



Lo que nos estamos perdiendo,
lo que podemos ganar:

BENEFICIOS DE UNA FISCALIDAD JUSTA

MIRANDO AL FUTURO (2010-2021)

José Carlos Rodríguez



© José Carlos Rodríguez
Claudia Rodas
Karen Leguizamón

© Proyecto Alianza Ciudadana para la
Transparencia y el Desarrollo Paraguayo

Colón 1700 esq. Paris - Asunción

Integrantes del Proyecto

- Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana
 - Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Con el apoyo de OXFAM y el Co-financiamiento de la Unión Europea*

**La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Decidamos y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.*

Diseño y diagramación: Comunicación Visual

Impresión: Servicios Gráficos SV

Primera edición: Setiembre, 2012

Tirada: 400 ejemplares

Con el apoyo de:



Contenido



Presentación	5
Síntesis	7
Supuestos Fácticos	11
Monto Justo y Alcanzable	14
Cada Cual según su Capacidad	16
A Cada Cual según Su Necesidad	23
Un Nuevo Reparto	25
Metas Posibles del Gasto Público Social	29
Ruptura del Círculo	38
Simulación de Variables Claves	43
Bibliografía	47





Presentación

MIRANDO AL FUTURO (2021)

El objetivo de este trabajo es contribuir para que las cifras de la fiscalidad sean comprendidas y reconocidas como lo que en realidad son: la materialización de políticas, principios y valores de un proyecto de sociedad que afecta profundamente a toda la vida de la nación y de cada uno de sus integrantes. Al ser entendidas así, deben ser objeto de deliberación, decisión y emprendimientos de la ciudadanía. Para que haya deliberación debe haber concurrencia de propuestas, ofertas. En este documento hacemos una que no será la primera ni la final, ni mucho menos la única. Se busca abrir el debate y alentar el proceso de concienciación.

Las cifras propuestas constituyen una conciliación de dos órdenes de cosas. Por un lado, a la realidad material, los recursos imponen límites a la acción posible y por otro lado, a principios e ideales que impulsan la decisión más correcta. La fiscalidad es un medio para materializar el *bien común* con los recursos disponibles en un tiempo y en un lugar determinados, ante problemas y urgencias determinadas. Esta propuesta de fiscalidad busca implementar la mayor justicia tributaria deseable y posible para la sociedad paraguaya, con sus recursos reales, en el plazo de los próximos (diez) años.

Beneficios de una fiscalidad justa es parte de una serie de cuatro estudios que expone temas fundamentales en relación a la situación tributaria paraguaya dentro de la campaña *Impuestos Justos para Inversión Social*, impulsada por Decidamos, el Centro de Documentación

y Estudios, con apoyo de Oxfam y el cofinanciamiento de la Unión Europea, y que cuenta con la adhesión de varias organizaciones de la sociedad civil.

La serie incluyó *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación; Cultura tributaria; Los mecanismos de evasión y elusión más empleados*. En todos los casos se busca contribuir a que la fiscalidad sea comprendida y asumida por la ciudadanía como una cosa suya. Esto es, como el empleo adecuado o inadecuado del patrimonio común.



SINTESIS

Para la formación de una ciudadanía que disfrute de la libertad, donde se respeten sus derechos y se honre su dignidad es necesario que el Estado garantice determinados *bienes públicos*, para lo cual debe disponer de recursos y realizar un determinado gasto público. Acá estudiaremos los ingresos y gastos para la provisión de bienes públicos esenciales: *Educación, Salud, Vivienda, Seguridad y Protección social (Seguro y Asistencia social)*. Estos son el destino de lo que usualmente se denomina *gasto social*.

EDUCACIÓN

En el 2010 teníamos en educación 3.56 billones de guaraníes (gs): 551.958gs, U\$138 por persona por año. Con los ingresos posibles y esperables en esta simulación (7.4 billones de guaraníes) en el lapso de los próximos 10 años podremos tener 961.460gs por persona, o sea U\$240 por persona por año. Con ello se dispondría de los medios para garantizar que los menores entre 6 a 18 años permanezcan en aula, aumentando la concurrencia en 650.000 alumnos, buscando alcanzar un promedio de 12 años de estudio por persona¹. También hay recursos para hacer campañas de analfabetismo cero destinado a la población que no está en edad escolar. Y el aumento de los recursos, bien empleados, permitirá mejorar la calidad de la enseñanza a todos los niveles, primaria, secundaria y superior.

SALUD

El mayor problema de *salud* es la atención a las necesidades más primarias de asistencia y prevención. Se

¹ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2.011.

gasta 1.8 billones en esta cartera. Una cifra insuficiente que se expresa en las tasas de mortalidad infantil y materna que son muy altas, comparadas con países semejantes al nuestro. Unos 170.000 niños nacen al año en el país. Mueren 4.318 lactantes (360 por mes, 12 por día). Mueren 213 madres (18 por mes). En América Latina estamos en el penúltimo lugar en el déficit de salud materno infantil².

Paraguay puede recabar y destinar 7.8 billones de guaraníes anuales en salud (1,9 mil millones de dólares). Pasar de U\$72 (286.000gs) a U\$257 por persona (1.000.000 de guaraníes por año por persona). Eso aliviaría en gran medida los problemas de salud, ya que daría los medios para resolver buena parte de la salud primaria, que es la de baja complejidad. Las exigencias de gasto en salud son muy grandes debido a la baja cobertura de la Seguridad Social.

SEGURIDAD SOCIAL

Hoy, el monto que se gasta es 1,5 billones de guaraníes anuales, U\$59, 235.000gs per cápita por año; una suma irrisoria. La cobertura de la *seguridad social* cubre solo al 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) y sus familias, incluyendo tanto los asalariados como los no asalariados. El 90% restante no tiene ninguna protección social³.

Con más justicia fiscal debería recaudarse más y gastarse más. Se entiende que, en general, la seguridad social es una transferencia contributiva, es decir, pagada por asegurados, de 6.8 billones de guaraníes anuales. Estos recursos permitirían cubrir la seguridad social del 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) y sus familias en forma completa (salud, seguro y jubilación) y de un 50% más, aunque todavía en forma parcial (salud, sin seguro de accidentes ni jubilación). Así, el 75% de la población quedaría protegida, en lugar del 10% de hoy. Aún quedaríamos con una gran asignatura pendiente.

² Organización Mundial de la Salud.

³ Instituto de Previsión Social.

De ese 25% restante muy pocos tienen recursos para prescindir de la seguridad social (financiando su salud y ahorrando para la época no activa de su vida), la mayor parte no tiene recursos para cubrir estas necesidades.

ASISTENCIA SOCIAL

Las necesidades más perentorias de *asistencia social* son hacer frente a la *pobreza extrema*, la desnutrición, la inasistencia en *educación básica*, la *salud básica*, el *agua potable* y el *saneamiento*. Estas necesidades deben ser satisfechas para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El gasto actual en asistencia social es de 1.2 billones de guaraníes. Su incremento es importante para atender las emergencias, sin cuyo gasto y una mejor inversión social la pobreza se reproducirá en las generaciones venideras.

Con los montos adicionales podemos llegar a 2 billones de guaraníes en el 2021. Y ya antes, en el 2014, habremos podido disponer de los U\$160 millones (640 mil millones de guaraníes) necesarios para cumplir las metas del milenio. Al 2021 podemos llegar con una pobreza extrema (carencia alimentaria) cercana a cero; así también, la falta de saneamiento y de agua potable serían removidas en su mayor parte.

REFORMA AGRARIA

La economía empresarial agrícola recibe la mayor parte del crédito local y externo, público y privado. Tiene acceso a las nuevas tecnologías, a los mercados y a las cadenas de valor. Esto no ocurre con la economía familiar campesina, lo cual debe ser cambiado. Hoy recibe asistencia el 20% de los pequeños productores y en forma insuficiente. La extrema pobreza rural (30%) consiste en un déficit para producir alimentos, capacidad que históricamente tenía la producción familiar, desde tiempos precolombinos.

Lo más urgente es recuperar la capacidad campesina para producir alimentos, ya que parte de la población rural la ha perdido y se encuentra en situación de po-

breza extrema, esto es, de carencia alimenticia. Eso requiere una inversión de U\$20 millones anuales (80 mil millones de guaraníes) durante 10 años, que afectará a 265.000 familias campesinas criollas y 28.000 pertenecientes a pueblos originarios. Que la producción se destine al consumo o a la venta es una decisión secundaria y menos relevante.

Garantizar la seguridad alimentaria no es todo. Para conseguir, además, la prosperidad rural se requiere aumento de la productividad, integración a los mercados de insumos y venta, tecnología a la producción familiar campesina y al empleo de los recursos financieros. También se trata de invertir en infraestructura institucional (escuelas, centros de salud, seguridad) y material (caminos, puentes, comunicaciones y transportes). Parte de estos gastos no pueden considerarse gasto social sino *inversión*, que en este estudio no está presupuestada.



SUPUESTOS FÁCTICOS

Este ejercicio presenta lo deseable y la factibilidad de los logros mencionados anteriormente. Se basa en datos macroeconómicos y sociales, crecimiento demográfico y económico. A esos datos, que se toman como condiciones rígidas dadas no transformables, se les aplicó las tendencias e incrementos de otras variables que sí son modificables voluntariamente para aumentar el Gasto Social.

En este trabajo estudiamos sólo los ingresos del Estado provenientes de las contribuciones: las *directas*, las *indirectas* y las de *seguridad social*. A estos se habría podido sumar los ingresos de las hidroeléctricas, que son un 4% del Producto Interno Bruto (PIB), pero lo excluimos del cálculo, así como otros ingresos y gastos necesarios, como inversión en infraestructura, ya que queremos focalizar el gasto social y la justicia tributaria. Los ingresos *contributivos* conforman el mayor monto de los ingresos fiscales, son los más genuinos, los que más dependen de la decisión colectiva y los más sostenibles en el tiempo. Así mismo, se excluyen los ingresos generados por otras empresas del Estado y aquellos provenientes de préstamos internos y externos.

Vimos que se asume como *supuestos* determinadas proyecciones del crecimiento demográfico y económico. Los pronósticos *demográficos* fueron tomados de la Dirección de Estadísticas⁴ que viene proyectando la evolución de estas variables según las tendencias históricas que fueron ajustadas según las modificaciones debidas a la urbanización y al cambio del estilo de vida de la población en todo el territorio. La ruralidad de hoy, con radios locales, celular y motos es muy diferente a las ruralidades

4 Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2009.

de otras épocas, en las cuales la población estaba menos conectada y sólo mediatizada por las instituciones tradicionales como el ejército, el partido político, la familia y la Iglesia Católica. La población paraguaya pasaría en éste decenio de 6,45 millones de personas a 7,64 millones, es decir, que deberá incrementarse en un 18,57%.

Ilustración 1. LA POBLACIÓN PROYECTADA DEL PARAGUAY



Fuente: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos

Las proyecciones del *crecimiento económico* se basaron en lo observado en los últimos años y en los escenarios más probables. El crecimiento económico entre el 2004 y el 2008 ha sido de 4.8%; en los años siguientes esta tasa en promedio se aceleró. En el 2010 hubo un salto del crecimiento hasta el 15% después de un déficit de -3.5% del año 2009, en que ocurrió una crisis mundial y una sequía local. El crecimiento en el 2011 fue de 4%. Más allá de esta volatilidad, la meta del Equipo Económico Nacional es el crecimiento del PIB en un 5% anual promedio⁵. En una economía con U\$3.364 de PIB por persona (2010) un crecimiento menor conformaría un escenario de poca mejoría posible para el nivel de vida de la población.

Asumir el 5% es prudente. Podría haberse supuesto una tasa mayor dentro de las tendencias locales de América Latina y del mundo, en las cuales hay condiciones favo-

⁵ Equipo Económico Nacional, República del Paraguay.

rables, como una creciente demanda de alimentos que el Paraguay produce, carencia de recursos de energía y agua que en Paraguay abundan. Pero, es mejor tomar una cifra moderada y si ella se incrementa, tanto mejor.

Nos ocuparemos del ingreso y del gasto público social posibles con estas restricciones, extrapolando la situación de un país pobre pero en crecimiento. El PIB, que en el 2010 era de 86.8 billones de guaraníes, pasaría a ser 148.47 billones en el año 2021. Un crecimiento de 71% en once años.

Ilustración 2. EL PRODUCTO INTERNO BRUTO CON UN CRECIMIENTO DEL 5% ANUAL



Fuente: Extrapolación propia con la hipótesis de 5% de crecimiento anual.

Tomaremos solo los siguientes gastos sociales: Educación, Salud, Vivienda, Seguro y Protección Social (seguridad, asistencia, reforma agraria) aunque hay otros gastos legítimos y necesarios, como inversión física y seguridad. Pero, en este ejercicio, no nos ocuparemos de ellos porque el objetivo es ver puntualmente cuánto aumenta el disfrute de los derechos sociales básicos gracias al aumento en las contribuciones sociales causado por mayor justicia tributaria. También se deja de lado el *gasto público privado*, esto es, aquella parte de los bienes públicos que pueden ser proveídos por el mercado, por donaciones privadas o por otros esfuerzos benévolos.



MONTO JUSTO Y ALCANZABLE

El Paraguay paga bajos impuestos. No sólo en términos absolutos sino en términos relativos a la sociedad y al nivel económico que nos caracteriza. Un país como el nuestro debería y podría estar pagando mucho más en términos absolutos y proporcionales. Cálculos económicos, realizados por técnicos de organismos especializados, arrojaban como resultado para el 2008 que la frontera tributaria del Paraguay era de 22% del PIB. Es razonable pensar que en 10 años la frontera haya crecido y que pueda ser materializada. Hemos fijado en *25% del PIB⁶ la presión tributaria meta para 2021*. Esto significa que de 11.38 billones de guaraníes de presión impositiva (13.1%, impuestos directos e indirectos sin seguridad social, 2010) pasaríamos a 25.9 billones de guaraníes (17.5% del PIB), y de 12.89 billones de presión tributaria (14,9%, impuestos directos e indirectos más seguridad social, 2021) pasaríamos a 37.11 billones de guaraníes, un 25% del PIB.

Esa presión tributaria incluye algo que la contabilidad estatal no está registrando de esta manera, la *seguridad social*, que en Paraguay no es estatal sino semiprivada o *para estatal*. Por lo tanto, ni sus ingresos ni sus gastos hoy están en el Presupuesto General de la Nación. Nosotros incorporamos la seguridad social del Instituto de Previsión Social (IPS) como impuesto y como gasto. A esa protección que beneficia a los trabajadores asalariados incluimos, en nuestra simulación, la expansión de la Seguridad Social hacia los no asalariados, un movimiento necesario hacia su universalización, esto es, su

transformación en derecho ciudadano y no sólo en un derecho de los asalariados.

Esta forma de contabilidad la adoptamos en primer lugar porque, jurídicamente, el IPS es obligatorio y está organizado por el Estado aunque éste no sea su propietario. En segundo lugar, porque es útil para compatibilizar la estadística paraguaya con la de otros países; y, en tercer lugar, porque abordamos el tema desde el punto de vista ciudadano, con un enfoque de *derechos*. Por todo ello, vamos a registrar al seguro social como ingreso y como gasto público social (siendo en realidad un ingreso y gasto paraestatal).

En la expansión del monto de la seguridad social, buscando la universalización de la protección, no hacemos una desagregación entre la parte de la protección que será organizada en forma contributiva, es decir, financiada por los mismos beneficiarios que la recibirán en el futuro en concepto de contraprestación por los aportes hechos con antelación, y cuánta protección será no contributiva, como es el caso de las actuales pensiones a los adultos mayores o a los excombatientes. Tampoco hay hipótesis de cómo se organizará la mecánica de universalización del seguro social entre las áreas públicas, mixtas y privadas. No se excluye crear un sistema de seguridad social que, como en otros lugares, sea obligatorio y haya una articulación justa entre lo público y lo privado, algo que en ocasiones está siendo ya empleado, como cuando IPS no puede brindar un servicio, lo hace una institución privada y la cuenta la paga el IPS.



CADA CUAL, SEGÚN SU CAPACIDAD

Contribución justa

El principio de justicia fiscal contributiva dice que *cada cual debe aportar según su capacidad*. Cada uno debe contribuir según el monto y la utilidad de su ingreso, que determina cuánto debe y puede contribuir. Los ricos, que pueden más, deben pagar más. Y, no solo proporcionalmente a sus ingresos, sino en forma progresiva (cada vez más) tomando en cuenta sus posibilidades, la utilidad marginal de sus ingresos y el grado de sacrificio que supone la contribución.

El primer millón de guaraníes que alguien gana es mucho más útil que el décimo millón de guaraníes ganado. Ya que, después de haber satisfecho las necesidades más básicas, la utilidad que aporta el ingreso adicional es cada vez menor. El último millón de guaraníes ganado por una persona que obtuvo 40 millones de guaraníes es mucho menos útil que el último millón de guaraníes ganado por una persona que obtuvo 2 millones de guaraníes.

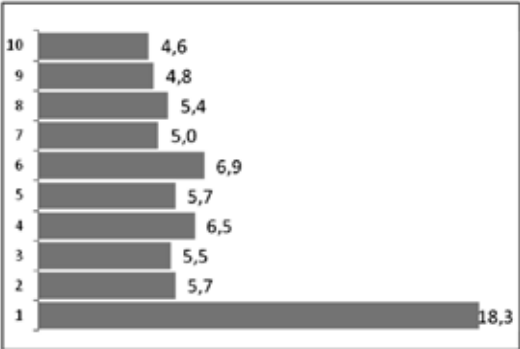
Por eso, el sacrificio que hace un contribuyente pagando un millón cuando ganó 40 millones, y el sacrificio que hace uno pagando un millón cuando ganó 2 millones es muy diferente. De ahí que, desde el punto de la contribución, en un régimen de justicia tributaria no debería aportarse *en la misma proporción* al ingreso sino *en forma progresiva*. A más ingreso se debe pagar una proporción mayor.

La recaudación actual tiene una estructura que no toma en cuenta ni conduce a la justicia tributaria: la contri-

bución directa es 15.9%; la contribución indirecta es 72.4%; la seguridad social es 12%. Esta estructura tiene una composición *regresiva*, sus resultados son *inequitativos*⁷. Conforman una severa injusticia social contributiva porque los pobres, que son quienes más necesitan lo poco que ganan, son los que más pagan en proporción a sus ingresos.

Hoy, en Paraguay los más pobres, aquellos que integran el 10% de menor ingreso (decil número 1) pagan un 18,3% de su ingreso en impuestos indirectos⁸. En cambio, el 10% más rico (decil número 10) pagan un 4,6% de su ingreso en impuestos directos.

Ilustración 3. EFECTO REGRESIVO: % DEL INGRESO PAGADO COMO IVA, SEGÚN DECILES



Fuente: Paraguay, Encuesta de hogares, 2010

En el eje horizontal, el porcentaje del ingreso pagado por cada decil. En el eje vertical, los deciles de ingreso. Como su nombre lo indica, un decil está formado por la décima parte de la población que fue ordenada según el monto de sus ingresos. El decil número 1 incluye al 10% con menores ingresos, el decil número 10 incluye al 10% con mayores ingresos. El decil de los más pobres paga el 18,3% de IVA, en relación a sus ingresos, mientras que el de los más ricos un 4,6% de IVA, en relación a sus ingresos. El impuesto es regresivo.

7 Se había visto que la gran diferencia entre la fiscalidad de América Latina y la fiscalidad de todos los demás países del mundo, que son más igualitarios, consiste en que en esta región los impuestos no igualan sino que mantienen las diferencias generadas en el mercado.

8 Bareix, Alberto.

La injusticia fiscal comienza con la injusticia *contributiva*. En Paraguay se paga muy poca contribución directa. En primer lugar, solo el 15.9% de los impuestos es directo, un 2.36% del PIB. Como este impuesto es muy pequeño, la parte progresiva de la imposición es también muy pequeña. Los ricos contribuyen muy poco. En segundo lugar, se paga proporcionalmente el impuesto indirecto, el 72.4% de las contribuciones, el 10.8% del PIB, y es regresivo. Con esto, los pobres pagan, proporcionalmente a sus ingresos, más que los ricos. En tercer lugar, se recauda poco en seguridad social, 12% de la contribución, 1.7% del PIB, dejando fuera de protección a la inmensa mayoría de la población.

No es objeto de este estudio señalar las dificultades sociales, políticas y culturales que constituyen la causa de esta situación, es decir, una resistencia a la justicia tributaria a pesar del beneficio que ella traería. Se toman como *imperativos éticos, políticos y económicos de justicia tributaria*:

1. *Aumentar los tributos directos*. La población más pudiente debe aportar, y más, como en todo el mundo desarrollado, democrático e incluyente;
2. *Congelar los impuestos indirectos*. Estos son fáciles de cobrar pero injustos en relación a los directos porque pagan más los pobres;
3. *Generalizar la seguridad social*. En primer lugar para los asalariados, luego para los no asalariados. Conformar un sistema de seguridad social obligatoria para todos los ciudadanos y ciudadanas, y también para los no asalariados, expandiendo sus beneficios hacia la universalidad de la protección social;
4. *Reservar fondos para Asistencia Social, para resolver injusticias seculares*. Estos suelen ser pagos no contributivos para situaciones de excepcionalidad. Evitan que la adversidad social se reproduzca o se agrave generacionalmente, al hacer posible la mejora de la calidad de vida de las personas que se encuentran en situación y de sus descendientes.

Ilustración 4. CORREGIR LA INJUSTICIA CONTRIBUTIVA: LA ACTUAL Y LA PROPUESTA



Fuente: simulaciones realizadas en base a los fines perseguidos

Pusimos *cifras* a la propuesta posible de justicia contributiva. En primer lugar, que la *contribución directa* aumente del actual 15% al 41% de la contribución, (de U\$80 a U\$575 dólares por persona por año). En guaraníes, de 318.000 a 2.3 millones por persona y año. En segundo lugar, que la *contribución indirecta* disminuya en términos proporcionales del año base (2010) de 72.4% a 41% (U\$363 a U\$575 dólares per cápita). En guaraníes, de 1.4 a 2.3 millones por persona y año. En tercer lugar, que la contribución para la *seguridad social* aumente del actual 12% al 18% (U\$59 a U\$364 por persona). Esto puede observarse en las ilustraciones 4, 5 y 6.

Ilustración 5. RECAUDACION DEL AÑO BASE (2010)

Recaudación en 2010	Millones de Gs.	U\$ per cápita	% PIB	% Tributación	% Imposición
Impuestos directos	2.052.100	80	2,4%	15,9%	18%
Impuestos indirectos	9.333.779	362	10,8%	72,4%	82%
Seguridad Social	1.510.406	59	1,7%	11,7%	
Presión impositiva*	11.385.879	441	13,1%		100%
Presión tributaria**	12.896.285	500	14,9%	100,0%	
PIB	86.807.573	3.364	100,0%		

Fuente: Subsecretaría de Administración Financiera.

* Excluye Seguro Social (IPS); ** Incluye IPS

Ilustración 6. RECAUDACION PROPUESTA (2021)

Recaudación propuesta 2021	Millones de Gs.	U\$ per cápita	% PIB	% Tributación	% Imposición
Impuestos directos	14.847.041	575	10,00%	41,00%	50%
Impuestos indirectos	14.847.041	575	10,00%	41,00%	50%
Seguridad Social	6.532.698	253	4,40%	18,00%	
Presión impositiva	29.694.082	971	20,00%		100%
Presión tributaria	36.226.780	1.184	24,40%	100,00%	
PIB	148.470.409	4.853	100%		

Fuente: Simulaciones realizadas en base a los propósitos del estudio

En las dos últimas tablas se *invierten* los valores, porque se busca cambiar radicalmente de una contribución injusta hacia una justa. La diferencia numérica entre ellas nos permite ver cómo estas cantidades expresan opciones de valores en el monto recaudado y responde a la pregunta: el sistema contributivo ¿hace justicia o agrava la injusticia social?, ¿Hacia dónde evolucionaría una tributación más justa?

Se vio la fiscalidad del lado de la *recaudación*, la estructura de los impuestos indirectos, directos y la seguridad social a partir del año base 2010. Los recursos que se producen en un año (PIB) son 86.8 billones. Este PIB es pequeño para 6.5 millones de habitantes que genera en promedio 13.4 millones de guaraníes por persona en un año (1.1 millón por persona por mes) U\$3.964 per cápita. Esta torta deberá crecer como condición necesaria, pero no suficiente, y su reparto debe ser también más justo para que haya prosperidad. La presión tributaria es muy pequeña, 14.9% incluyendo el seguro social. Sin el Seguro Social la presión impositiva es de 13.1%. Esto expresa un déficit de solidaridad social: la sociedad gasta poco en igualdad y en provisión de bienes públicos. También expresa un déficit en proyectos colectivos, ya que con tan poca recaudación no se dispone de recursos para hacer obras de infraestructura ni otros proyectos nacionales.

La propuesta que se formula (Ilustración 6) centra la base de la contribución en los impuestos *directos* (41%) con disminución de los impuestos *indirectos* (41%) y con incremento de la seguridad social (18%). Con la tasa de crecimiento proyectada la torta (PIB) se habrá incrementado a 148.47 billones de guaraníes, 19.41 millones por persona cada año, 1.6 millones por mes, U\$4.853. No habremos superado una economía pobre pero habremos mejorado, y habría aumentado radicalmente la presión tributaria que pasaría al 24.4% del PIB, incluyendo Seguridad Social y a 20.1% del PIB, si se excluye Seguridad Social.

Desde el punto de vista fiscal, se da una disminución relativa del impuesto indirecto, aunque éste aumente en términos absolutos. El punto de partida es una aberración impositiva muy grande que hay que enmendar. El hecho es que hoy en América Latina y en Paraguay la *desigualdad* antes y después de impuestos y transferencias es casi la misma. La hipótesis de una inversión total de los montos tributarios, pasar de un abrumador predominio de impuestos indirectos hacia lo contrario, no se puede operar en el lapso de 10 años ya que, en

primer lugar, la incorporación del mismo Impuesto a la Renta Personal⁹ tendrá al inicio como efecto aumentar el IVA que hoy se evade; y, además, la base imponible para el ingreso personal hoy es todavía muy estrecha, esto es aquellas personas con ingresos más elevados.

Un IVA bajo como nos propusimos de meta funciona bien en una economía muy moderna como la de Estados Unidos, no constituye una anomalía tributaria. Un impuesto directo más alto (41% que llegará hasta 50% en el futuro) tampoco es una anomalía. En Estados Unidos el impuesto directo es del 60%. Pero el proceso impositivo lleva tiempo. En el lapso de estudio no es factible, en un lapso mayor es alcanzable. Y la seguridad social, que debe ser en forma de contraprestación en su mayor parte, no puede incrementarse con mayor celeridad. Deberá esperarse para llegar a un 30% ya que en un decenio no puede aumentar más que el 18%, porque el punto de partida es muy bajo, 12%, y porque hay una población cuentapropista urbana y rural grande y con un porcentaje de pobreza muy alto.

9 En julio de 2012, el Parlamento Nacional sancionó el Impuesto a la Renta Personal con el voto unánime de la Cámara de Diputados y con el voto casi unánime de la Cámara de Senadores. Con ello, la Justicia Tributaria ha mejorado. Tres gobiernos y más de seis años fueron necesarios para su aprobación. La noticia es altamente auspiciosa.



A CADA CUAL SEGÚN SU NECESIDAD

Uso justo, para qué cosas alcanza?

La fiscalidad tiene ese aspecto *contributivo* que toma en cuenta que cada uno aporte según sus posibilidades. Ahora se verá su aspecto *distributivo*, que toma en cuenta que cada cual reciba según sus necesidades.

Habíamos visto que este ejercicio no toma en cuenta todos los recursos fiscales del Estado sino a los Tributarios. Tampoco vamos a “usar” todos estos recursos sino aquellos necesarios y disponibles con el objetivo de superar, en el menor tiempo posible, aquellas necesidades cuya insatisfacción grave constituye una omisión de las condiciones que permiten la vigencia de los derechos humanos y compromete la sustentabilidad del crecimiento económico. Sobre la provisión a estas necesidades hay compromisos asumidos por el Estado Paraguayo con la colectividad mundial y con la propia población, hay convenios y hay principios establecidos en nuestra carta constitucional.

La justicia tributaria en su aspecto distributivo consiste en *destinar los recursos públicos para materializar el bien común* en la medida de lo posible. Esto es proveer los *bienes públicos* suficientes a quienes lo necesitan para realizar las condiciones necesarias de la libertad y la dignidad humana para todos los habitantes, lo cual ocurre cuando todas las personas tienen la *oportunidad* de realizar sus propios planes de vida y, entonces, pueden disfrutar efectivamente de la libertad personal y social.

No puede pensarse sólo en distribuir mejor ya que los ingresos del Paraguay son tan bajos que, aun cuando

la distribución fuera la más igualitaria posible, los recursos seguirían siendo incapaces de materializar el disfrute de los derechos humanos *mínimos* gracias al acceso a los bienes públicos que los hacen posible: *educación* de calidad, *salud* primaria, *trabajo* y *vivienda decentes*, etc., para todos. Por eso, es necesario instalar el círculo virtuoso de crecer para distribuir mejor y *distribuir* para crecer más. Lograr mayor *productividad* de la población al mismo tiempo que vamos alcanzando mayor *equidad social*, y lograr mayor equidad social mientras vamos aumentando la *productividad*.

La justicia social consiste en redistribuir la riqueza y no basta “redistribuir” la pobreza: hay que universalizar tanto la capacidad de generar como de disfrutar de la riqueza creada.

Con el supuesto de crecimiento que está hoy fijado en los planes del Estado, un 5% anual acumulativo, y tomando como dato las tendencias de crecimiento poblacional, el PIB per cápita en el 2021 estaría en U\$4.853.

Ilustración 7. PROPUESTA: INCREMENTO DEL PIB Y DEL GASTO SOCIAL (Entre 2010 y 2021)

AÑOS	2010	2021	Incremento
PIB per cápita	3.364	4.853	44%
Gasto Social per cápita	322	829	157%
Gasto social Impositivo	51%	70%	37%
% Gasto Social PIB	9.6%	17.1%	86%

Fuente: datos oficiales citados y simulaciones realizadas

Con este supuesto, se propone: a) un incremento de la *presión impositiva* y, b) un incremento del *gasto social* sobre el impuesto recaudado. Ambas cosas nos pueden dar un gran incremento absoluto del Gasto Social hasta llegar a más que *duplicar* su monto (crecimiento de 157% en 11 años). De un 1.3 millones per cápita en 2010 (U\$322) a 3.3 millones per cápita en 2021 (U\$829) mientras que el incremento del PIB per cápita habrá quedado en 44%. Esto supone el aumento de la presión impositiva hasta llegar a cerca de 25% y que el incremento del gasto social en 2021 llegue al 70% del ingreso impositivo¹⁰.

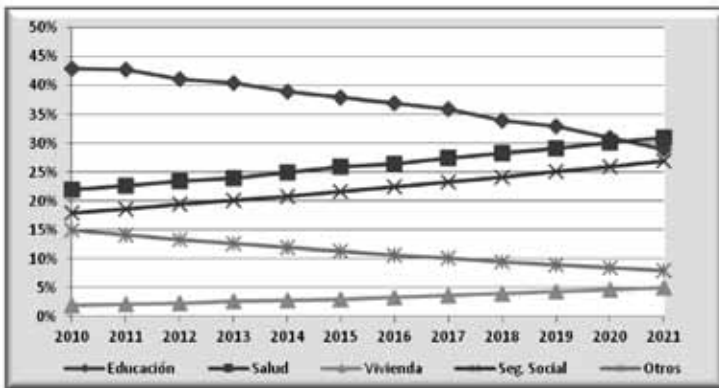
10 Esto nos llevaría a salir del grupo de menor gasto social de América Latina y nos pondría al nivel en que estaba Costa Rica. La administración paraguaya ya ha estado incrementado el Gasto Social, del 30%, hoy está sobre el 50%.



UN NUEVO REPARTO

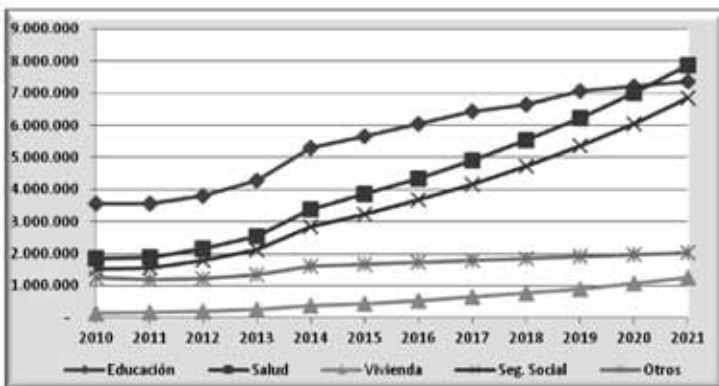
La distribución actual del gasto social en el año base 2010 es la siguiente: educación, 43%; salud, 22%; vivienda, 2%; seguridad social, 18%; otros, 15%. La propuesta para el año 2021 es: educación, 29%; salud, 31%; vivienda, 5%; seguridad social, 27%; otros, 8% (Ilustración 10)

Ilustración 8. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN % DEL GASTO SOCIAL



Fuente: simulaciones realizadas en base a los supuestos aceptados

Ilustración 9. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN DÓLARES PER CÁPITA



Fuente: simulaciones realizadas en base a los supuestos aceptados

Aunque en valores absolutos todos los gastos sociales en Paraguay sean pequeños, en proporción, los gastos en educación son relativamente grandes, los de salud son pequeños, los de vivienda y seguridad social (otros) son muy pequeños y el gasto en asistencia social (otros) es relativamente elevado. La estructura está desproporcionada. Con más recursos hay que cambiar también esa estructura. Se plantea que las políticas sociales vayan resolviendo o aliviando las emergencias, como la seguridad alimentaria. Una disminución proporcional en educación (Ilustración 8 y 10) aunque con aumento absoluto de la misma (Ilustración 10) de U\$138 a U\$240 per cápita y año. Un incremento importante en salud (de U\$72 a U\$257 anuales por persona) y seguridad social en lo relativo y en lo absoluto (de U\$59 a U\$224 por persona y año).

Ilustración 10. REPARTO DEL GASTO SOCIAL ANUAL ACTUAL (2010) Y PROPUESTO (2021)

Gasto Social/ año	En millones de guaraníes		Guaraníes per cápita		U\$ per cápita		INC	%	
	Año	2010	2021	2010	2021	2010		2021	2010
Educación	3.560.751	7.354.036	551.958	961.460	138	240	74%	43%	29%
Salud	1.848.206	7.861.211	286.494	1.027.768	72	257	259%	22%	31%
Vivienda	141.143	1.267.937	21.879	165.769	5	41	658%	2%	5%
Seguridad Social	1.520.400	6.846.861	235.680	895.152	59	224	280%	18%	27%
Otros	1.241.783	2.028.700	192.491	265.230	48	66	38%	15%	8%
TOTAL	8.312.282	25.358.746	1.288.502	3.315.379	322	829	157%	100%	100%

Fuente: estadísticas citadas y simulaciones.

Ilustración 11. REPARTO DEL GASTO SOCIAL MENSUAL

Gasto Social /mes	En millones de guaraníes		Guaraníes per cápita		U\$ per cápita		
	Año	2010	2021	2010	2021	2010	2021
Educación		296.729	612.836	45.997	80.122	11,5	20,0
Salud		154.017	655.101	23.875	85.647	6,0	21,4
Vivienda		11.762	105.661	1.823	13.814	0,4	3,4
Seguridad Social		126.700	570.572	19.640	74.596	4,9	18,7
Otros		103.482	169.058	16.041	22.103	4,0	5,5
TOTAL		692.690	2.113.229	107.375	276.282	26,8	69,1

Fuente: estadísticas citadas y simulaciones.

El salto, posible y necesario, es muy grande. El PIB per cápita improbablemente se incrementará más del 44% (por persona, en 11 años). Se trata de incrementar la presión impositiva e incrementar el gasto social en un 157% (en 11 años). Esto es, pasar de un gasto público social anual de U\$322 por persona a U\$829 por persona (Ilustración 12).

Cuando hablamos en dinero ordinario, gasto por mes por persona o en dólares por persona, vemos que los gastos hoy disponibles son escasos (Ilustración 11). En educación el gasto público social es menos de 46.000gs por mes; en salud 23.875gs; en vivienda 1.823gs; en seguridad social 19.640gs. En total, el gasto social por mes es de 107.375gs por persona. Con estos rubros no se puede hacer una buena educación pública, ni proteger la salud, ni asegurar el acceso a la vivienda para aquellos que no lo tienen a través de recursos del mercado. Los 16.041gs por habitante por mes de Otros gastos están destinados a múltiples proyectos de atención a la infancia, transferencias condicionadas a la extrema pobreza, reforma agraria y apoyo a la agricultura familiar, etc. (Ilustración 11).

Aunque la mejoría de la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público no se resuelve automáticamente con la provisión de más recursos, sí requiere tener mayores recursos.

Los incrementos del gasto social a los que podemos llegar, según vemos, apenas nos permiten superar lo que tenía hace unos años Costa Rica, U\$849 por persona por año¹¹, 3.396.000gs por persona, unos 283gs mensuales. Un “derrame” semejante va a cambiar la vida de millones de personas, ya que la distribución va ser progresiva según el nivel de necesidades.

Un detalle del monto de los gastos propuestos nos hace ver que, en realidad, no se trata sólo de incrementar las contribuciones de los ricos, que naturalmente debe ser así, sino también fomentar el ahorro y la solidaridad de los que no lo son, ya que la mejora de la calidad del ingreso y gasto público debe basarse en un gran aumento en Seguridad Social (que debería incrementarse en 185%). En su mayor parte, ésta debería ser contributiva, es decir, una contra prestación al ahorro familiar de las personas.

Ilustración 12. COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL

GASTO SOCIAL	2010	2021	Incremento
Gasto Social Público per cápita por año, sin Seguridad Social	U\$ 215	U\$ 539	150%
Gasto Social Público per cápita por año, con Seguridad Social	U\$ 263	U\$ 605	130%
Gasto Social Público con Asistencia y Promoción social	U\$ 322	U\$ 829	157%

Fuente: Ministerio de Hacienda y simulaciones.

Aunque la estadística oficial paraguaya no incluya hoy la Seguridad Social de los asalariados del sector privado dentro del cálculo impositivo del ingreso ni del gasto, como otros países, es necesario hacerlo a efectos de nuestro propósito, no sólo para la comparación con la estadística social de otros países sino para focalizar los gastos y los ingresos desde el punto de vista de los derechos.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.



METAS POSIBLES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Para la formación de una ciudadanía que disfrute de la libertad y en donde se respete y honre su dignidad, es necesario que el Estado garantice ciertos bienes públicos, lo que se materializa con un determinado gasto público social. En este material estudiaremos los ingresos y gastos para la provisión de algunos bienes públicos esenciales: *Educación, Salud, Vivienda, Seguridad y Protección social (Seguro y Asistencia social)*. Una justicia tributaria no alcanza para todo ni para todos, pero resuelve una serie de problemas y beneficia a la inmensa mayoría.

EDUCACIÓN

Los cambios en la dirección de la justicia tributaria y mayor capacidad fiscal nos permiten destinar a la educación media y básica más recursos. De 3.5 en el año base a 7.5 billones de guaraníes en el 2021. El gasto por niño en edad escolar pasaría de 117.000gs (U\$29) a 209.000gs por mes (U\$52). Esto es, de 1.4 millones por cada menor en el año a 2.5 millones por menor por año.

El aumento del gasto en *Educación* permitirá dos cosas: *Mejorar la calidad de la enseñanza* e incrementar los *años de estudio* de la población. La estructura del gasto social en este sector puede establecerse según estas prioridades: aumento del *promedio de años de estudios a 12*; *terminar con el analfabetismo*; aumento de la *calidad educativa*¹².

12 Ministerio de Educación y Cultura, 2009.

Analfabetismo. En Paraguay el 5.2% de la población, unas 223.000 personas mayores de 15 años no leen ni escriben. De ellas, aproximadamente 81.000 habitan en zonas urbanas y 142.000 en áreas rurales¹³. El analfabetismo es mayor entre los pobres extremos, 10.5%, seguido por la proporción en los pobres no extremos, 6.8%. La *superación del analfabetismo* como campaña fue estimada en 30 mil millones de guaraníes, unos U\$7,5 millones si se realiza en el formato de *Yo si puedo*¹⁴.

Años de estudio. Los 12 años de estudio promedio afectan las oportunidades de vida, entre ellas el ingreso económico. El promedio de *años de estudio* del jefe o jefa de hogar presenta claras diferencias según la situación de pobreza. El jefe o jefa de familia en condición de pobreza extrema tiene en promedio 5 años de estudio; en un hogar pobre no extremo el promedio de años de estudio asciende a 6 años; y en uno no pobre es de 8 años de estudio. Acá se da uno de los círculos viciosos que debe romperse entre escolaridad y pobreza: los pobres tienen menos escolaridad y las personas con menos escolaridad son pobres. Hoy asisten a clase el 90% de niños y niñas entre 7 y 12 años. De ahí desertan y, al final de la secundaria, solo permanece en el aula un 56%. Registros oficiales indican que de cada 49 alumnos que llegan al 9º grado solo el 34% se promueve, resultando en un alto porcentaje de adolescentes de 12 a 15 años que no concurren. El 66% de los niños en edad escolar concurre a los estudios. La inasistencia escolar de niñas, niños y adolescentes es más elevada en los estratos económicamente más vulnerables¹⁵. Para tener mayores oportunidades de trabajo decente la población necesita al menos 10 años de estudios. En los últimos años la cobertura ha aumentado pero hay menos progreso en la calidad de la educación.

13 Encuesta Permanente de Hogares, 2009.

14 Documentación facilitada por Melquiades Alonso, encargado del Proyecto.

15 El 12% de niños y niñas en situación de pobreza de 5 a 12 años de edad no asiste a una escuela. Este indicador se reduce a 8% entre niñas y niños en situación de pobreza no extrema. La inasistencia de los jóvenes en situación de pobreza extrema de 13 a 18 años de edad aumenta al 35,3% y se eleva mucho más cuando se refiere a la universidad o instituto superior (90,8%).

Calidad. Según el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo¹⁶ (SERCE) los rendimientos en lectoescritura, matemáticas y ciencias de nuestros alumnos primarios son inferiores a los de América Latina que, en su conjunto, son malos. La expansión cuantitativa de los últimos años no fue acompañada con los mismos logros cualitativos, a pesar del esfuerzo.

No nos ocuparemos aquí de detallar otras cosas que también son necesarias, como la educación técnica, la profesional y la universitaria. Sin un aumento de la educación superior no habrá mejora de la primaria y secundaria, ya que éstas dependen en gran medida de la excelencia de la superior.

SALUD

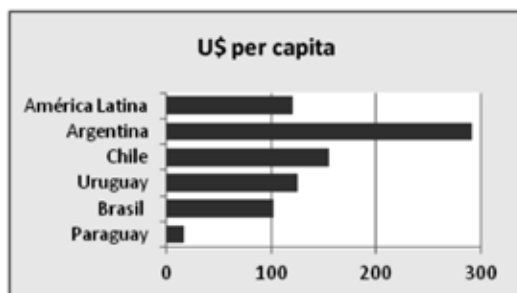
El punto de partida histórico de los gastos en salud, partiendo de nuestro año base (2010), había sido demasiado pequeño. Comparándolo con otros países vecinos o con América Latina vemos que los gastos per cápita en salud eran muy pequeños. Mientras Paraguay gastaba en salud U\$16 per cápita en América Latina (incluye el Caribe) se gastaba U\$120; Brasil, U\$102; Uruguay, U\$115; Chile, U\$155; y Argentina U\$291, tomando cifras absolutas.

Ilustración 13. GASTO EN SALUD 2002 - 2003

GASTO EN SALUD 2002-2003	U\$ P/C	% DE PIB
Paraguay	16	1,3
Brasil	102	2,9
Uruguay	125	2,4
Chile	155	3,0
Argentina	291	4,4
América Latina	120	2,9

Fuente: Consejo Empresarial para América Latina,
Gasto social en América Latina y el Caribe.

¹⁶ Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL.



Fuente: Consejo Empresarial para América Latina,
Gasto social en América Latina y el Caribe.

En términos relativos al propio Producto Interno Bruto, mientras Paraguay gastaba 1.3% de su PIB en salud América Latina gastaba 2.9% del PIB de la región, al igual que Brasil; Uruguay, 2.4%; Chile, 3%; y Argentina 4,4% del PIB (2002). También, en términos relativos la inversión en salud era muy pequeña. En el año base 2010 la salud tenía ya un gasto público de U\$72 por persona. Este aumento, que fue enorme para el Paraguay, en comparación al resto de América Latina (U\$120) todavía era pequeño.

Uno de los esfuerzos más sostenidos del gobierno de Fernando Lugo fue el incremento del gasto en salud. En términos presupuestarios, los créditos programados fueron asignados a los siguientes programas prioritarios: atención primaria en salud; asistir a 610.000 pacientes que requieren tratamiento especializado; emergencias médicas; asistencia alimentaria nutricional; atención a personas con discapacidades; vacunas y abastecimiento de agua y saneamiento Ambiental para la construcción de sistemas de agua potable. Existe un déficit importante en términos de recursos humanos, sobre todo en los primeros niveles de atención (Puestos y Centros de Salud), lo cual distorsiona la red de servicios, que se centra en la atención hospitalaria.

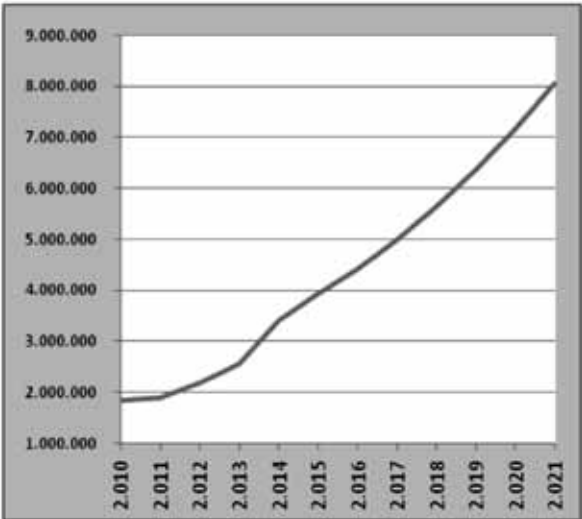
En cuanto al acceso a los servicios de salud, *en el 2008 el sector público cubría el 58% de los asistidos y el sector privado al 15%*. Una parte importante, 27%, de la población no estaba atendida por ningún servicio de salud. Esto se agrava por el hecho de que el 76% de

la población no tiene cobertura de seguridad social ni seguro médico¹⁷.

Todo ello nos hace proponer un incremento pronunciado de los gastos en salud, de 1.8 billones de guaraníes (U\$462 millones) a 7.8 billones (U\$1.965 millones). Pero solo un esfuerzo de ese monto puede hacernos saldar una deuda social tan grande.

Ilustración 14. PROPUESTA DE INCREMENTO DE GASTOS EN SALUD

Años	Salud
2.010	1.848.206
2.011	1.892.125
2.012	2.161.826
2.013	2.531.703
2.014	3.379.345
2.015	3.875.829
2.016	4.338.283
2.017	4.901.393
2.018	5.528.196
2.019	6.225.392
2.020	7.000.358
2.021	7.861.211



Fuente: Simulaciones realizadas en base a los supuestos asumidos.

17 Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2008.

El problema más urgente de *salud* es la atención a las necesidades de asistencia primaria y prevención. Ello se expresa en las tasas de mortalidad infantil y materna que son muy altas, comparadas con países como el nuestro. Alrededor de 170.000 niños y niñas nacen al año en el país, mueren 4.318 lactantes (360 por mes, 12 por día) y mueren 213 madres (18 por mes). En América Latina estamos en el penúltimo lugar en el déficit de salud materno infantil¹⁸.

Paraguay puede pasar de U\$72 dólares (286.000gs) a U\$263 por persona (1.000.000gs por año por persona). Eso aliviaría inmensamente los problemas de salud. Con los planes y sus costos tendríamos los medios para asistir la salud primaria, de baja complejidad.

VIVIENDA

Los gastos sociales en vivienda son pequeños, de 141.143 millones de guaraníes en el año base. Es posible llegar a 1.99 billones, superior a 10 veces más. Es necesario tomar en consideración que Paraguay requiere 1.2 millones de viviendas. El déficit habitacional estimado en el Paraguay es de 800.000 viviendas, esto es más del 60% de las mismas. Alrededor de 100.000 corresponden construcción de *nuevas viviendas*, 700.000 corresponden a viviendas existentes con algún tipo de necesidad: ampliación, mejoramiento o ambas al mismo tiempo¹⁹. La solución al problema, dada su magnitud, no es puramente habitacional. Hay que localizarla en la perspectiva de una pobreza crónica y epidémica que debe ser resuelta con la oferta de soluciones habitacionales focalizadas, algunas para la población con un déficit grave y otras para la población con menor carencia.

La solución para las emergencias puede encararse con los fondos de la fiscalidad. Pero las demás suponen la conformación de fondos de inversión con recuperación

¹⁸ Index mundi.

¹⁹ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI).

y reinversión productiva, aunque parcialmente subsidiadas o capitalizadas con recursos públicos.

La solución habitacional requiere también servicios públicos. El 60% de la población, representada por 3.8 millones de habitantes, cuenta con alguna solución de saneamiento, ya sea de alcantarillado, núcleo sanitario o letrina con techo y pared. En tanto que 2.5 millones, es decir el 40%, presenta déficit. La falta de saneamiento condiciona una mortalidad infantil elevada y subsanable. Es posible lograr el acceso a los servicios de agua y saneamiento en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y sostenibilidad en las localidades urbanas menores a 10.000 habitantes, como así también en la población rural e indígena que cumpla con los criterios técnicos de elegibilidad, siempre y cuando se cuente también con movilización de la población y se focalicen estos planes con otros, como los de desarrollo urbano y rural con iniciativa nacional, departamental y municipal.

SEGURIDAD SOCIAL

Hoy, con 1.5 billones de guaraníes, la cobertura de *seguridad social* es del 10% de la PEA, contando a todos, asalariados y no asalariados. El 90% restante no tiene protección social²⁰. Con mayores recursos y justicia fiscal dispondríamos de 6.8 billones de guaraníes. Con ello puede cubrirse el 25% de la PEA en forma completa (salud, seguro y jubilación) y un 50% todavía en forma parcial (salud, sin seguro ni jubilación). Quedaría protegida el 80% de la población. Aún quedamos con una buena asignatura pendiente. En ese 20% restante algunos tienen recursos para prescindir de la seguridad social, otros no tienen recursos para formar parte de ella.

ASISTENCIA SOCIAL Y LUCHA CONTRA FALLAS DEL SISTEMA

Las necesidades más perentorias de *asistencia social* son la *pobreza extrema*, la *desnutrición*, la inasistencia en *educación básica*, la *salud básica*, el *agua potable*

20 Instituto de Previsión Social.

y el saneamiento. Estas necesidades deben ser satisfechas. El gasto actual en asistencia social es de 1.2 billones de guaraníes. Con los montos adicionales podemos llegar a 2 billones en el 2021. Y, ya antes, en el 2014 podemos disponer de los U\$160 millones para cumplir las metas del milenio. Al 2021 podemos llegar con una pobreza extrema (carencia alimentaria) cercana a cero; y acercar a cero la carencia de saneamiento y de agua potable.

Reforma agraria inconclusa. La “colonización”, llamada reforma agraria se desarrolla en Paraguay desde 1910. Ya cumplimos más de cien años desde su inicio. En este tiempo se crearon 1.166 asentamientos; se repartió más de 9.8 millones de las 44 millones de hectáreas que tiene el Paraguay; se benefició a más de 228.000 familias. Hubo acciones por parte del Estado. Pero, hay también una *cronicidad*, una serie de transformaciones sin plazo ni término previsto para resolver el problema y se reproducen relaciones de asimetría. La tendencia a la concentración de la tierra y el empobrecimiento de la economía familiar campesina no se ha detenido. Seguimos con campesinos (sobre todo criollos y de pueblos indígenas) sin tierra, sin créditos, sin asistencia técnica, sin pertenencia a un cluster productivo (como algodón, leche, frutas), sin educación, sin salud, sin caminos e infraestructura, etc.

El reclamo de tierra agrícola no es un problema, es una buena noticia que debe ser satisfecha con medios y con exigencias de responsabilidad y rentabilidad. La economía empresarial agrícola recibe la mayor parte del crédito local y externo, público y privado. Tiene acceso a las nuevas tecnologías, a los mercados y a las cadenas de valor. Esto no ocurre con la economía familiar campesina, y eso debe ser cambiado. Hoy recibe asistencia sólo el 20% de los pequeños productores y en forma insuficiente.

Lo más urgente es recuperar la capacidad campesina para producir alimentos, ya que parte de la población rural la ha perdido y se encuentra en situación de po-

breza extrema (30%), esto es, de carencia alimenticia. Eso requiere una inversión de U\$20 millones anuales (80.000 millones de guaraníes) durante 10 años, que afectará a 265.000 familias campesinas criollas y 28.000 pertenecientes a pueblos originarios. El destino de la producción no es lo más importante. Consumo o venta, es una decisión secundaria y menos relevante. Lo dramático es que una población que tuvo desde tiempos inmemoriales abundancia de alimentos, hoy pase hambre.

Garantizar la seguridad alimentaria no es todo. Para conseguir además la prosperidad rural es necesario aumentar la productividad, integración a los mercados de insumos y venta, tecnología a la producción familiar campesina y al empleo de los recursos financieros. También se trata de invertir en infraestructura institucional: escuelas, centros de salud, seguridad; y material: caminos, puentes, comunicaciones y trasportes. Parte de estos gastos no son “gasto social” sino inversión, que aquí no está presupuestada.

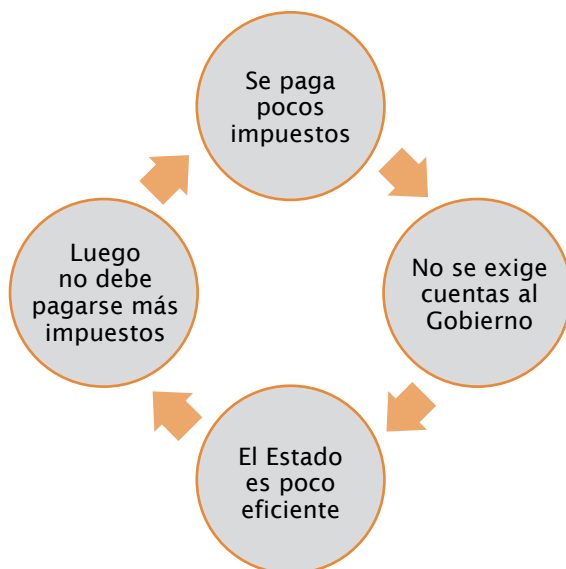


RUPTURA DEL CÍRCULO

MEDIDAS POLÍTICAS

El Estado no puede ser eficaz con tan pocos recursos. Y no habría interés en aumentar los recursos a una administración pública mientras no sea eficaz e íntegra. Hay que superar este círculo vicioso de falta de recursos e integridad, según el cual: 1) se paga poco impuestos; 2) no se exige cuentas al Estado; 3) el Estado poco exigido es poco eficiente; y luego, 4) se argumenta que debe pagarse pocos impuestos. La ruptura debe hacerse desde abajo, desde arriba o desde ambos lados.

Ilustración 15. CÍRCULO VICIOSO DE LA BAJA CARGA FISCAL



Ciudadanía. Desde abajo, una *ciudadanía* más exigente puede forzar al Parlamento a que cambie de comportamiento o cambie la mayoría que gobierna, dando más peso a los que defienden la justicia tributaria. Hoy, el Parlamento es una expresión concentrada de los lobbies que mantienen la situación de injusticia, el Ejecutivo no tiene fuerza para implementar políticas sociales, y la administración de la justicia es influenciada por los lobbies. Para sobrevivir electoralmente, los dirigentes políticos necesitan *votos y fondos*. Con una ciudadanía con poca conciencia y mucha carencia, muchos votos se consiguen con fondos que provienen de la clase media y más rica que hacen lobby en contra el alza de los impuestos. Cuando la política a favor de la injusticia tributaria y a favor de la pobreza fiscal se transforme en motivo de pérdida de votos, muchos políticos cambiarán de posición en el Parlamento o serán desplazados por quienes propongan una política tendiente a la justicia. Ahí dejaran de ser rehenes de financiadores que defienden la elusión fiscal.

Pacto político. Hay que acordar un *pacto político multipartidario* para resistir la presión de los empresarios que financian las campañas y retiran dinero al que se oponga a sus intereses anti fiscalistas.

Es necesario tener una mayoría parlamentaria que trabaje en leyes y en cambios legales para tener un sistema tributario más justo, en coordinación con el Poder Ejecutivo, que debe facilitar el pago de impuestos por parte de las personas y empresas, mejorar los mecanismos de control para el combate a la evasión y la corrupción, dar buen uso el dinero proveniente de los impuestos y trabajar en propuestas de leyes y cambios legales hacia un sistema más justo. Cada año hay un pacto para nombrar autoridades del Parlamento, pero sin incluir la conformación de una mayoría gubernamental, un programa ni una línea de gestión, es una asignación de puestos. Con esto, cada ley debe ser negociada desde el Ejecutivo con el sinfín de bancadas,

cada una de las cuales *cobra* su apoyo pidiendo favores a cambio, usualmente cargos en la administración. De esta manera, la única forma de conseguir apoyo para las decisiones actuales consiste en entregar puestos en la administración, con cual se disminuye la posterior capacidad de gobierno.

Judicatura. Otra condición para hacer progresos en la justicia tributaria es una mejora de la administración de justicia y de la *jurisprudencia*. Nadie ha ido preso por eludir o evadir impuestos. Hay una despenalización consuetudinaria del delito fiscal. Antes de la sentencia civil ningún litigio va a la instancia penal, después de la sentencia civil, tampoco. Si el Ejecutivo gana los juicios y la sentencia obliga al evasor a pagar lo debido, el caso ya no va a la instancia penal. No hay condena de cárcel por evasión de impuestos. Es la llamada no *pre-judicialidad* que funciona como despenalización: nada se penaliza antes de la sentencia en lo civil nada se penaliza después de la sentencia civil.

El resultado es que al contribuyente no le conviene pagar cuando el monto en litigio es suficientemente grande ya que, aunque pierda el juicio, resulta más conveniente litigar que allanarse. Nada se pierde con litigar y puede ganarse bastante haciéndolo. Un mayor rigor en la jurisprudencia y un fortalecimiento de la magistratura son fundamentales. La magistratura es complaciente con los que se resisten a pagar los impuestos requeridos. Sin penalizar el delito fiscal no se desalienta la evasión y elusión. Quizás pueda pensarse en un periodo de transición o excepcionalidad en el cual se suspenda la *prescripción* de los procesos judiciales. Porque, en muchos casos, se emplea la chicana, o sea la argucia procedimental con el objetivo de postergar indefinidamente la duración de los procesos judiciales hasta que terminan prescribiendo. Es necesario que termine la impunidad jurídica de la elusión y la evasión.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Algunas medidas son fundamentales. La *vigencia del Impuesto a la Renta Personal (IRP)*, postergado desde el 2004, fue finalmente aprobado en 2012, y deberá tener un reajuste que aumente la progresividad. Ese debería sufrir un reajuste que aumente la progresividad. Hoy el IRP es todavía un impuesto de baja progresividad, la administración buscó un peor es nada, cobraría entre 8% y 10%. Se trata de una estrategia para romper el muro de la codicia y de la informalidad. Pero, en la medida que progresa la sociedad, también éticamente, los impuestos directos deberán ser más progresivos. Los muy ricos deben y pueden pagar IRP en proporciones muy por encima de la clase media, y los más pobres mucho menos.

Unificación del IRASIS y el IMAGRO. No tiene ninguna ventaja hacer dos tipos de impuestos, uno a la renta de la empresa rural y otro a la empresa urbana. Esto fue generado por el peso enorme de los tradicionales terratenientes y, últimamente, en su vínculo con las multinacionales que acopian y financian a la empresa rural, aumentando su ya desproporcionada influencia. Hay causas políticas y culturales pero no económicas y mucho menos razones de justicia para hacer un impuesto especial y desmesuradamente benigno para la empresa rural. El impuesto a la renta de la empresa debe ser uno solo.

Impuesto inmobiliario con tasas promedio de la región. Los catastros no se terminan ni se terminarán si no cambia la legislación o se emite un decreto, ya que los propietarios no proveen la información necesaria para poder hacerlos. Se ha contratado fondos extraordinarios del Banco Interamericano de Desarrollo e Itaipú, pero el trabajo sigue inconcluso.

Para implantar el impuesto a la tierra sería suficiente exigir la actualización de las propiedades mayores de 500 hectáreas en la región oriental, que poseen el 97% del área; y de las propiedades mayores de 300 hectá-

reas en la región oriental, que poseen el 75% del área. Con ello tendríamos el catastro de 17.000 propiedades rurales que ocupan el 86% del área rural del Paraguay. Para la oficina de catastro la cifra es pequeña, considerando que los catastros urbanos están completos y que incluyen un millón y medio de propiedades con una mayor complejidad de medición.

Congelamiento del IVA. Lo ideal sería que el impuesto indirecto no vuelva a aumentar a lo largo de los años ya que, si bien es un impuesto fácil de cobrar, es regresivo, es decir injusto.

Medidas temporales. Con las modificaciones sufridas por el proyecto del Ejecutivo en el Parlamento la ley que creó el Imagro fue, como se dice en lenguaje informal “perforada” o deformada con el objetivo de recaudar muy poco; tampoco hay recaudación importante por el impuesto a la tenencia de tierra rural.

El sector que está eludiendo prácticamente todos los impuestos es el de la empresa agroexportadora: carne, soja y demás productos agrícolas. Según los años generan alrededor del 20% del PIB y pagan menos del 1% de los impuestos. Este sector debería pagar de alguna forma, como *retenciones* o algún procedimiento vigente hasta que se implante el impuesto inmobiliario y que la renta empresarial sea más justa.



SIMULACION DE VARIABLES CLAVES

	INDICADORES	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01	PIB (PRECIOS CORRIENTES) MILLONES DE GS.	86.807.573	91.147.952	95.705.349	100.490.617	105.515.148	110.790.905
02	PIB PER CÁPITA (GS)	13.456.198	13.890.725	14.342.970	14.814.253	15.305.965	15.819.579
03	PIB PER CÁPITA (USD)	3.364	3.473	3.586	3.704	3.826	3.955
04	POBLACIÓN	6.451.122	6.561.785	6.672.631	6.783.374	6.893.727	7.003.404
05	PRESIÓN IMPOSITIVA % / PIB	13,12%	13,74%	14,37%	14,99%	15,62%	16,25%
06	PRESIÓN IMPOSITIVA EN M.GS	11.385.879	12.525.575	13.750.775	15.067.181	16.480.852	17.998.221
07	PRESIÓN TRIBUTARIA % / PIB	14,86%	15,77%	16,63%	17,50%	18,36%	19,22%
08	INGRESO TRIBUTARIO EN MIL. GS	12.896.285	14.373.392	15.918.066	17.581.274	19.371.007	21.295.761
09	DIRECTO	2.052.100	2.787.440	3.591.185	4.468.335	5.424.222	6.464.527
10	INDIRECTO	9.333.779	9.738.134	10.159.590	10.598.847	11.056.630	11.533.694
11	SEGURIDAD SOCIAL	1.510.406	1.847.818	2.167.291	2.514.093	2.890.156	3.297.540
12	DIRECTO RESPECTO AL PIB	2,36%	3,06%	3,75%	4,45%	5,14%	5,83%
13	INDIRECTO RESPECTO AL PIB	10,75%	10,68%	10,62%	10,55%	10,48%	10,41%
14	SEGURIDAD SOCIAL RES AL PIB	1,79%	2,03%	2,26%	2,50%	2,74%	2,98%
15	IMP DIR/MONTO TRIBUTARIO %	15,91%	19,39%	22,56%	25,42%	28,00%	30,36%
16	IMP INDIR/MONTO TRIBUTARIO %	72,38%	67,75%	63,82%	60,28%	57,08%	54,16%
17	S. SOCIAL/MONTO TRIBUTARIO %	12,05%	12,86%	13,62%	14,30%	14,92%	15,48%
18	PEA	3.094.307	3.147.387	3.200.555	3.253.673	3.306.604	3.359.211

19	GASTO SOCIAL DEL PIB %	9,6%	9,1%	9,6%	10,5%	12,9%	13,5%
20	GASTO SOCIAL DEL PIB EN MII. de GS	8.312.282	8.336.567	9.232.478	10.548.764	13.559.705	14.907.033
21	GASTO SOCIAL (DEL PIB) PER CÁPITA EN GS	1.288.502	1.270.473	1.383.634	1.555.091	1.966.963	2.128.541
22	GASTO SOCIAL (DEL PIB) PER CÁPITA EN DÓLARES	322	318	346	389	492	532
23	EDUCACIÓN %DEL PGN	43%	43%	41%	41%	39%	38%
24	SALUD %	22%	23%	23%	24%	25%	26%
25	VIVIENDA %	2%	2%	2%	3%	3%	3%
26	SEGURIDAD SOCIAL %	18%	19%	19%	20%	21%	22%
27	OTROS	15%	14%	13%	13%	12%	11%
28	GASTO SOCIAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
29	EDUCACIÓN MLL DEL GS PGN	3.560.751	3.559.714	3.787.908	4.272.250	5.288.285	5.664.672
30	SALUD	1.848.206	1.892.125	2.161.826	2.531.703	3.379.345	3.875.829
31	VIVIENDA	141.143	181.215	218.123	270.870	378.430	452.171
32	SEGURIDAD SOCIAL	1.520.400	1.556.926	1.788.988	2.120.796	2.828.498	3.226.303
33	OTROS	1.241.783	1.181.028	1.235.301	1.333.024	1.618.335	1.680.316
34	TOTAL	8.312.282	8.371.009	9.192.147	10.528.643	13.492.893	14.899.292
35	EDUCACIÓN GS. AÑO P/CÁPITA	551.958	542.492	567.678	629.812	767.116	808.846
36	SALUD P/CÁPITA	286.494	288.355	323.984	373.222	490.206	553.421
37	VIVIENDA P/CÁPITA	21.879	27.617	32.689	39.931	54.895	64.565
38	SEGURIDAD SOCIAL P/CÁPITA	235.680	237.272	268.108	312.646	410.300	460.676
39	ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS P/CÁPITA	192.491	179.986	185.130	196.513	234.755	239.928
40	TOTAL	1.288.502	1.275.721	1.377.590	1.552.125	1.957.271	2.127.436
41	EDUCACIÓN U\$ P/ CÁPITA	138	136	142	157	192	202
42	SALUD	72	72	81	93	123	138
43	VIVIENDA	5	7	8	10	14	16
44	SEGURIDAD SOCIAL	59	59	67	78	103	115
45	ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS	48	45	46	49	59	60
46	TOTAL	322	319	344	388	489	532

	INDICADORES	2016	2017	2018	2019	2020	2021
01	PIB (PRECIOS CORRIENTES) MILLONES DE GS.	116.330.450	122.146.973	128.254.321	134.667.037	141.400.389	148.470.409
02	PIB PER CÁPITA (GS)	16.355.559	16.914.375	17.497.649	18.107.096	18.744.542	19.410.886
03	PIB PER CÁPITA (USD)	4.089	4.229	4.374	4.527	4.686	4.853
04	POBLACIÓN	7.112.594	7.221.489	7.329.803	7.437.252	7.543.550	7.648.822
05	PRESIÓN IMPOSITIVA % / PIB	16,87%	17,50%	18,12%	18,75%	19,37%	20,00%
06	PRESIÓN IMPOSITIVA EN M.GS	19.626.125	21.371.824	23.243.027	25.247.922	27.395.198	29.694.082
07	PRESIÓN TRIBUTARIA % / PIB	20,08%	20,95%	21,81%	22,67%	23,54%	24,40%
08	INGRESO TRIBUTARIO EN MIL. GS	23.364.563	25.587.005	27.973.280	30.534.215	33.281.310	36.226.780
09	DIRECTO	7.595.302	8.822.993	10.154.465	11.597.027	13.158.459	14.847.041
10	INDIRECTO	12.030.823	12.548.831	13.088.562	13.650.895	14.236.739	14.847.041
11	SEGURIDAD SOCIAL	3.738.438	4.215.181	4.730.253	5.286.293	5.886.113	6.532.698
12	DIRECTO RESPECTO AL PIB	6,5%	7,2%	7,9%	8,6%	9,3%	10,0%
13	INDIRECTO RESPECTO AL PIB	10,3%	10,3%	10,2%	10,1%	10,1%	10,0%
14	SEGURIDAD SOCIAL RES AL PIB	3,2%	3,5%	3,7%	3,9%	4,2%	4,4%
15	IMP DIR/MONTO TRIBUTARIO %	32,5%	34,5%	36,3%	38,0%	39,5%	41,0%
16	IMP INDIR/MONTO TRIBUTARIO %	51,5%	49,0%	46,8%	44,7%	42,8%	41,0%
17	S. SOCIAL/MONTO TRIBUTARIO %	16,0%	16,5%	16,9%	17,3%	17,7%	18,0%
18	PEA	3.411.585	3.463.817	3.515.770	3.567.308	3.618.295	3.668.789
19	GASTO SOCIAL DEL PIB %	14,1%	14,7%	15,3%	15,9%	16,5%	17,1%
20	GASTO SOCIAL DEL PIB EN MIL. de GS	16.355.194	17.910.903	19.581.296	21.373.950	23.296.917	25.358.746
21	GASTO SOCIAL (DEL PIB) PER CÁPITA EN GS	2.299.470	2.480.223	2.671.463	2.873.904	3.088.323	3.315.379

22	GASTO SOCIAL (DEL PIB) PER CÁPITA EN DÓLARES	575	620	668	718	772	829
23	EDUCACIÓN %DEL PGN	37%	36%	34%	33%	31%	29%
24	SALUD %	27%	27%	28%	29%	30%	31%
25	VIVIENDA %	3%	4%	4%	4%	5%	5%
26	SEGURIDAD SOCIAL %	22%	23%	24%	25%	26%	27%
27	OTROS	11%	10%	9%	9%	8%	8%
28	GASTO SOCIAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
29	EDUCACIÓN MLL DEL GS PGN	6.051.422	6.447.925	6.657.641	7.053.404	7.222.044	7.354.036
30	SALUD	4.338.283	4.901.393	5.528.196	6.225.392	7.000.358	7.861.211
31	VIVIENDA	539.193	641.774	762.575	904.695	1.071.747	1.267.937
32	SEGURIDAD SOCIAL	3.672.637	4.172.997	4.733.477	5.360.829	6.062.530	6.846.861
33	OTROS	1.741.154	1.800.863	1.859.458	1.916.953	1.973.362	2.028.700
34	TOTAL	16.342.688	17.964.952	19.541.346	21.461.272	23.330.041	25.358.746
35	EDUCACIÓN GS. AÑO P/CÁPITA	850.804	892.880	908.297	948.388	957.380	961.460
36	SALUD P/CÁPITA	609.944	678.723	754.208	837.055	927.993	1.027.768
37	VIVIENDA P/CÁPITA	75.808	88.870	104.038	121.644	142.075	165.769
38	SEGURIDAD SOCIAL P/CÁPITA	516.357	577.858	645.785	720.808	803.671	895.152
39	ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS P/CÁPITA	244.799	249.376	253.685	257.750	261.596	265.230
40	TOTAL	2.297.711	2.487.707	2.666.012	2.885.645	3.092.714	3.315.379
41	EDUCACIÓN U\$ P/ CÁPITA	213	223	227	237	239	240
42	SALUD	152	170	189	209	232	257
43	VIVIENDA	19	22	26	30	36	41
44	SEGURIDAD SOCIAL	129	144	161	180	201	224
45	ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS	61	62	63	64	65	66
46	TOTAL	574	622	667	721	773	829



BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay (2011), *Informe económico Preliminar*, Asunción.
- Bareix, Alberto, (2010) *Equidad Fiscal en América Latina*, en Paraguay: Ministerio de Hacienda, Fiscalidad inclusión social y Estructura impositiva de la Región. Asunción
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina, *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. <http://www.eclac.org/estadisticas/>
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina, *Gasto Social en América Latina y el Caribe*. <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php>
- DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2008), *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2008*, Asunción. <http://www.dgeec.gov.py/>
- DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2010), *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2000-2010*, Asunción.
- DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Educación Serie 1* (2011) <http://bit.ly/Q6jF3>
- DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, "Proyecto MECOVI Cynthia L. González Ríos (2001) *Déficit cuantitativo-cualitativo habitacional y condición socioeconómica de los jefes de hogar en Paraguay*" <http://bit.ly/UPUHJD>

- FMI, (2009) Diagnóstico del Sistema Impositivo Vigente, Mimeo, SF. SL.
- Index Mundi. <http://bit.ly/GLd3b7>
- Instituto de Previsión Social (2010), *Informe Actuarial Final*. Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura, Estadística Educativa 2008 (2009) Asunción. <http://bit.ly/TPPZUs>
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Público (2011), *Reportes Presupuestarios*. Asunción.
- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Administración Financiera, Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (2010), *Informe de gestión presupuestaria*.
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2011), *Informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales*.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2009* <http://bit.ly/az4SdS>
- Preal, Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe, *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE). <http://bit.ly/6HhecX>
- Presidencia de la República del Paraguay (2010), *Documento Paraguay para Todos y Todas, Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*.
- República del Paraguay, Equipo Económico Nacional (2009) *Plan Estratégico Económico y Social*. PEES 2008 /2013.





Apoya



Co-Financia



Este documento puede ser descargado de www.justiciatributaria.org.py