular, sistemático y sostenido. Debe tener causas más profundas, y las hay. Se trata de la colonización y de la captura del Estado por lobbies de intereses particulares que le impiden servir al interés general. El Estado está empobrecido, deformado y es usado para el clientelismo y el caudillismo. El problema nunca es solo técnico ni cuantitativo, es “político”, en el mal sentido de la palabra: político fraccional. Se trata de una forma deformada de privatización, del uso privado de la institución pública (Oxfam, 2016a).

## Industrialización

Paraguay presume de su crecimiento económico reciente aun cuando este es insuficiente para converger con los países industrializados en el plazo de dos generaciones. Ni siquiera es suficiente para converger con América Latina, cuando el subcontinente viene opacándose en el desarrollo económico más reciente. En sentido amplio, la industrialización supone políticas de inversión e incremento de la *productividad*. Mientras que la tributación fomenta el *rentismo*, es decir ganar dinero sin hacer un aporte equivalente a la economía, simplemente acaparando riqueza; y el *extractivismo*, ganar dinero consumiendo recursos naturales, como suele ser la energía hidráulica y la destrucción de las selvas para cultivos de cereales y pasturas.

La sostenibilidad del crecimiento depende de la acumulación de la riqueza (las existencias, el *stock*) y de su incremento, no solo del crecimiento del PIB, que muestra los flujos. La estadística de las existencias está disponible<sup>8</sup>, y en el gráfico 8 se presenta el mon-

to de inversión en porcentaje del producto interno bruto, con valores netos y brutos. En la inversión bruta no se toma en cuenta la depreciación de las existencias mientras que en la neta se la descuenta de las existencias (World Bank Group, 2018).

En términos *brutos* la inversión bajó de 21,9% del PIB en 1995 a 18,7% en 2016. En valores netos se redujo de 12,7% del PIB en 1995 a 7,7% en 2016. Como en términos relativos es baja, puede decirse que el crecimiento de la economía en estos veintidós años no tiene a la inversión como el motor del crecimiento económico, que tuvo lugar *a pesar* de la disminución de la inversión y del crecimiento de la riqueza, de la descapitalización.

En una contabilidad particular se hace la distinción entre el cuadro de ingresos y egresos, que informa sobre los flujos y el balance, que mide el cambio de la riqueza (de los activos). Cuando los ingresos se hacen con descapitalización, puede haber más ingresos sin incremento de la riqueza. En el Paraguay de estos años el crecimiento está movido en buena parte por la disminución del crecimiento demográfico, por el auge de los precios internacionales y por la depredación natural, no por la capitalización del país, lo cual hace insostenible este crecimiento.

Una política de *industrialización* hoy no significa solo fomentar la industria y menos la industria tradicional, significa sobre todo aumentar la productividad, el desarrollo de las fuerzas productivas y, para ello, la inversión tanto rural e industrial como la de los servicios. La quimera del pensamiento hegemónico es que el desarrollo va a ocurrir por la “venida” del capital extranjero, sin aumento de mercado interno, mejores salarios, más infraestructura, los impuestos necesarios, más y mejor educación, sin una economía endógena dinámica e innovadora.

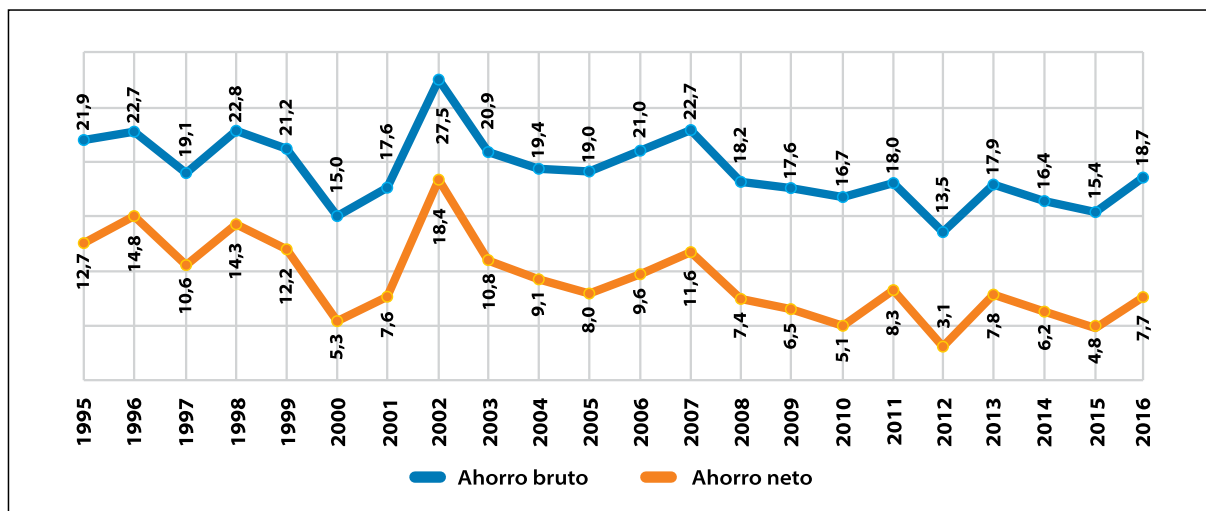
El gráfico 8 es muy informativo del siguiente hecho. En los últimos veinte años se invierte cada vez menos

8 El capital o riqueza está definido así: *capital natural*, que es el valor de las pasturas, las praderas, los recursos minerales; el *capital producido*, formado por los medios de producción

incluyendo también infraestructura y urbanización; y el *capital humano*, calculado como el ingreso de los trabajadores en toda su vida (World Bank Group, 2018: 1, 211-223).



Gráfico 8. Inversiones, 1995-2016 (la falta de inversión de la economía extractivista)



Fuente: Banco Mundial: ans18-country-tool-final-oct18rev\_0-Excel

(en relación al PIB, gráfico 2). Un capital oportunista y depredador eclipsa la genuina formación de capital: capital natural, capital producido y capital humano (Banco Mundial, 2018).

Lo que suele llamarse la necesidad de mejorar el ambiente de negocios debería llamarse necesidad de evitar los negociados y sustituir la producción con deseconomías externas, por la mayor productividad, cuidado ambiental y prosperidad compartida. Las excepciones fiscales, las asimetrías, la complacencia a la destrucción de las selvas, el abandono de políticas que incentiven la productividad popular deberían cambiarse y dar lugar a otra que busca el aumento de las fuerzas productivas.

### Capacidad productiva de la población

Uno de los principales medios para mejorar la capacidad productiva de la población y la empleabilidad es la educación. En los últimos años, las tasas de asistencia mejoraron, sobre todo en la educación media; sin embargo, no fue así en la superior. Y, de todos modos, hay brechas que expresan diferencias de oportunidades en todos los niveles. Los más pobres se benefician mucho menos que los más ricos del sistema educativo. La mala educación en Paraguay no es accidental, es otra forma más de discriminación

(gráfico 9). A lo cual se agrega el problema de la calidad: menos del 20% de los estudiantes obtienen el aprendizaje suficiente. Paraguay gasta la mitad o un tercio (1.000 U\$ PPP) por alumno que los países con mayor perfil de América Latina, que gastan 3.000 U\$ PPP o más (gráfico 9, izquierda) y tiene un rendimiento más bajo en relación a los que gastan igual como Honduras o Perú (derecha). El nivel educativo empeoró incluso cuando se aumentaron fondos para la educación.

Desde el punto de vista de la cobertura, mientras 87,7% del quintil más pobre cursa la primaria, 92,4% del más pudiente lo hace; 34,8% de los más pobres cursa la educación media, 69,4% de los más pudientes; 6% de los más pobres cursa la educación superior, 42,8% de los más ricos (gráfico 10). Todo lo cual muestra una gran diferencia de oportunidades entre unos y otros.

Esta herencia de las dictaduras ha mejorado con la democracia, pero las cifras son insuficientes. Cuando se diferencian la población indígena, la paraguaya monolingüe guaraní y la castellanoparlante puede verse que se trata de una situación social y neocolonial. Un componente fundamental de la baja ejecución es que la escuela funciona también como una institución ideológica o partidaria y no enfatiza la formación ciudadana y la preparación para el traba-



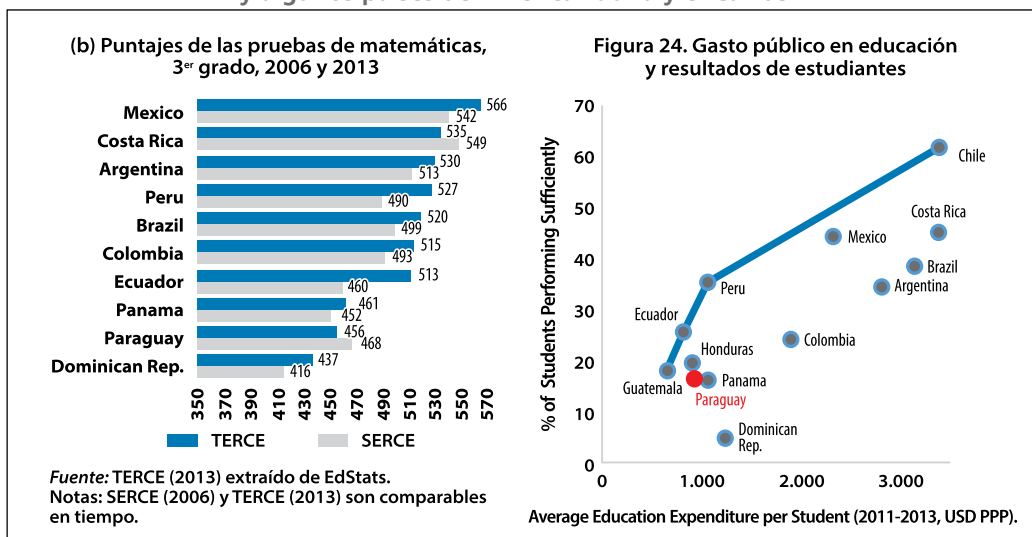
jo. Muchos profesores son operadores políticos del oficialismo. La calidad educativa no es el valor prioritario del aula.

Con las tasas impositivas establecidas no habrá educación de calidad para todos ni salud ni políticas de vivienda ni igualdad de oportunidades. O sea que el capital humano no podrá mejorar sino poco y en forma discriminatoria. Esta omisión es una mala opción, consciente o inconsciente de la sociedad. Para los más pudientes está la salud privada, las escuelas, los colegios y las universidades privadas o extranjeras; para los menos pudientes una peor educación o

mucho menos escolaridad. Todo lo cual condiciona la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

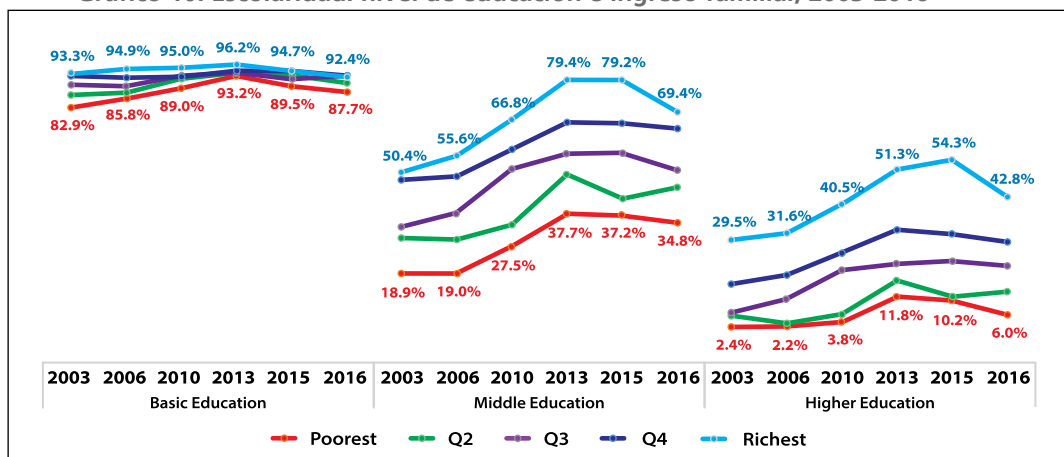
Además, con el mismo presupuesto, habría que mejorar paulatinamente la educación. Es necesario incentivar la buena educación con una mayor transparencia que permita hacer ver dónde y quién enseña mejor y quién necesita mayor apoyo para hacer mejoras. Y contar con una política educativa que incentive la excelencia y desincentive las prácticas que no dan los mejores resultados educativos, en beneficio del derecho de los educandos y de la obligación de los educadores.

**Gráfico 9. Gasto público en educación y rendimiento: Paraguay y algunos países de América Latina y el Caribe**



Fuente: Banco Mundial, 2018: 40.

**Gráfico 10. Escolaridad: nivel de educación e ingreso familiar, 2003-2016**



Fuente: Banco Mundial, 2018: 23.





## Impuestos indirectos a directos

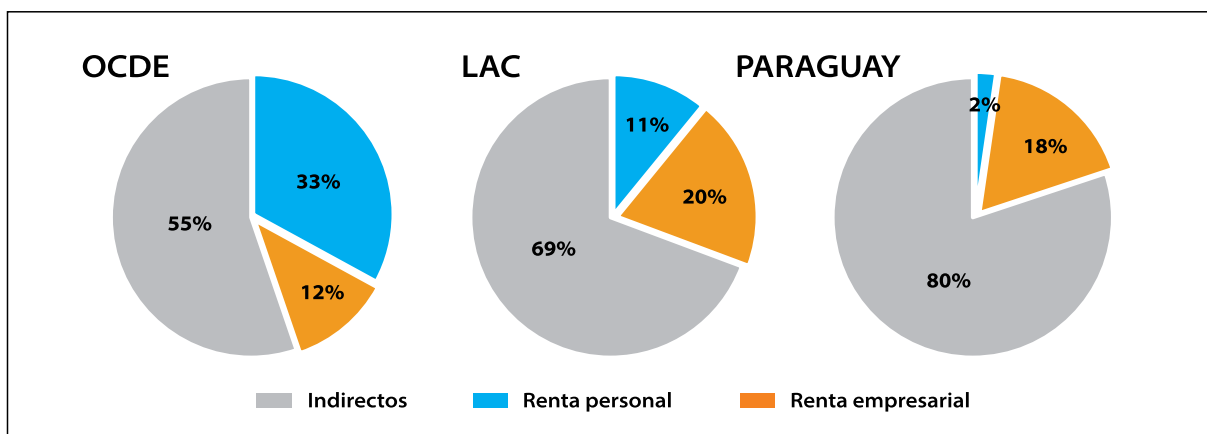
La comparación entre el monto de los impuestos indirectos, que no son progresivos, los pagan igual todos; y los directos, que pagan más los ricos, es una buena señal para estudiar la justicia tributaria o su omisión.

Los impuestos indirectos representan 55% de los ingresos tributarios en la Oede, 69% en América Latina y el Caribe y 80% en Paraguay (gráfico 11). Esta deformación tributaria hace que la diferencia entre

ingresos (por ejemplo, el Gini) antes de impuestos, y transferencias después de ellos, el disponible (después de esos pagos), sea mínima en Paraguay y, en cambio, grande en la Oede. Es decir que en Paraguay no solo se contribuye poco, sino que la carga se distribuye en forma no progresiva.

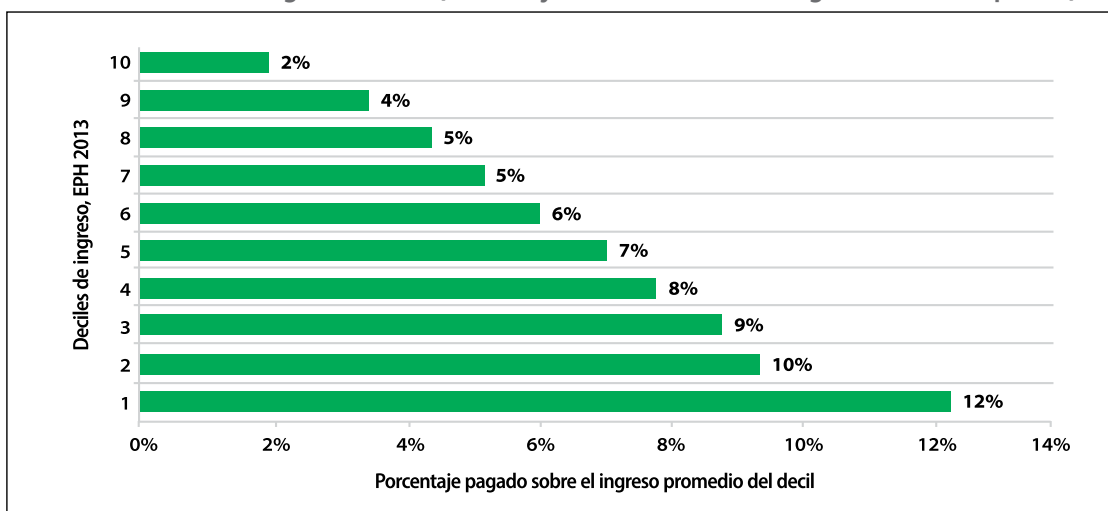
Un análisis pormenorizado realizado por Barreix, Benítez y Pecho (2017), muestra la relación de la carga tributaria indirecta por persona y los niveles de ingresos (gráfico 12). El decil de los más ricos tributa 2% de sus ingresos, mientras que el más pobre paga

Gráfico 11. Impuestos directos e indirectos en la Oede, América Latina y el Caribe y Paraguay



Fuente: Paraguay FE, 2019: 10.

Gráfico 12. Paraguay: impuestos indirectos como porcentaje de ingreso promedio de cada decil de ingresos, 2013 (no incluye transferencias, ni ingreso de las empresas)



Fuente: elaborado con base en Barreix, Benítez y Pecho, 2017: 20.



de impuestos 12% de lo que gana, exactamente lo contrario a la progresividad que debería haber. En Paraguay los impuestos son netamente *regresivos*. El que más gana paga seis veces menos de IVA que el que menos gana, en proporción a su ingreso. En lugar de distribuir, compensando las desigualdades, los impuestos las aumentan.

Esta es una tradición y, también, una opción. Es el resultado de una distribución de fuerzas del poder ciudadano. Sin saberlo o a sabiendas, la injusticia tributaria es la continuación de un proyecto de acumulación de riquezas acaparador que desmiente lo que las leyes llaman la *acción positiva*, esto es, la responsabilidad del Estado de adelantar acciones positivas para remover los obstáculos que impiden el disfrute (goce) de derechos a los ciudadanos y ciudadanas más vulnerables.

## Problemas silenciados

El proyecto de ley tributaria del ejecutivo no se propone resolver, aunque señale, la deformación de la actual tributación. Por falta de interés o bloqueo político, el ejecutivo no tocó en su proyecto aspectos que son necesarios. Pobreza del Estado en relación a los recursos que tiene la sociedad. En el resto del mundo, una nación con el PIB del Paraguay contribuye en promedio el doble que este. Al no hacerlo, en el país se priva al Estado de la capacidad de generar desarrollo y equidad. Este problema y otros como la

destrucción ecológica, la concentración secular de los recursos productivos, la volatilidad del crecimiento, la informalidad de la economía, la calidad del Estado, la provisión de igualdad de oportunidades, la provisión de los servicios básicos a las viviendas, dan un balance negativo, la historia discriminatoria y excluyente que debe ser enfrentada.

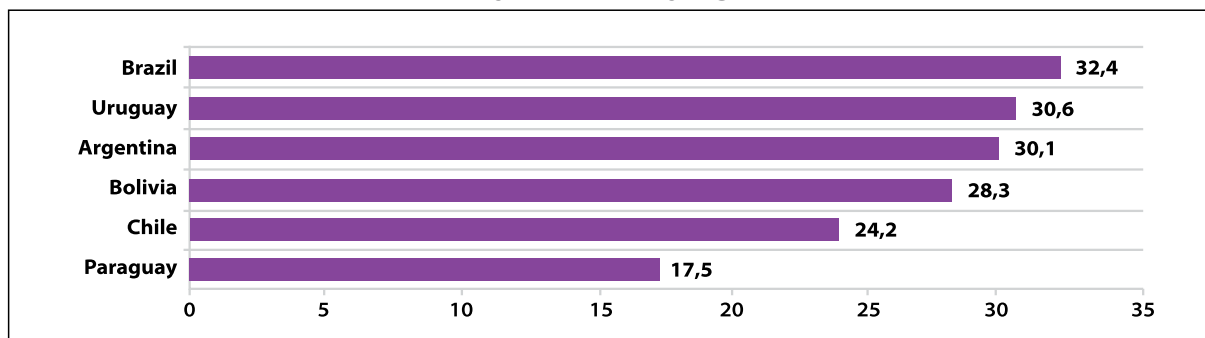
A continuación se tratan algunos de los problemas que deben ser atendidos, no lo fueron hasta ahora, para empezar a resolver los problemas estructurales expuestos.

1. Es urgente aumentar las contribuciones para *aumentar los recursos del Estado*, así como la progresividad de la recaudación, sin lo cual ni habrá recursos necesarios ni justicia fiscal, necesaria también. Con la carga tributaria actual el Estado no cuenta con una iniciativa posible y efectiva. No habrá dinero para invertir ni en la gente ni en infraestructura. Ese problema, el más evidente, no está entre los considerandos.

Al revés, el ejecutivo prometió en su campaña electoral no aumentar los impuestos. La presión fiscal de entonces, sumados ingresos tributarios y los no tributarios como la seguridad social, en el Paraguay era pequeña, incluso en relación a los países vecinos, como se ve en el gráfico 13.

2. *Compensar la excesiva concentración* de la tenencia de la propiedad, de los ingresos, y también de la cultura, el poder y la influencia, para igualar las

**Gráfico 13. Contribución comparativa: presión tributaria país promedio 2010-2014 (% PIB) (incluye tributación y seguridad social)**



Fuente: Borda y Caballero, 2018: 9.



oportunidades de todos y todas. Como se vio, la desigualdad exagerada es una de las condiciones de la diferencia de oportunidades. Tampoco está entre las prioridades. En el pasado, la reforma agraria estaba en el discurso, pero se hacía poco. Hoy ya dejó de estar en el discurso oficial. Una superación del clientelismo exigiría potenciar la participación no solo electoral sino más amplia.

3. Resolver la deformación causada por las excepciones en la recaudación, que acumulan pérdidas para el fisco y no son justas, sino el resultado de los lobbies de privilegiados. Se plantea, y eso está bien, equiparar las empresas agrarias con las demás. Pero no se plantea explícitamente la supresión de las numerosas excepciones de los impuestos, que tienen que ver con asimetrías de influencia.
- 4 Es imperioso crear mecanismos para gestionar la depredación del capital natural, que perjudica al medio ambiente y a las comunidades campesinas. Incentivar fiscalmente el uso renovable del capital natural supondría que el desmonte sea una carga y la conservación un crédito fiscal con incentivos y desincentivos netos. Se requiere de un impuesto a la tierra más alto que desaliente al acaparamiento, hoy barato. Debe haber una intervención tributaria para un presente más pro-

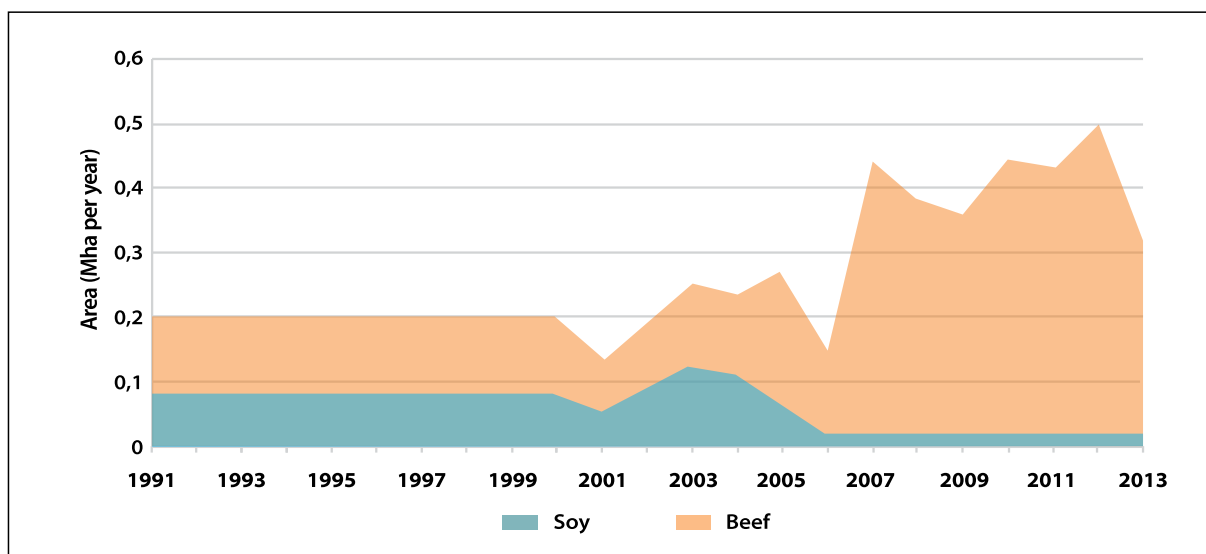
ductivo y un futuro más sostenible. Al casi no gravar la empresa agrícola especulativa y extractivista, se la está subsidiando, favoreciendo un enriquecimiento no compartido ni sustentable. Deben agregarse impuestos a la *externalidad negativa*. Al año se están perdiendo 300.000 hectáreas de selva, las cuales no se compensan (gráfico 14), destruyéndose además puestos de trabajo y dañándose comunidades rurales.

(...) la continuación de las actuales prácticas de deforestación en Paraguay resulta en pérdidas forestales anuales de un valor estimado como mínimo del 1 por ciento y posiblemente tan alto como el 4 por ciento del PIB anual (Banco Mundial, 2018: 113).

En Paraguay se desapareció la selva oriental. En unos pocos años se hará desaparecer la occidental, daño irreparable relacionado con la tendencia a no desarrollar la productividad, sino a producir con base en la destrucción de los recursos naturales.

5. Debe atacarse la informalidad discriminatoria, relacionada con la falta de protección social de la mayoría de la población, que influye en relación con las diferencias económicas, sociales, étnicas y geográficas.

Gráfico 14. Destrucción de las selvas, 1991-2013



Fuente: Banco Mundial, 2018: 113.



6. *Es necesario prever la creación de condiciones para prestar servicios públicos de calidad, cuya mejora necesita* más recursos y mejor gestión. Hay compromisos internacionales con los Objetivos de desarrollo sostenible en agua, saneamiento, educación y salud que con esta fiscalidad no podrán ser honrados.
7. Habría que prever la *volatilidad* excesiva y en buena parte provocada por la economía, que acá no tiene ninguna consideración (sequías, precios internacionales). Aun cuando en la realidad los ciclos de inundaciones y sequías son seculares y están siendo agravados con el cambio climático.

## Las barreras estructurales

El tema es más cualitativo y político, pero la literatura especializada lo toca con precisión: la captura del Estado por parte de los lobbies, cuyos privilegios impiden el goce de los derechos para la inmensa mayoría ciudadana. El resultado de esta deformación es un Estado pobre e ineficiente.

La mentalidad promedio del empresario consiste en apostar a ser parte de un paraíso fiscal. La idea es que si la empresa privada toma todo lo que puede para sí, sin una economía externa positiva, eso “hará grande” al Paraguay. La quimera decimonónica del pensamiento manchesteriano, sumada a la espera de un capital extranjero que venga a hacer lo que en el país ni el empresario ni el Estado hacen ni fomentan. Con ello, no hemos tenido ni tendremos un *crecimiento suficiente con prosperidad compartida*, con una creciente *productividad, instituciones buenas* y una *democracia* de calidad (Rodríguez y Villalba, 2015). En la historia económica ningún país se desarrolló con estos supuestos (International Monetary Fund, 2015). Estos argumentos de neoliberalismo agravado con rentismo y extractivismo son solo pretextos para no construir las instituciones necesarias y en cambio sí buscan beneficiarse con privilegios que no son legítimos ni convenientes, ni para sus propiciadores, a largo plazo. Esa mezcla de la ideología del siglo diecinueve con el neocolonialis-

mo contemporáneo desalienta las políticas públicas necesarias para:

1. Garantizar el *acceso a medios de producción* para la población estructuralmente no empleada ni empleable en las próximas décadas: eso se refiere, en primer lugar, a las tierras, pero también apoyo en la comercialización, asistencia técnica, créditos (Guereña y Rojas, 2016; Oxfam, 2016a; Cañete y otros, 2016; Oxfam, 2016b). Generar *mínima igualdad* que permita una democracia de calidad, no clientelista ni patrimonialista, en lugar de la república plutocrática que viene siendo el país: la asistencia social hoy solo llega a la mitad de la población en situación de pobreza y la seguridad social no llega más allá del 40% de la población.
2. Invertir un monto suficiente en una *educación de calidad*: los mil dólares por educando son poco, en un plazo razonable deberían triplicarse.
3. Proveer de un monto suficiente de inversión para una *salud de calidad*, priorizar la medicina primaria preventiva, lo cual supone cambiar el enfoque prioritariamente mercantil de la salud.
4. Llegar a la cobertura universal de *agua y saneamiento*: las inversiones actuales no llevarán a cumplir con los Objetivos de desarrollo sostenible.
5. Disponer de los recursos suficientes para la *infraestructura*: caminos, puentes, puertos, inversión urbana.
6. Disponer de los recursos necesarios para disolver los *obstáculos estructurales al desarrollo*, tales como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, la concentración de la riqueza, la informalidad y los servicios discriminatorios.

## Mínimos efectos esperados por el proyecto de ley

Los resultados previstos con la vigencia futura del proyecto de la legislación muestran que la ley es inconducente para el logro de los propósitos que enuncia:



1. *Se prevé que la presión tributaria (el cambio de la presión tributaria) aumentaría solo en 0,7% del PIB, siendo además que hoy es apenas de 10,2%, cerca de la mitad del promedio de América Latina, donde es de 18,6%, y es muy baja en relación a los países más ricos; así como en relación a países con similar PIB. O sea que esta ley, según lo previsto por sus proponentes, no va a cambiar la situación actual de mínima presión tributaria (Paraguay FE, 2019: 8).*
2. *El cambio previsto sobre la extrema desigualdad sería muy pequeño. Los proponentes calcularon una disminución del Gini en 0,03%, es decir que una desigualdad de 0,5220 bajaría a 0,5217 (Paraguay FE, 2019: 40 y 28).*
3. *Los impuestos selectivos al consumo (ISC) crecerían en forma irrelevante, en 0,3%, insuficiente en términos del daño que hacen a la salud pública y a sus gastos. Este impuesto es 14,2% de la contribución (Paraguay FE, 2019: 40 y 39).*
4. *Los impuestos directos crecerían 0,4, una proporción insuficiente. Actualmente el fisco estima los impuestos directos en 20% del total (Paraguay FE, 2019: 40 y 10). La progresividad del sistema tributario propuesto no cambiaría en un monto ni con una proporción necesaria.*
5. *Los cambios en relación con los procesos de crecimiento pueden ser muy poco positivos. La ley no incluye la valuación de una mejora en los presupuestos de Estado ni un fondo para el fortalecimiento de la infraestructura y el capital humano. Además, su concepto no es el más correcto. En su presentación se menciona vincular los impuestos a gastos determinados. Destinar ingresos a gastos obligatorios asume que el Estado es un derrochador, por lo que su poder de gestión debe restringirse.*

sostenible, así como lograr la cohesión social democrática deben ser asuntos provistos por la tributación y aportar en forma sustantiva. La tributación tiene elementos más constantes y elementos más específicos, dependientes del tiempo y las circunstancias.

El problema fundamental del proyecto del ejecutivo son las *cifras*. Y esa es también su coartada. Lea Giménez (Giménez et al., 2017), por ejemplo, exministra de Hacienda, dice que el fisco no es regresivo, considerando los impuestos, las transferencias y las políticas sociales. Suponiendo que la metodología de CEQ que ella usa sea mejor y sobrepase a la de Barreix, Benítez y Pecho de la Ode (2017), la diferencia no es en realidad tan grande. Si entre los ingresos antes y después de impuestos y las transferencias no hay casi ninguna diferencia en Paraguay, esta sola omisión es suficiente para verificar que el Estado mantiene las desigualdades injustas al no desarrollar una acción positiva para disminuirlas.

Hay cuestiones que no tienen costos monetarios, como las sanciones a los evasores. Otras sí, como la redistribución de la tierra, pero no hacer lo suficiente para mejorar la situación del 40% de la población que está en el campo los tiene mayores. Y esperar a que los cambios lleguen sin inversión, prosperidad compartida, educación de calidad, con salud primaria con un presupuesto ínfimo, es solo entrar en complicidad con una herencia negativa e incompatible con nuestras leyes, así como con el bienestar posible de inmensas mayorías, y permitir su infortunio durante más generaciones.

Ese funcionamiento de Estado difícilmente puede entenderse sin considerar la negativa del posible gran contribuyente a pagar impuestos, y tiene que ver con el poco prestigio de lo "público" en nuestras élites.

## La propuesta del Frente Guazú

Superar la pobreza, mejorar los servicios públicos, igualar las oportunidades e instalar al Paraguay en el itinerario de un crecimiento inclusivo, equitativo y

### Propuestas

1. En el *plazo más corto* la *presión tributaria* debe elevarse más de 3%; y a *mediano plazo* debe



- acercarse al objetivo de Plan estratégico nacional 2030: 18%. Un incremento ínfimo mejora las finanzas ínfimamente. El horizonte debe ser aumentarlo.
2. *El impuesto a la renta personal* debe tener mayor progresividad y topes más altos, cercanos al 25%. Los aumentos impositivos deben tener lugar ahí.
  3. El *impuesto selectivo* al consumo debe tener topes mayores. Para el caso del cigarrillo, suntuario e insalubre, puede llegar al 80%. La producción y el consumo con efectos negativos deben tributar más. De hecho, el gasto público en que se incurre es grande.
  4. *Los regímenes especiales* deben suprimirse. Se prestan a la arbitrariedad, benefician a los más poderosos y constituyen una pérdida fiscal.
  5. *La agricultura que genere daños ambientales y sociales* debe tributar por ello en por lo menos 5% a la venta. La destrucción gratuita del capital natural incentiva su abuso.
  6. *El IVA al 10%* debe *generalizarse* y sustituir la progresividad buscada por la elevación de los impuestos directos, servicios y programas focalizados.
  7. *Las normas de control deben cumplirse y castigarse los delitos fiscales*: contrabando y daños ecológicos.
  8. El *impuesto inmobiliario*, sobre todo rural, debe ser mejor recaudado y en proporciones más altas, para lo cual es necesario recalcular el valor fiscal de las fincas; además, debe tener un carácter *progresivo*<sup>9</sup>.
  9. Para superar la informalidad debe preverse la incorporación progresiva de toda la población a la *protección social*, contributiva o no contributiva. Actualmente la población con seguridad social es apenas una quinta parte.
  10. Debe haber una previsión para el desarrollo de la *economía familiar campesina*. Dejar al 40% de la población sin asistencia suficiente es el mayor derroche económico y político del gobierno. Y la falta mayor de cuidado a la prosperidad.
  11. Debe haber una previsión y un fondo de reserva para *afrentar la extrema vulnerabilidad* natural y económica: sequías, inundaciones anuales y las excepcionales, cambios catastróficos de los precios internacionales.
  12. Debe hacerse una *previsión para las viviendas y nuevos asentamientos*, así como para la *provisión de agua y alcantarillado para todas las viviendas*. En partes de los “asentamientos” –muchos de ellos por la presión– y las urbanizaciones comerciales –que no tienen en cuenta criterios de urbanismo o previsión de servicios–, el desarrollo de la vivienda no tiene previsión ni acompañamiento.
  13. Debe preverse la necesidad de los *gastos necesarios para una salud y una educación de excelencia*. Apoyar la calidad y la universalidad. La cobertura ha aumentado, aun cuando no se hizo mucho para elevar la calidad de la enseñanza.
  14. El consumo de *combustible* de la biomasa debe regularse y fomentar el uso empresarial y doméstico de la *energía renovable*, en particular eléctrica. El consumo doméstico sigue siendo mayoritariamente biomasa.
  15. La tributación debe ayudar a resolver el problema de no dejar ninguna comunidad indígena sin tierra y atribuir tierras no solo a familias, sino también a las naciones indígenas. Al cabo de quinientos años, esa deuda es inaceptable.

9 De 40 millones de hectáreas del país, 4 millones son usadas por la agricultura empresarial y 12 por la ganadería: 16 millones. Pero 35 millones están en manos de 2,5% de los fundos, del latifundio. Hay que controlar el *uso especulativo de la tierra*: la economía familiar tiene poco más de 2 millones de hectáreas, donde se encuentra el 40% de la población nacional y el 85% de las explotaciones.

Las leyes ambientales no se cumplen. Y si se cumplieran serían insuficientes sin hacer que las reservas ecológicas de la ley sean hechas con un plan de ordenamiento territorial para

construir corredores en lugar de archipiélagos de pequeñas reservas ecológicas con mucho menor valor ecológico.



## Referencias

- Banco Mundial. 2018. *Paraguay, diagnóstico sistemático del país DSP*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/774941467999703750/pdf/97718-SPANISH-Box393232B-PUBLIC-El-Salvador-SCD-Spanish.pdf>
- . Indicadores del desarrollo mundial IDM. <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>. BM: ans18-country-tool-final-oct18rev\_0-Excel. Recuperado en mayo de 2019.
- Barreix, Alberto, J. C. Benítez y M. Pecho. 2017. "Revisiting Personal Income Tax in Latin America: Evolution and impact". *Working Paper*. 338. Ocde Development Centre.
- Borda, Dionisio y Manuel Caballero. 2018. *Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación*. Cadep. Paraguay Debate, UE. Asunción.
- Fondo Monetario Internacional. 2013. "Understanding countries' tax effort". Ricardo Fenochietto y Carola Pessino. *IMF Working Paper*. 13/244. Washington.
- Guereña, Arantxa y Luis Rojas. 2016. *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Oxfam. Asunción.
- International Monetary Fund. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Prepared by Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat y Evridiki Tsounta. IMFSTAFFDISCUSSION-NOTE. SDN/15/13. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- Giménez, Lea et al. 2017. "Paraguay: análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad". *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series*. 7. Tulane University, Department of Economics.
- Göran, Therborn. 2015. *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon y Caren Kevin (eds.). 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018. Building a Sustainable Future*. World Bank. Washington.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2008. "Censo agropecuario nacional 2008". Volumen I, p. 25. <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>
- ONU. 2017. Objetivos de desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Oxfam. 2016a. *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Rosa Cañete Alonso, con secciones y contribuciones de Deborah Itriago, Wilson Jiménez, Armando Mendoza, Gianandrea Nelli Feroci, Verónica Paz, Ernesto Pérez de Rada y Susana Ruiz. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf)
- . 2016b. *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Arantxa Guereña y Luis Rojas Villagra. [http://www.quepasaenparaguay.info/wp-content/uploads/YVY-JARA\\_Informe\\_OxfamenParaguay.pdf](http://www.quepasaenparaguay.info/wp-content/uploads/YVY-JARA_Informe_OxfamenParaguay.pdf)
- Paraguay. Comisión de Verdad y Justicia. 2008. "Informe final". [http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe\\_Comision\\_Verdad\\_y\\_Justicia\\_Paraguay\\_Conclusiones\\_y\\_Recomendaciones.htm](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.htm)
- Paraguay. Corte Suprema de Justicia. 2005. "La prejudicialidad administrativa en el proceso penal". Asunción.
- Paraguay FE. 2019. "Reforma fiscal para el desarrollo. Fundamentos económicos". Anexo del Proyecto de ley de modernización y simplificación de sistema tributario nacional enviado por el ejecutivo el 09-05-2019. No editado.
- Paraguay. "Proyecto de ley de modernización y simplificación de sistema tributario nacional enviado por el ejecutivo el 09-05-2019". No editado.



Rodríguez, José Carlos y Roberto Villalba. 2015. *La cultura tributaria y la sociedad*. ID, Paraguay Debate. id investigación para el desarrollo-Unión Europea. Asunción.

World Bank Group. 2018. *The Changing Wealth of Nations. Building a Sustainable Future*. Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon y Kevin Carey (eds.). The World Bank. Washington. openknowledge.worldbank.org/ handle/ 10986/29001





## **Acerca del autor**

**José Carlos Rodríguez.** Psicólogo clínico y sociólogo con estudios en la Universidad Católica de Asunción, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, y en la Escuela Superior de Altos Estudios de París, donde obtuvo su DEA y su doctorado.

Actualmente es profesor en la Universidad Católica de Asunción, trabaja como terapeuta, es asesor del Senado y del Ministerio de Hacienda.

## **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
Fax (57 1) 217 31 15  
<http://www.fes-colombia.org>

## **Para solicitar publicaciones:**

[saruy.tolosa@fescol.org.co](mailto:saruy.tolosa@fescol.org.co)

**Bogotá, noviembre de 2019**

**ISSN 2422-0663**

**Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.**

**Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.**

**Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.**

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.