

PROPUESTA SOBRE
**SISTEMA TRIBUTARIO
E INVERSIÓN SOCIAL**



**PARA UNA
FISCALIDAD
DISTRIBUTIVA Y
CONTRIBUTIVA**

**Impuestos
justos** PARA
INVERSIÓN SOCIAL

PROYECTO ALIANZA CIUDADANA PARA
LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO
PARAGUAY

Introducción

EL PRESENTE DOCUMENTO CONSTITUYE LA PROPUESTA de la Campaña «Impuestos Justos Para Inversión Social» impulsada desde el año 2011 por Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana y el Centro de Documentación y Estudios (CDE). Esta Campaña se enmarca en el Proyecto «Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo», con el apoyo de Oxfam y el co-financiamiento de la Unión Europea. La misma tiene el objetivo de contribuir a dos metas:

- Avanzar y profundizar la reforma fiscal y tributaria, en base a principios de equidad y justicia;
- Destinar, a la inversión social, los recursos adicionales recaudados como efecto de dicha reforma.

La Campaña tiene su punto de inicio en la firma y presentación pública de un manifiesto denominado «Justicia Tributaria para Justicia Social», por parte de unas 50 organizaciones de la sociedad civil, en junio de 2011. El contenido de la carta es el siguiente:

Desde la Campaña, consideramos que el sistema tributario es una herramienta fundamental para el mejoramiento de la calidad de la democracia. Una democracia, más allá de los aspectos meramente formales, debe orientarse a la justicia social. Y una de las condiciones para ello es la equidad. Un sistema tributario equitativo y justo implica que cada ciudadano y ciudadana aporte de acuerdo a sus posibilidades, en función a sus ingresos... esto implica que quien tiene y gana más, aporte más. Y quien tiene y gana menos, aporte menos. Esto es equidad.

El sistema tributario, además, tiene directa relación con las posibilidades de implementar políticas públicas que se orienten a la justicia social, esto es, al mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y de los sectores mayormente vulnerados o empobrecidos en particular. Esas políticas requieren de recursos de financiamiento que en gran medida debe provenir de los recursos que el Estado recauda o debe recaudar a través de impuestos. Un

sistema tributario más justo y equitativo generará mayores ingresos al Estado, que desde la Campaña sostenemos que deben orientarse a políticas sociales, dado que hoy los recursos asignados a las mismos son claramente insuficientes para revertir la situación de pobreza y privación de derechos que afecta a amplios sectores de la población.

A fin de avanzar en los desafíos y metas expresados en dicho manifiesto, se pone a consideración de las diversas organizaciones de la sociedad –sean del ámbito de acción y naturaleza que fuere– este documento que trata de recoger y reflejar diversas propuestas orientadoras para el debate público (ciudadanía y autoridades) y para la toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes acerca del sistema tributario y la inversión social.

Por tanto, este documento reúne dos líneas de propuestas:

Sistema tributario

Se presentan argumentos que avalan la urgencia del mejoramiento de dicho sistema, así como propuestas globales y concretas que lo hagan posible. Estas propuestas se sustentan sobre el principio de la justicia tributaria desde el punto de vista contributivo, el cual señala que cada persona debe aportar según su capacidad. Esto implica esencialmente dos aspectos:

- 1 **Proporcionalidad:** cada persona debe aportar en proporción a los ingresos que percibe;
- 2 **Progresividad:** las personas con mayores ganancias deben aportar en base a tasas superiores.

Inversión social

Se proponen programas o políticas sociales que precisan recibir mayor financiamiento a partir de contar con un sistema tributario más justo y que genere mayores recursos al Estado. Se incluyen también cifras aproximadas indispensables para dichos programas o políticas. Este punto se sustenta sobre la justicia tributaria desde el punto de vista distributivo, la cual consiste en destinar los recursos públicos para materializar el bien común en la medida de lo posible. Esto es, implementar políticas y proyectos suficientes orientados a las poblaciones que los necesitan para garantizar su libertad y dignidad, lo cual ocurre cuando todas las personas tienen la oportunidad de realizar sus propios planes de vida y entonces efectivamente pueden tener el disfrute de la libertad personal y social.

A continuación, la síntesis de la propuesta que sustentamos debe implementarse progresivamente, en un periodo de 10 a 12 años para lograr mejores condiciones de vida de los sectores vulnerables, empobrecidos y sin oportunidades.

SISTEMA TRIBUTARIO

**Situación
actual y
propuestas
de reforma
tributaria**

2

Por qué son necesarias las reformas del sistema tributario

2.1

Insuficiencias de la reforma tributaria de 1991

En 1991 se producen los primeros cambios legales al sistema impositivo paraguayo luego de la caída de la dictadura, cambios que apuntaban a una mayor organización y funcionamiento del sistema tributario (Ley N° 125/91 Que establece el nuevo régimen tributario)¹, reduciendo la gran cantidad de tipos de impuestos: de más de 120 impuestos existentes, los cambios en dicho año redujeron a 8 los tipos de tributos.

En el año 2004 se produce una segunda reforma legal, a través de la denominada Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal (Ley N° 2421/04) que, entre algunos puntos principales, ampliaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a una mayor cantidad de productos, reducía la tasa de impuesto a la renta de las empresas, y creaba el Impuesto a la Renta Personal (IRP). Finalmente, en julio del año 2012 se aprueba el IRSCP, conocido como IRP, con la ley N° 4673/12 «Que modifica y amplía disposiciones de la creación del impuesto a la renta del servicio de carácter personal»². Esta ley, en el fondo, buscaba una mayor formalización de la economía, y con dicha reforma una mayor recaudación impositiva y una reducción de la evasión fiscal. Ambas reformas propusieron adecuaciones institucionales de las principales

entidades con responsabilidades directas o indirectas en materia de recaudación impositiva: el Ministerio de Hacienda –específicamente la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Dirección General de Aduanas.

A pesar de estos cambios legales e institucionales, el sistema tributario paraguayo sigue adolecido de graves problemas, principalmente dos: por un lado, la baja recaudación impositiva, reflejada en una presión tributaria que ronda el 13%, muy por debajo del promedio del Mercosur y de la región; y por otro lado, en la mayor proporción de recaudación de impuestos indirectos (alrededor del 80%), lo cual es indicativo de un sistema tributario injusto. Esto quiere decir que quienes tienen menos ingresos terminan aportando más en impuestos en proporción a tales ingresos.

1 http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%20125_91_art1_25.php

2 http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%204673_12.php

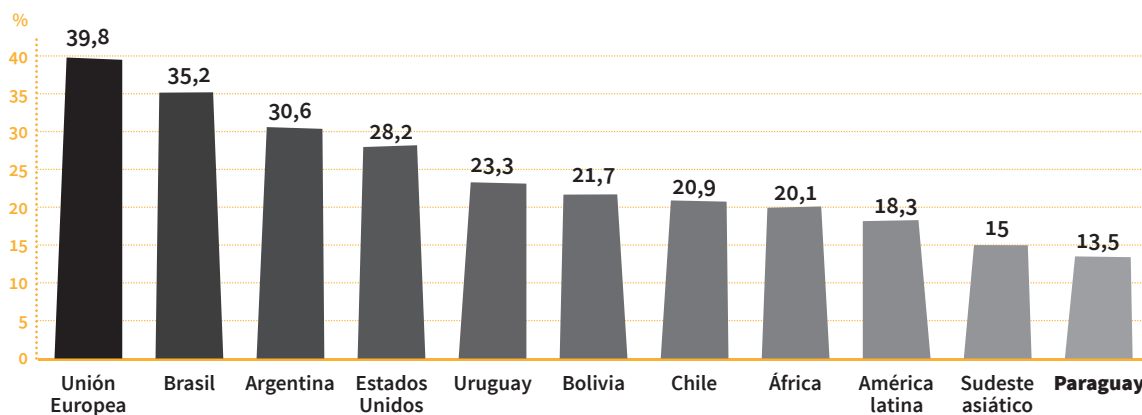
2.2

Baja recaudación impositiva actual

La presión tributaria en Paraguay está por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe, y casi la mitad por debajo del promedio del Mercosur. Y bastante menos que el promedio de los países que integran la Unión Europea.

GRÁFICO 1

Presión tributaria de Paraguay y de otros países y regiones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Hacienda (2010)

Independientemente del debate sobre la utilización de los recursos disponibles a través de impuestos o de la existencia de hechos de corrupción vinculados a los recursos del Estado, el nivel actual de presión tributaria es claramente insuficiente para que el Estado paraguayo pueda garantizar el aumento del financiamiento a las diversas políticas públicas, sean del ámbito que fuere: económicas, sociales, ambientales, culturales, de seguridad, de infraestructura, etc.

El crecimiento de la presión tributaria a cuentagotas en los últimos años entre 11% y 13% es un dato relevante de que la capacidad recaudatoria actual del sistema tributario está prácticamente agotada. Aunque es necesario cerrar el círculo de evasión mejorando en algo la recaudación con la puesta en funcionamiento del IRP, ya que los impuestos directos son bajos y con una larga vigencia de la cultura de la evasión (elusión)³.

Está claro que se precisan modificaciones de diversa índole para hacer posible una mayor recaudación, y así contribuir a una mayor capacidad del Estado paraguayo de financiar políticas públicas que achique las brechas de desigualdad que existen en nuestro país.

3 La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta. La elusión no es estrictamente ilegal puesto que no se está violando ninguna ley, sino que se está aprovechando mediante una interpretación que es permitida por la ley, que en ocasiones es ambigua o tiene vacíos.

Sistema tributario injusto

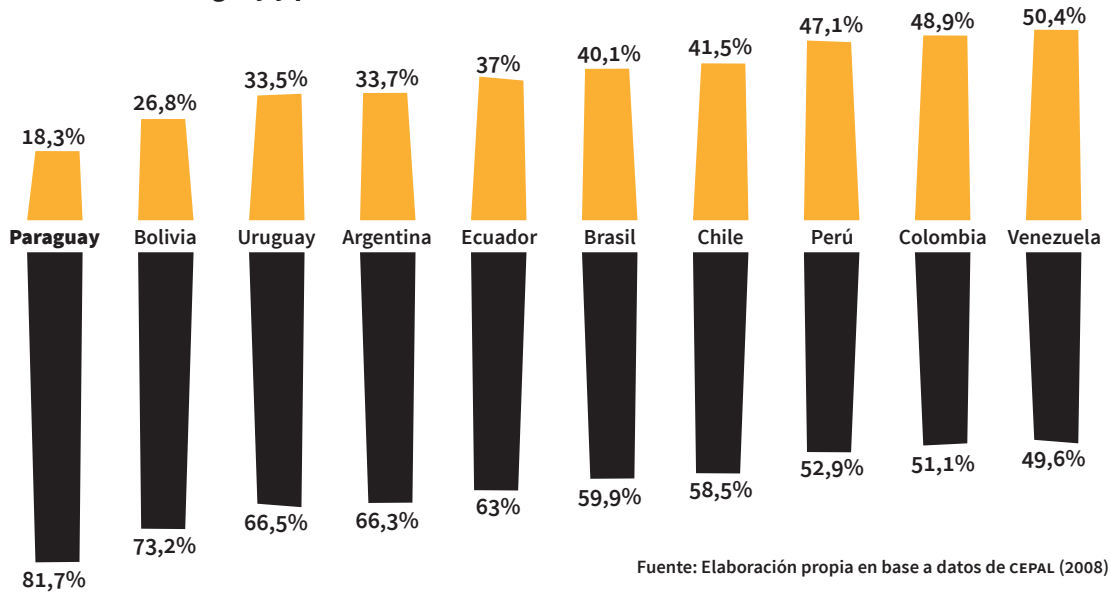
Los impuestos indirectos, al tener una tasa que es igual para todos los contribuyentes independientemente de los ingresos de cada uno, en su aplicación terminan afectando en mayor medida a quienes tienen menos ingresos. Es decir que, en proporción a sus ingresos, los de menos ingresos pagan más en concepto de impuestos, y los de más ingresos pagan menos; el que gana menos paga más, y el que gana más paga menos.



6

PROPUESTA SOBRE SISTEMA TRIBUTARIO E INVERSIÓN SOCIAL

GRÁFICO 2
Proporción de recaudación de impuestos directos e indirectos en Paraguay y países del continente



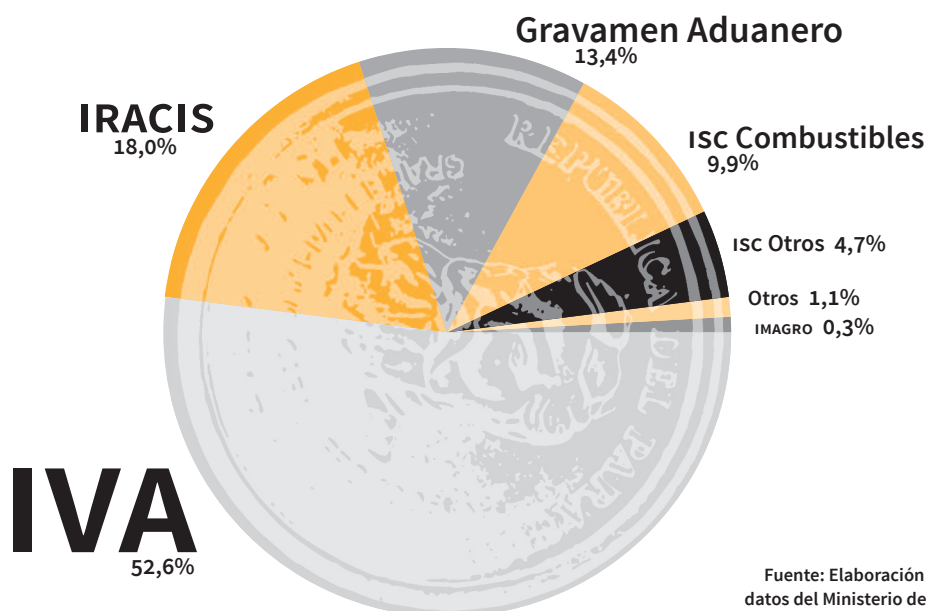
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2008)



Paraguay tiene la mayor dependencia recaudatoria de los impuestos indirectos en el continente. Ello coloca al IVA y al Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales y de Servicio (IRACIS) entre dos de los principales impuestos que sostienen el sistema tributario de nuestro país.

Los otros dos tipos de impuestos que predominan, en términos recaudatorios, son el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Gravamen Aduanero. La incidencia del Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO) es prácticamente nula. Aquí no aparece el impuesto inmobiliario (recaudado por las municipalidades), ya que solamente se incluyen los impuestos recaudados por entidades estatales centralizadas (SET y Aduanas).

GRÁFICO 3
Recaudación en Paraguay por tipo de impuesto

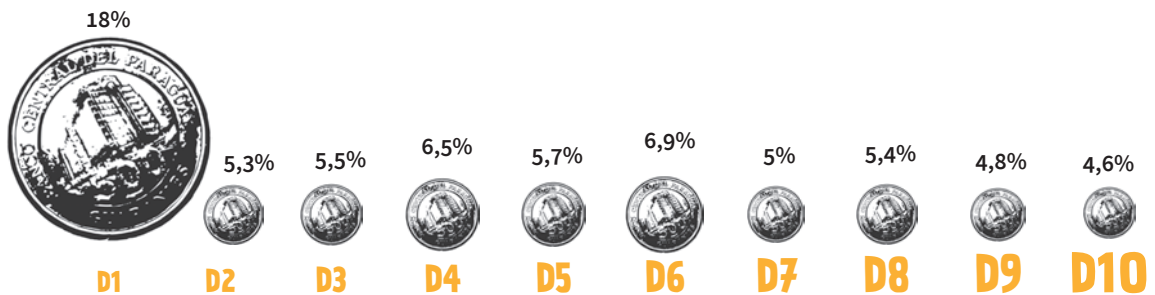


El hecho de seguir teniendo como mayor fuente de disponibilidad de recursos los impuestos indirectos es la base de un sistema tributario injusto. Pues eso quiere decir que existe un impacto diferente del IVA en sectores de la población según el nivel de ingreso.

Si se divide a la población con ingresos en 10 sectores, del sector con menos ingresos al sector con más ingresos, se encuentra que el sector con menos ingresos destina 18 de cada 100 guaraníes de sus ingresos al IVA, mientras que el sector con más ingresos destina solamente 4 guaraníes a dicho impuesto.

GRÁFICO 4

Impacto del IVA en sectores de la población diferenciados por ingresos



Referencias:

D1: es el 10% de la población con menos ingresos (10% más pobre)

D10: es el 10% de la población con más ingresos (10% más rico)

Fuente: Ministerio de Hacienda (2011)

2.4

Persiste DESIGUAL CONTRIBUTION y baja recaudación

La reducida contribución de los impuestos directos a la recaudación tributaria es una señal clara de que, en gran medida, la baja recaudación es causada por la persistencia de un sistema tributario injusto. El IRACIS prácticamente es el único impuesto directo con un nivel de contribución importante, a pesar de que aún podrían realizarse modificaciones legales que permitan una mayor recaudación vía IRACIS. El IMAGRO no tiene impacto alguno en la recaudación impositiva, y la implementación del IRP, desde agosto de 2012, no permite aún que se cuenten con datos oficiales que indiquen la contribución de este tributo a la recaudación impositiva.

Se considera que anualmente el IRP podría recaudar unos 25.000 millones de guaraníes, que equivalen a 6.250.000 Dólares que para el PGN (Presupuesto general de gastos de la nación) es un monto pequeño. Es decir que es un impuesto que se suma a la formalización de la economía y la disminución de la cultura de la evasión, antes que a aumentar la presión tributaria.

Hay que implementar en el breve plazo reformas fiscales que equilibren los aportes de las personas y los sectores hacia un sistema más equitativo, distributivo y contributivo. El que tiene más, que aporte más.

3 Qué hacer para la reforma del sistema tributario



3.1

Llegar a una presión tributaria cercana al 25%

Esto implica prácticamente duplicar la presión tributaria existente. A un ritmo de aumento aproximado de 1% anual se podrá alcanzar esta meta en 10 años. Con una presión tributaria de 25% el Estado paraguayo estará en mejores condiciones de financiar políticas públicas. Por supuesto que ello debe estar acompañado de mecanismos que permitan asegurar que los recursos se utilicen adecuadamente, o sea: invertir más e invertir mejor. Y también deben implementarse mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a la sociedad, sin restricciones. Así como penalizar actos de corrupción.



Esta propuesta de alcanzar una presión tributaria cercana al 25% incluye considerar, además de los impuestos directos e indirectos, a las contribuciones a la seguridad social como ingresos tributarios, la cual es una variable que no es incluida en los datos del Ministerio de Hacienda para el cálculo de presión tributaria, pero que sí es incluida por organismos internacionales como CEPAL.

Por supuesto que el aumento de la presión tributaria, lo que en la práctica quiere decir que aumente la recaudación de impuestos –mejorando la recaudación de los actuales y creando nuevos tributos– debe darse sobre un principio de justicia y equidad: deben contribuir más aquellas personas y sectores que más ganan y más tienen, y menos quienes menos ganan y menos tienen. Es decir, una mayor presión tributaria a través de una mayor justicia tributaria.

3.2

Equilibrio entre impuestos directos e indirectos:

Un camino para avanzar hacia una mayor justicia tributaria, y por lo tanto hacia una mayor presión tributaria, es aumentando la recaudación de los impuestos directos. Paraguay tiene una significativa brecha que separa el equilibrio entre la recaudación de impuestos directos e indirectos. La eliminación de beneficios im-

positivos a las personas y sectores alcanzados por los impuestos directos, y la creación de otros, reducirá esa brecha.

Estos dos puntos de la propuesta global se ilustran en el cuadro que se presenta a continuación:

10

PROPUESTA SOBRE SISTEMA TRIBUTARIO E INVERSIÓN SOCIAL

Propuesta global sobre mejoramiento del sistema tributario

Sin incluir contribuciones a la seguridad social como ingresos tributarios

Año	2010	2021	
Presión tributaria	13,1%	20%	
% del total de la presión tributaria por tipo de impuesto	Directos	18%	50%
	Indirectos	82%	50%

Con las contribuciones a la seguridad social como ingresos tributarios

Año	2010	2021	
Presión tributaria	14,9%	24,4%	
% del total de la presión tributaria por tipo de impuesto	Directos	15,9%	41%
	Indirectos	72,4%	41%
Seguridad social	11,5%	18%	

4

Por dónde ir para mejorar la recaudación del sistema tributario

4.1

Implementación del IRP

El IRP fue incluido en la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, ley promulgada en el año 2004, aunque entró en vigencia recién en agosto del año 2012, luego de cuatro leyes que postergaron su entrada en vigencia.

Las tasas establecidas para el IRP en nuestro país son del 10% para quienes tienen ingresos equivalentes a más de 10 salarios mínimos por mes (o su equivalente a 120 salarios mínimos anuales), y de 8% en el caso que vayan de 3 a 10 salarios mínimos mensuales (entre 36 y 119 salarios mínimos anuales). Estas tasas son bajas en comparación a países de la región. Existe aún una brecha apreciable con las tasas de dichos países. Entonces, una manera de mejorar la implementación de este impuesto es subiendo las tasas previstas hoy en la legislación tributaria.⁴

Según cálculos realizados en base a datos oficiales, cuando el IRP alcance al universo total de contribuyentes (personas que ganan lo equivalente a tres salarios mínimos por mes en adelante), solamente el 30% de la población con algún tipo de ingresos abonará el IRP, con lo cual queda sin sustento la tesis sostenida en algún

momento por algunos parlamentarios, de que tarde o temprano el IRP lo terminarán pagando todas las personas.

PROPUESTAS

- > **Continuar con la implementación del IRP.**
- > **Elevar la tasa establecida para el pago de este impuesto y su progresividad.**
- > **Analizar posibilidades para mejorar la recaudación directa del IRP.**

La implementación del IRP contribuirá de manera significativa a elevar el nivel de formalización y transparencia de la economía, así como de la eficiencia recaudatoria. Al favorecer el aumento de la formalización se dará una mayor transparencia de las actividades económicas. Asimismo, contribuirá a la reducción de los niveles de evasión fiscal y aumentará la recaudación de todos los demás impuestos. El IRP también ayudará a que hayan mayores condiciones adecuadas en el mercado que hoy no benefician a las empresas formales.

Un aspecto que debe debatirse es la alta deducción de gastos que permite el IRP así como se encuentra hoy legislado y reglamentado. Ello hace que, en la práctica, la recaudación propia del IRP –recaudación directa– será mínima. Podrían analizarse alternativas que permitan que aumente la recaudación directa del IRP, sin dejar de lado la recaudación indirecta generada por la alta deducción de gastos, es decir la que proviene de la formalización dada por una mayor emisión de facturas legales por la venta de bienes y servicios.

⁴ Ver más datos del Ministerio de Hacienda, Secretaría de Tributación en www.set.gov.py

4.2

Congelamiento del IVA

En la reforma legal del año 2004, el IVA se amplió a productos que anteriormente no estaban siendo alcanzados por este impuesto. En las condiciones actuales, donde existe una predominancia recaudatoria de impuestos indirectos, los cuales afectan en mayor medida a las personas y sectores de menores ingresos, y a la vez la cobertura y calidad de las políticas sociales aún es muy limitada para estos sectores, aumentar el IVA u otros impuestos indirectos que vuelvan a afectar a las personas y sectores de menores ingresos será un factor que contribuirá al aumento de la pobreza y empeoramiento de las condiciones de vida de dichas personas y sectores.

PROPUESTA

> **Mantener el IVA en las condiciones y tasas actuales.**



Establecer un solo impuesto a la renta de las empresas

Paraguay cuenta hoy con dos impuestos a la renta de las empresas: el Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) y el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO). El primero alcanza a las denominadas empresas urbanas, mientras que el segundo a las rurales, o a las que precisan de extensiones de tierra para producir.

En general, la tasa de ambos impuestos es del 10%, si bien existen algunas variaciones establecidas en la propia legislación tributaria. Antes de la reforma legal del año 2004, la tasa era el del 30% pero fue reducida en base al Acuerdo alcanzado entre el Gobierno Nacional y los gremios empresariales en el 2003, teniendo como argumento que la reducción de la tasa favorecería una mayor formalización de empresas.

Sin embargo, los beneficios establecidos en la propia legislación –incluyendo la emisión de decretos– hacen que la contribución a través del IMAGRO esté muy por debajo que la realizada por medio del IRACIS. Asimismo, debe considerarse que la tasa del 10% del impuesto a la renta de las empresas, así como el caso del IRP, es la más baja entre los países de la región. De esta forma, además de la unificación en un solo tipo de impuesto a la renta de las empresas, también debe considerarse un incremento en la tasa de pago del mismo.

Además de la baja tasa del impuesto a la renta y de los privilegios impositivos –esto último principalmente en el caso del IMAGRO–, las ganancias de las empresas son bastante elevadas y ello no se refleja en el aporte que hacen al fisco, sobre todo en el caso del IMAGRO. Las empresas agropecuarias generan alrededor del 25% del PIB; sin embargo, según datos oficiales, aportan con este impuesto menos del 1% del total de impuestos que recauda el Estado, y 5% del total de IVA recaudado.

El IMAGRO y el IRACIS deben unificarse. Las empresas que tributan a través del IMAGRO no deben tener privilegios que hoy sí poseen por sobre las empresas que tributan por medio del IRACIS. Además, actualmente se presenta un escenario de alto movimiento de capitales transnacionales con gran tentación de transformar a los países del tercer mundo en paraísos fiscales, aportando más poderío al que ya tenían históricamente las empresas rurales, ya que son las que tienen altas ganancias a través de la exportación masiva de productos como la carne y granos de soja.

PROPUESTAS

- > **Establecer un solo impuesto a la renta de las empresas**
- > **Reducir y/o eliminar los privilegios impositivos que hoy tienen las empresas, especialmente las rurales.**
- > **Elevar la tasa de pago de dicho impuesto.**

Aumentar el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) sobre el gasoil, el tabaco y el alcohol

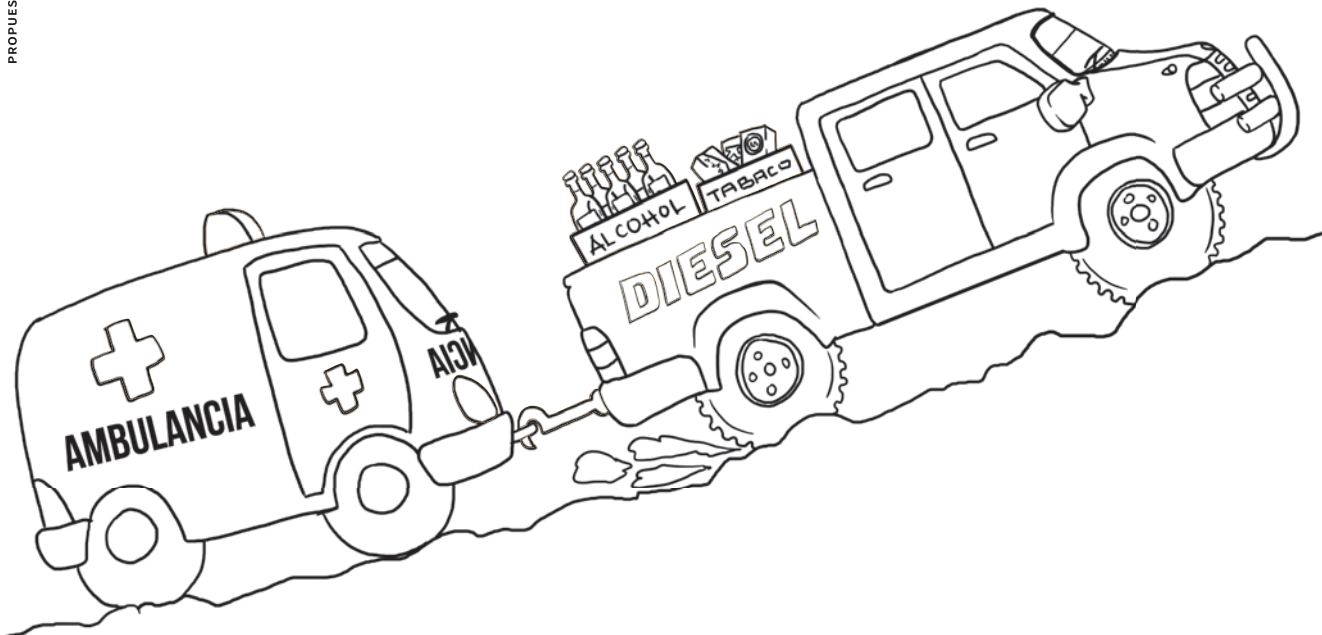
Con el Impuesto Selectivo al Consumo –impuesto indirecto– el Estado recauda alrededor del 15% del total recaudado a través de tributos. Si bien constituye un cifra apreciable dentro de la torta de ingresos tributarios, las posibilidades de obtener mayores ingresos a través del ISC son enormes.

El impuesto sobre el gasoil es sumamente bajo en comparación a países del Mercosur. Elevarlo al nivel de dichos países permitiría generar ingresos adicionales importantes al fisco. Así también, el monto del ISC sobre los cigarrillos, la cerveza y demás bebidas alcohólicas es muy bajo. Una justificación para el aumento del impuesto sobre estos productos es que su consumo en exceso perjudica la salud pública y la seguridad, lo cual genera fuertes costos para el Estado.

14

PROPUESTA

- > Elevar la tasa de pago del ISC sobre el gasoil, el tabaco y el alcohol.



Impuesto a La exportación de productos agrícolas

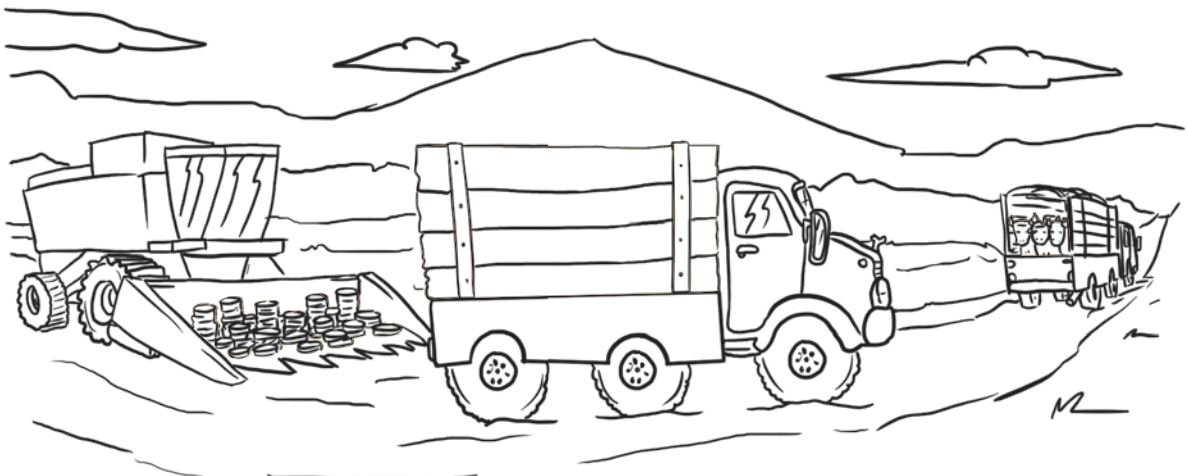
El denominado sector agroexportador, que produce productos como soja y carne, solamente paga IVA sobre los insumos que utiliza para producir. No paga IVA sobre lo que produce, tampoco paga un impuesto sobre las ganancias que producen las exportaciones, y tampoco un monto razonable sobre el uso que hace de la tierra para producir. Otro aspecto ligado a este sector es que, por un lado el mismo genera escasos puestos de trabajo en función a la cantidad de tierra que utiliza para producir, y por otro lado la práctica del monocultivo y el uso de agroquímicos o agrotóxicos perjudica el medio ambiente, en el caso del monocultivo por el agotamiento de la capacidad de la tierra para la producción de otros rubros, y en cuanto a los agroquímicos o agrotóxicos por los efectos dañinos en la misma tierra y en la salud de la población que

vive cerca de los cultivos. Estos puntos constituyen argumentos que avalan la propuesta de crear un impuesto a la exportación de productos agrícolas, en particular de aquellas que son producidos en mayor medida, como carne y granos de soja. Además, debe considerarse que el sector agroexportador es el sector alcanzado por el IMAGRO, hoy legislado y reglamentado de una forma que impide al Estado recaudar adecuadamente a través del mismo.

PROPUESTAS

- > **Establecer un impuesto a la exportación de los productos agrícolas con mayor volumen de exportación: granos de soja, carne.**
- > **Analizar el establecimiento temporal o permanente de este impuesto.**

La creación de un impuesto a la exportación de productos agrícolas como la soja y la carne puede ser temporal, mientras se corrija el impuesto inmobiliario y se establezca un solo impuesto a la renta de las empresas, que incluya la reducción o eliminación de los beneficios impositivos que tienen las empresas rurales, actualmente alcanzadas por el IMAGRO.



Mejoramiento del impuesto inmobiliario

La legislación tributaria paraguaya establece que la tasa de pago del impuesto inmobiliario –el cual es recaudado por las municipalidades– es del 1% sobre el valor fiscal de la tierra. Dicho valor, que es establecido anualmente vía decretos del Poder Ejecutivo, se encuentra muy lejos del valor de mercado y ello tiene su razón en la propia ley, la cual establece que los valores fiscales de las tierras no pueden aumentar más allá de la inflación. Datos del Banco Mundial indican que, en términos porcentuales, la brecha entre el valor fiscal y el valor de mercado de las tierras en Paraguay es el mayor del continente. Además, un estudio de este organismo internacional, realizado tomando como referencia las tierras del departamento de Caaguazú, indica

que la diferencia del valor fiscal de las tierras es 54 veces menor que el valor de mercado que tendrían dichas tierras. Ello implica que existe un enorme potencial de recaudación que podrían tener las municipalidades a través del impuesto inmobiliario, si el valor fiscal de las tierras se adecua o se aproxima al valor de mercado.

Otro elemento esencial para una mayor recaudación de este impuesto es la existencia de catastros. Mientras en el sector urbano existen mejores catastros y ello facilita un cumplimiento mayor en el pago del impuesto, en el sector rural los catastros son muy pobres y ello permite un alto grado de incumplimiento en el pago de dicho impuesto.

En resumen, se debe cambiar la base de valuación de la tierra, pasando del valor fiscal al valor de mercado, con lo cual aumentaría inmediatamente el monto del impuesto a pagar. Además, considerando los pobres catastros de las propiedades rurales, se podría comenzar con un sistema de autodeclaración de valores, consistente en que los propietarios establezcan el costo de sus propiedades, el cual deberá ser el mismo al momento de una eventual venta de la propiedad. Esto impedirá que los mismos puedan establecer costos menores o ínfimos que reduzcan por tanto el monto del impuesto a pagar.

Siguiendo con el caso de los catastros en el sector rural, se podría comenzar con el catastro de propiedades mayores de 1.000 hectáreas (que no son más de 10.000), y a la vez establecer como obligatoria y perentoria la presentación de los títulos de propiedad y mapas fundiarios a las oficinas estatales correspondientes.

PROPUESTAS

- > **Adecuar o aproximar el valor fiscal de las tierras al valor de mercado.**
- > **Avanzar en la realización de catastros principalmente en el sector rural, iniciando primeramente el catastro de las propiedades mayores a 1.000 hectáreas.**
- > **Como mecanismo temporal mientras no estén finalizados los catastros, establecer un sistema de autovaloración del costo de las tierras, y que el costo definido sea al mismo tiempo el precio de venta de tales tierras.**

**Necesaria
y urgente**

**INVERSIÓN
SOCIAL**

5 Por qué aumentar recursos para la inversión social

La propuesta de mayor justicia tributaria es un aspecto esencial para contar con mayores recursos que deben destinarse a la inversión social. Esto supone tener un crecimiento económico anual de al menos el 5%, lo cual en la práctica implica un crecimiento sustancial del PIB que hoy es sumamente bajo en comparación a otros países del continente.

La conexión entre sistema tributario e inversión social es clara: mientras persista una estructura impositiva injusta –en la cual, en proporción a sus ingresos, los que ganan más aportan menos en impuestos y los que ganan menos aportan más– que, además de contribuir al aumento de las brechas de desigualdad genere una escasa recaudación (o sea, una baja presión tributaria), los recursos para políticas sociales seguirán siendo escasos. Podrá mejorarse la calidad de la inversión y disminuir la corrupción, lo cual obviamente es necesario. Pero igual los montos asignados a la inversión social no serán suficientes para ampliar el alcance y la calidad de los programas y políticas sociales.

Actualmente, el nivel de inversión social desde el Estado en nuestro país es cinco veces menor al promedio de América Latina y el Caribe, mientras que en Educación es cuatro veces menos, y en Salud ocho veces menos. Estos datos indican la urgencia de cambios profundos en la política recaudatoria y de asignación de recursos a los programas y políticas sociales.

Total del gasto social



USD 1.026
AMÉRICA LATINA



USD 170
PARAGUAY

Gasto social x persona en educación



USD 280



USD 73

Gasto social x persona en salud



USD 213



USD 37

Gasto social x persona en seguridad y asistencia social



USD 476



USD 58

Gasto social x persona en vivienda



USD 86



USD 3

6

Aumento de la inversión social, base de un sistema tributario más justo

Con un crecimiento económico anual de 5% durante 10 años –que conllevará a la vez un aumento del PIB per cápita–, y con el progresivo aumento de la presión tributaria a través de reformas al sistema tributario que permitan una recaudación más justa y progresiva, el Estado paraguayo puede incrementar en un 157% la inversión social en el periodo 2010-2021

Año	2010	2021	incremento
Inversión social por persona	USD 322	USD 829	157%
% de Inversión social sobre el PIB	9,6%	17,1%	86%
PIB per cápita	USD 3.364	USD 4.853	44%

Esta propuesta de aumento de la inversión social considera las dos variables mencionadas:

- crecimiento económico anual de 5%;
- aumento de la presión tributaria hasta llegar a cerca de un 25% en el año 2021 basado en tener un sistema tributario más justo y progresivo.

En ésta propuesta no están incluidos los montos relativos a otros ingresos con que cuenta el Estado, como por ejemplo los royalties, créditos internacionales, aportes de las empresas públicas, entre otros. Ello, debido a que la intención es mostrar el alto impacto que una reforma tributaria puede tener para contar con mayores recursos para la inversión social.

7

Líneas de inversión social a partir de contar con un sistema tributario más justo

La propuesta está orientada a las siguientes áreas: 1) Educación, 2) Salud, 3) Vivienda, 4) Seguridad Social, 5) Asistencia Social, 6) Seguridad alimentaria con énfasis en la Agricultura Familiar Campesina.

7.1

Educación

Situación

Datos de la EPH⁵ 2011 señalan que el 4,7% de la población de 15 años y más de edad está en situación de analfabetismo. Otros datos de la DGEEC⁶ (2007-2008) señalan que en el caso de la población indígena, el porcentaje llega 38,9%. El documento «Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social – Paraguay para todos y todas 2010 – 2020» (PPDS) presentado por el Gobierno Nacional en el año 2009 había establecido como meta que, al 2013, el porcentaje de personas con analfabetismo se reduzca a 1,9%.

En el caso de la población de dicha franja de edad en situación de pobreza extrema, el porcentaje aumenta a 10,1%. El promedio de años de estudio de esta franja es de 8,6 años, mientras que la población en extrema pobreza llega a 5,8 años. Este dato muestra que los años de estudio son menores en la población económicamente más vulnerable, lo cual a la vez implica que la inasistencia escolar es mayor en la misma.

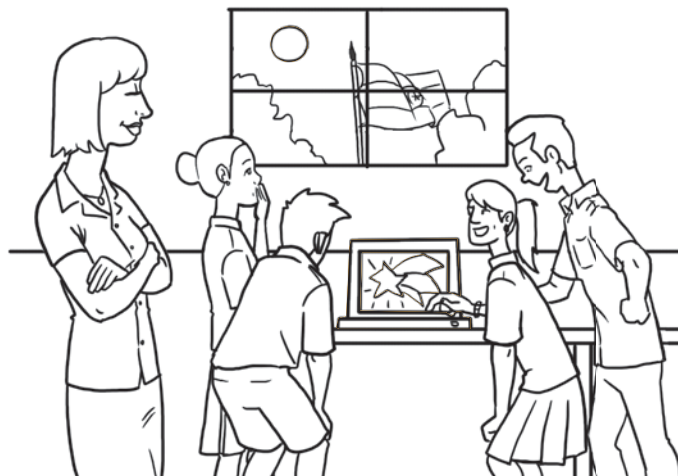
Otros datos oficiales indican que de cada 49 alumnos que llegan al 9º grado solo el 34% inicia el primer curso de la Educación Media (EM). Por otro lado, según el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL),

5 EDH: Encuesta Permanente de Hogares.

6 DGEEC: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

los rendimientos en lectoescritura, matemáticas y ciencias de los alumnos paraguayos son inferiores a los de América Latina, que de por sí no tienen un rendimiento adecuado.

Paraguay, si bien ha aumentado la cobertura en educación, precisa que se destine mayor esfuerzo e inversión a fin de aumentar los años de estudio de la población, así como la calidad de la enseñanza que se imparte en los distintos niveles del sistema educativo.



Propuesta concreta de aumento de inversión en educación

Año		2010	▶	2021
Total por año	En millones de guaraníes	3.560.751	▶	7.354.036
	En dólares	890.187.750	▶	1.838.509.000
Monto por persona por año	En guaraníes	551.958	▶	961.460
	En dólares	138	▶	240

Aumento 2010 ▶ 2021: 107%

Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

- > Mayor retención escolar de niños, niñas y adolescentes (6 a 17 años).
- > Mayor calidad de la educación en distintos niveles, incluyendo la superior.
- > 650.000 niños, niñas y adolescentes más se incorporarían al sistema educativo formal.
- > Reducción o eliminación del analfabetismo, a través del aumento de la retención escolar y la calidad de la enseñanza, y de la implementación de campañas masivas de analfabetismo cero. En tal sentido, el Programa Emblemático del MEC denominado «Paraguay Lee y Escribe» podrá tener continuidad y mayor alcance.
- > El promedio de años de estudio llegaría al menos a 12 años. Esta meta es significativa en el sentido que, para tener mayores oportunidades de trabajo, lo mínimo necesario estaría por los 10 años de estudio.

Situación

En Paraguay nacen 170.000 niños al año, mueren 4.318 lactantes (360 por mes, 12 por día). Mueren 213 madres al año (18 por mes). En América Latina, según Organización Mundial de la Salud (OMS), Paraguay está en penúltimo lugar en el déficit de salud materno infantil. La PPDS se proponía reducir, al 2013, la tasa de mortalidad infantil de 34,5 a 22,5 por mil nacidos vivos; y la tasa de mortalidad materna de 169,6 a 110 por cien mil nacidos vivos.

A través del Programa Emblemático «Unidades de Salud de la Familia» (USF) –que empezó a implementarse desde el Ministerio de Salud a fines de 2008 para iniciar la Estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) y el proceso de gratuidad de los servicios e insumos de salud– hasta junio de 2012 se han instalado 705 USF, con lo cual se estima que unas 3.500.000 personas están recibiendo los servicios de las USF. De acuerdo a la meta establecida por el Ministerio (1.300 USF), aún quedan cerca de 600 Unidades por instalar, y además deben garantizarse recursos para sostener y mejorar el funcionamiento de las ya existentes.

Propuesta concreta de aumento de inversión en salud

Año		2010	▶	2021
Total por año	En millones de guaraníes	1.848.206	▶	7.861.211
	En dólares	462.051.500	▶	1.965.302.750
Monto por persona por año	En guaraníes	286.494	▶	1.027.768
	En dólares	72	▶	257

Aumento 2010 ▶ 2021: 325%

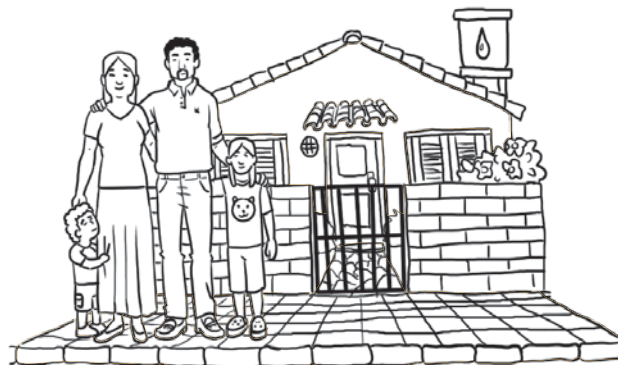
Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

- > Disminución de las tasas de mortalidad de niños y de mujeres en los periodos de embarazo, parto y post parto.
- > Continuidad y crecimiento de la implementación de la Estrategia de APS y de la instalación de USF.

Vivienda

Situación

Paraguay, de acuerdo a su población actual, requiere de alrededor de 1.200.000 viviendas, y actualmente el déficit habitacional (viviendas que precisan ser construidas y otras que requieren mejoramiento y/o ampliación) es de 800.000 viviendas. De estas, 100.000 corresponden a nuevas viviendas (construcción) y 700.000 a viviendas existentes con algún déficit (ampliación, mejoramiento y/o mejoramiento y ampliación al mismo tiempo). En el caso de mejoramiento, la PPDs se proponía como meta al 2013 llegar a 165.000 viviendas.



El eje vivienda debe incluir la provisión de servicios de saneamiento. El 60% de la población cuenta con alguna solución de saneamiento, ya sea de alcantarillado, núcleo sanitario o letrina con techo y pared. En tanto el 40% tiene déficit (2.500.000 personas), lo cual incide en la mortalidad infantil elevada. Datos de la EPH 2011 indican que solamente el 10% de la población tiene acceso a alcantarillado sanitario.

Propuesta concreta de aumento de inversión en vivienda

Año		2010	2021
Total por año	En millones de guaraníes	141.143	1.267.937
	En dólares	35.285.750	316.984.250
Monto por persona por año	En guaraníes	21.879	165.769
	En dólares	5	41

Aumento 2010 ▶ 2021: 798%

Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

- > Aumento de la calidad de 200.000 viviendas
- > 100% de cobertura de agua potable en familias en situación de pobreza y pueblos indígenas.
- > 100% de cobertura de saneamiento básico.

Seguridad Social

Situación

Las dos instituciones más importantes de la seguridad social son el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal, las cuales agrupan casi un 95% de los beneficios de todas las pensiones. El IPS es la principal institución de la seguridad social paraguaya dirigida a la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado, e incluye prestaciones en salud y jubilaciones/pensiones. La Caja Fiscal solo cubre pensiones y está dirigida principalmente a dar cobertura a funcionarios públicos, e incluye a veteranos de la guerra del Chaco, sus herederos y otros beneficiarios designados por el Parlamento.

El ámbito limitado de acción de ambas instituciones hace que el 20% de la población cuente con algún tipo de seguro. Gran parte del sector cubierto pertenece además a los dos quintiles más ricos de la población y viven en el sector urbano. La caja fiscal recibe, por su parte, un fuerte subsidio estatal. Esta situación configura una importante inequidad en la seguridad social, cubriendo a poca gente y a los sectores de mayor nivel de ingreso, derivada de su focalización en el trabajo en relación de dependencia, ya sea público o privado.

Propuesta concreta de aumento de inversión en seguridad social

Año		2010	▶	2021
Total por año	En millones de guaraníes	1.520.400	▶	6.846.861
	En dólares	380.100.000	▶	1.711.715.250
Monto por persona por año	En guaraníes	235.680	▶	895.152
	En dólares	59	▶	224

Aumento 2010 ▶ 2021: 350%

Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

- > Aumentar a 40% la población con seguridad social completa (salud, seguro de accidentes y jubilación) a través de la reforma del sistema de seguridad social de manera a permitir que otros colectivos laborales puedan incorporarse de manera sostenible (con las tasas actuales de contribución) al IPS.
- > Transparentar los subsidios a la Caja Fiscal y crear un fondo de subsidios para incorporar progresivamente a quienes, por la precariedad de sus empleos y sus bajos ingresos, no pueden contribuir con la tasa actual de IPS, incluyendo jubilación para las trabajadoras domésticas.

Protección social

Situación

Según EPH 2011 de la DGEEC, unas 1.165.000 personas se encuentran en situación de pobreza extrema, lo cual representa el 18% de la población del país. Es decir, prácticamente 1 de cada 5 personas se encuentra en dicha condición. De las 1.165.000 personas, unas 782.000 vive en áreas rurales; esto significa que el 29,6% de la población rural vive en extrema pobreza,

o sea, prácticamente 1 de 3 personas de áreas rurales. La DGEEC define a la población en extrema pobreza como «...aquella cuyos ingresos no superan el costo de una canasta mínima de consumo alimentario» (Boletín de la EPH 2011). Este sector de la población no tiene ningún tipo de asistencia, seguro ni acceso a servicios públicos de manera sostenida.

Propuesta concreta de aumento de inversión en protección social

Año		2010	▶	2021
Total por año	En millones de guaraníes	1.241.783	▶	2.028.700
	En dólares	310.445.750	▶	507.175.000
Monto por persona por año	En guaraníes	192.491	▶	265.230
	En dólares	48	▶	66

Aumento 2010 ▶ 2021: 63%

Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

> Reducción a la mitad de la pobreza extrema (carencia alimentaria) y la pobreza moderada

> Continuidad y aumento de programas de transferencias condicionadas, como Tekoporã, Abrazo y pensiones alimentarias a adultos mayores hasta universalizar los programas (100% de familias en situación de pobreza extrema, 100% de adultos mayores en situación de pobreza, eliminación del trabajo infantil).

Seguridad Alimentaria con énfasis en la agricultura familiar campesina

Situación

La agricultura familiar constituye un pilar esencial para el desarrollo ya que produce alimentos de autoconsumo, contribuyendo a la seguridad y soberanía alimentaria, e insumos para varias cadenas productivas importantes. La agricultura familiar aporta el 75% de la producción de cerdos, el 70% de la de aves y el 60% de la de leche. Otros cultivos importantes son: banana (90%), caña de azúcar (80%), frijoles (75%), tomate (70%) y yuca (45%)⁷. La agricultura familiar representa el 20% del Valor Bruto de Producción (vBP) del sector agropecuario nacional⁴. Según el Censo Agrario Nacional (CAN, 2008) se estima la existencia de unas 265 mil fincas en todo el país y 28.00 familias pertenecientes a pueblos indígenas, que contabilizan un total de 293.000 familias (de hasta 20 Has.).

A pesar de su importancia para garantizar alimentos para el consumo de toda la población e ingresos para un porcentaje importante de familias paraguayas, este sector recibe escasa atención del sector público. El acceso al crédito es sumamente bajo: apenas el 10% de las fincas menores de 5 hectáreas y el 12% de las fincas de entre 5 y 20 hectáreas. La asistencia técnica pública llega al 6,5% y 12% respectivamente. La tasa de analfabetismo adulto llega al 7%, mientras que solo el 6,7% culmina la educación escolar básica.



Propuesta concreta de aumento de inversión en seguridad alimentaria

Inversión de 80.000 millones de guaraníes anuales (20 millones de dólares anuales) por emergencias climáticas que afectan al pequeño agricultor hasta puesta en vigencia del seguro agrícola.

Aplicación de un seguro agrícola para atender las emergencias agrícolas por sequía para evitar la caída del ingreso y la merma de los activos, así como procurar el reinicio del ciclo productivo para precautelar la seguridad alimentaria.

27

Impacto y/o metas que se lograrían con la propuesta

- > Aumento de la asistencia técnica estatal al sector de la agricultura familiar campesina al 80% de las fincas.
- > Creación de un mecanismo de acceso a la seguridad social de las familias de la Agricultura Familiar.
- > Sistemas de riego, abono verde y silos para el 50% de las organizaciones.
- > Titular las fincas pequeñas (de 1 a 20 ha).
- > Impulsar alianzas con las cadenas productivas.
- > Fortalecimiento del Programa Emblemático «Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar» para garantizar la permanencia de los agricultores en sus fincas, producir alimentos para consumo y para provisión de información sobre canales de comercialización y estándares de calidad.

**Proyecto Alianza Ciudadana
para la Transparencia
y el Desarrollo Paraguay**

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 Cofinanciamiento de la Unión Europea

Diseño: Juan Heilborn

Ilustración: Leda Sostoa

Impresión: Servicios gráficos SV

Primera edición: Mayo, 2013

Tirada: 5.000 ejemplares



CON EL APOYO DE



COFINANCIAMIENTO



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.