

Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



CONFERENCIA INTERNACIONAL

# Fiscalidad, Inclusión Social y Estructura Impositiva de la Región

11 de agosto de 2010  
Asunción – Paraguay



Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



CONFERENCIA INTERNACIONAL

# Fiscalidad, Inclusión Social y Estructura Impositiva de la Región

11 de agosto de 2010  
Asunción – Paraguay



La edición de todas las intervenciones, disertaciones y preguntas y respuestas son fieles a la reproducción de la Conferencia. Solo se realizaron ediciones de estilo para mejorar la comprensión y la lectura.

Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento no necesariamente reflejan las políticas y opiniones del Ministerio de Hacienda, ni comprometen a las instituciones a las que pertenecen los expositores.

Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Cuidado de Edición: Eduardo Miranda  
Oscar Llamosas

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Impreso en Copicentro Industria Gráfica Digital

Noviembre de 2010

## Presentación

*Dionisio Borda*  
*Ministro de Hacienda*





Desde la crisis mundial del 2009, ya muy pocos cuestionan el papel crucial del Estado en temas claves como la inversión, las políticas sociales y las intervenciones anticíclicas para mejorar y preservar el bienestar de la población. Hoy hablamos de la necesidad de ampliar el espacio fiscal, de la libertad que tienen los gobiernos de controlar sus ingresos y sus gastos para poder cumplir con la meta de un crecimiento económico sustentable mayor y más inclusivo. Ello supone una presión fiscal adecuada, la aplicación del impuesto a la renta personal, una mayor proporción de los impuestos directos y una menor evasión tributaria.

En el Paraguay tenemos un Impuesto a la Renta que rinde solo el 3% del Producto Interno Bruto (PIB). Una carga tributaria sensiblemente inferior a la vigente en los demás países de la región y del Mercosur como Brasil (8,2%), Chile (7,3%), Argentina (5,3%), Uruguay (4,6%) y Bolivia (4%). En el Paraguay el Impuesto a la Renta es débil porque solamente grava, con bajas tasas, las ganancias de las empresas y no los ingresos de las personas físicas. Carece de un factor constitutivo del Impuesto a la Renta para completar el sistema tributario. El Impuesto a la Renta Personal (IRP) fue incorporado a la legislación tributaria del país en 2004, pero su entrada en vigencia fue suspendida y postergada sistemáticamente por el Congreso con argumentos forzados e incomprensibles.

El problema no se reduce, sin embargo, a la ausencia del IRP en el sistema impositivo del país. La presión tributaria total del Paraguay, de solo 12% del PIB, es también la más baja de la región. Está por debajo del promedio de América Latina (18%) y es notoriamente inferior a la de los demás países del Mercosur: Brasil (35%), Argentina (31%), Uruguay (23%), Bolivia (22%) y Chile (21%).

Nuestro país requiere una mayor carga tributaria para aumentar el gasto social, que tiende a compensar la inequidad en la distribución del ingreso. Con 40% de pobres y 20% de indigentes en su perfil demográfico, el Paraguay necesita más gasto social para disminuir la gran brecha entre pobres y ricos. Hay que considerar que la mayor parte del gasto público en educación, en salud y en asistencia social va a los sectores de la población de ingresos más bajos. Por eso los países con mayor igualdad de América Latina tienen un gasto social de alrededor de 1.200 dólares por habitante y casi 19% del PIB. En los países más desiguales, que son los que más necesitan, el gasto social paradójicamente es de solo 181 dólares por habitante y en el Paraguay apenas 135 dólares por habitante, equivalente al 9% del PIB.

El Paraguay necesita mejorar su fiscalidad para aumentar también la inversión en infraestructuras y para mejorar la calidad de los empleos. Esto último supone mayor educación. El Impuesto a la Renta Personal puede contribuir a esos objetivos y a dar un pequeño paso hacia una mayor equidad del sistema tributario, con una mayor transparencia de la economía y una menor evasión fiscal. Su aplicación constituye un paso necesario para avanzar hacia políticas públicas de mejor calidad y más inclusivas.

La fiscalidad expresa lo que una sociedad quiere ser y puede llegar a ser. Determina su desarrollo, sus éxitos y sus limitaciones. En una sociedad democrática, supone arribar a un consenso de cuánto y cómo se debe recaudar, y de cómo utilizar esos recursos. La equidad impositiva es un requisito para construir un futuro mejor generando más recursos tributarios y asignando más fondos para atender las necesidades de la población carenciada que vive al margen de la sociedad y donde el Estado no llega con sus políticas públicas. De ahí la importancia de trabajar sin descanso por una mejor fiscalidad y una mayor inclusión social.



**Dionisio Borda**  
Ministro de Hacienda



## ÍNDICE

1. Política Tributaria, Equidad y Cohesión Social	9
2. Tributación en América Latina: Desafíos y Perspectivas	19
3. Las experiencias de América Latina con el Impuesto a la Renta	25
4. Equidad Fiscal en América Latina	35
5. El Sistema Tributario del Paraguay: Impuesto a la Renta e Impuesto al Valor Agregado	43
6. Preguntas y Respuestas	47





# 1. Política Tributaria, Equidad y Cohesión Social

*Oswaldo Kacef*

*Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe*



Voy a compartir con ustedes algunas reflexiones que constituyen el núcleo de nuestro trabajo cotidiano y que, esperamos, sean de utilidad para la discusión de la política macroeconómica en general y de la política fiscal en particular en el Paraguay.

Mi presentación tiene una estructura y un título ligeramente distinto del que fue presentado y que tuve que cambiar a último momento por un problema de coordinación. A mí me corresponde hablar un poco más sobre el Estado y mis colegas van a hablar un poco más sobre tributación.

En este sentido, mi exposición va a girar en torno a algunos de los temas tratados en el documento institucional de la CEPAL presentado en Brasilia a fines de mayo y, más recientemente, en San Juan, Argentina. Este documento se llama *“La hora de la igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir”*. Es un documento que trata, básicamente, sobre la necesidad de profundizar la democracia en nuestra región y de lo que ello implica en términos de aumentar la igualdad de oportunidades y la igualdad de derechos. En este sentido, el documento abunda en ejemplos acerca de cómo las políticas públicas pueden contribuir para aumentar esta igualdad y, como dije, mi presentación va a girar alrededor de estos temas.

El primero de ellos es la necesidad que tiene nuestra región de reposicionar al Estado en la agenda del desarrollo. Nosotros venimos de una experiencia de muchos años, que se acentúa en los años '90, de que los Estados de nuestra región habían perdido credibilidad como proveedores de servicios públicos, como proveedores de bienes públicos, como garantes de la protección social y como promotores del crecimiento y del empleo.

Sin embargo, esta realidad que se constata día a día en la calle, se da junto con un creciente consenso de que hay algunas tareas que el mercado no puede hacer. Ciertamente, hay consenso en que la distribución del ingreso no es una tarea que el mercado puede hacer bien, hay conciencia de que la provisión de bienes públicos no es algo que el mercado pueda hacer bien, al menos sin regulaciones, y entonces hay cada vez mayor convencimiento de que el Estado tiene que volver a intervenir en algunas actividades.

Y esto se ha puesto en evidencia con mayor énfasis como consecuencia de la crisis internacional que todavía estamos atravesando y que puso en el centro del debate la necesidad de volver a tener políticas públicas contracíclicas para contrarrestar los efectos de la crisis. Políticas que muchos países de nuestra región han podido implementar con gran éxito y que les han permitido volver a crecer ya en el segundo semestre del año pasado y va a permitir crecer este año a América Latina a una tasa de 5,2% en su conjunto, pero particularmente a los países del Mercosur. En efecto, los países que más van a crecer este año en la región son Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Perú, cuatro de ellos son del Mercosur y esto tiene que ver, en gran medida, con la posibilidad que tuvieron estos países de aplicar políticas contracíclicas como nunca antes habían podido hacerlo en el pasado, lo que también señala la necesidad de generar capacidades en los Estados para actuar cuando el ciclo económico así lo requiere.

De manera que, lo que hoy se plantea como un desafío para nuestra región es conseguir una ecuación Estado-mercado-ciudadanía que sea capaz de dar respuesta a problemas que en el pasado, el exceso de presencia del Estado, primero, y el exceso de ausencia del Estado, después, no habían podido resolver.

Hoy el desafío es encontrar el equilibrio en estos factores para poder dar respuesta a los problemas que los latinoamericanos tenemos. En los años de bonanza, entre 2003 y 2008,

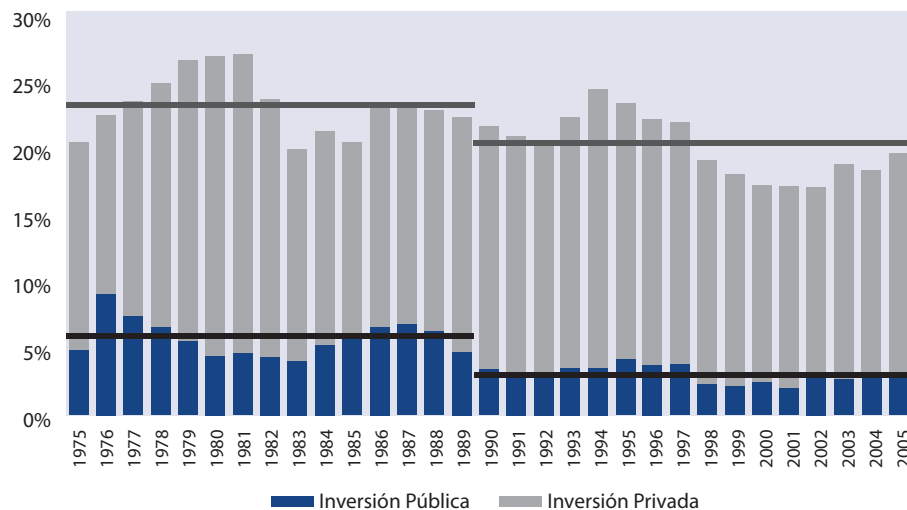
muchos de estos problemas habían comenzado a resolverse, pero el año 2009 supuso un retroceso en este sentido. De todas maneras, el camino por recorrer en términos de crecimiento económico, de cerrar la brecha de productividad con el resto del mundo y, sobre todo, de cerrar las brechas sociales y de aumentar la igualdad en nuestra región, es todavía muy largo. Hay mucho por hacer en nuestros países.

## El primer desafío, aumentar la inversión

Se necesita para esto una nueva arquitectura estatal, que sea capaz de dar respuestas a las necesidades que tienen nuestras sociedades. Para maximizar el bienestar de nuestra sociedad, es necesario dinamizar el crecimiento y ello implica corregir una situación como la actual en la que los niveles de inversión son inadecuados para crecer en las tasas que nuestra región necesita. En los años '70 la tasa de inversión en nuestra región estaba en alrededor de 25 o 26 puntos del Producto Interno Bruto. Esta tasa cayó como consecuencia de la crisis de la deuda y, luego de esa caída, nunca más se recuperó. Si bien ha tenido recuperaciones circunstanciales, nunca más volvió a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda. Habíamos empezado un camino promisorio entre 2002 y 2008, pero este se interrumpió en 2009. Probablemente este año la inversión vuelva a crecer, pero todavía hay un trecho interesante por recorrer. Para empezar a resolver de raíz los problemas sociales, nuestra región necesita generar mucho más empleo y para ello tiene que crecer a una tasa de entre 5% y 6% por año. Y para crecer sostenidamente entre 5% y 6% al año, América Latina necesita invertir entre 25 y 28 puntos del producto, nivel del que estamos muy lejos.

El caso del Paraguay es muy parecido. A fines de los '80 las obras de Yacyretá compensaron un poco la falta de inversión, pero luego el patrón que ha seguido la inversión en el Paraguay ha sido bastante similar al que ha seguido la inversión en el resto de la región, con una

**Gráfico 1**  
**PARAGUAY: Inversión pública y privada como porcentaje del PIB**  
**(Formación Bruta de Capital Fijo)**



recuperación en los últimos años y una caída en el 2009. Mirando la inversión en Paraguay con mayor detalle, con datos hasta el 2005, se puede observar que una de las razones por las que la inversión cayó en el Paraguay y en toda América Latina es el retroceso, la retirada de la inversión pública.

Si dividimos el período que va de 1975 a 2005 en dos subperíodos iguales, podremos ver que la inversión pública como porcentaje del producto en los segundos 15 de estos 30 años es alrededor de tres puntos inferior a la observada en los primeros 15 años. Entre 1975 y 1989 la inversión pública fluctuó en un promedio de 6% del producto, mientras que entre 1990 y 2005 osciló alrededor del 3% del producto.

Esos tres puntos de caída de la inversión pública explican la caída de la inversión total. En efecto, entre 1975 y 1989 el promedio de la inversión total en el Paraguay (pública y privada) fue del orden de 23% a 24% del producto y entre 1990 y 2005 del orden del 20% a 21% del producto. Esto es, la misma diferencia que habíamos encontrado en la inversión pública, que explica porqué ha caído la inversión en el Paraguay y en América Latina.

Esta es una tarea pendiente. Para crecer más necesitamos invertir más y una parte relevante de la inversión tiene que provenir de una recuperación de la inversión pública, sobre todo en infraestructura, en obras que el sector privado no puede encarar con facilidad y en tareas que tienen un efecto sistémico en términos de la competitividad de nuestra producción, lo que nos permitirá insertarnos mejor en las cadenas de comercio mundiales.

Pero la dinamización del crecimiento, si bien necesita de más inversión pública, no depende solo de esta. Hacen falta políticas que garanticen estabilidad macroeconómica y que ayuden a constituir un ambiente favorable para la toma de decisiones de largo plazo y para la inversión privada. En este sentido, la capacidad de poder hacer políticas *contracíclicas* para suavizar el impacto de los ciclos reales es también una lección importante que hemos aprendido de esta crisis. También es algo que habla de la necesidad de dotar al Estado de recursos, ya no tanto para la inversión, sino para hacer políticas *contracíclicas* que permitan suavizar los ciclos.

Y más aún, en nuestra región faltan también políticas productivas que tiendan a generar actividades de mayor productividad y mayor incorporación de conocimiento, que nos permitan insertarnos en el mundo dando más trabajo, trabajo de más productividad que permita pagar mejores salarios y, por lo tanto, mejorar la distribución del ingreso. Todo esto implica una demanda de política pública importante.

También es necesario fomentar una mayor articulación territorial, particularmente en América del Sur, donde estamos teniendo cada vez mayor preponderancia en el desarrollo de las actividades basadas en la producción de productos básicos. Hay marcadas diferencias entre las regiones cercanas a la producción de servicios básicos y aquellas que no están cerca. Los casos más evidentes son las explotaciones mineras, donde hay explotaciones de enclaves con escasos derrames en el resto de la economía. En los países productores de soja, la diferencia de riqueza entre las regiones que están ligadas a la producción de soja y las que no lo están, son bastante marcadas. Entonces, un rasgo característico de la desigualdad en nuestros países tiene que ver con la disparidad de ingreso territorial.

Además, se espera del sector público que implemente una estrategia de desarrollo tendiente a crecer, a mejorar y aumentar la igualdad, así como políticas para mejorar la calidad del empleo y de las instituciones del mercado de trabajo. Políticas que apunten a un sistema

nacional de capacitación que permita que la mano de obra se pueda ofrecer en el mercado de trabajo con mejor calificación, lo cual le permitirá a los trabajadores acceder a empleos de mayor productividad y mayores salarios, lo que mejorará la distribución del ingreso. Son necesarios, también, sistemas que protejan a los trabajadores cuando el ciclo económico los deje sin trabajo. La generalización del seguro de desempleo es una tarea que nuestros Estados tienen por hacer.

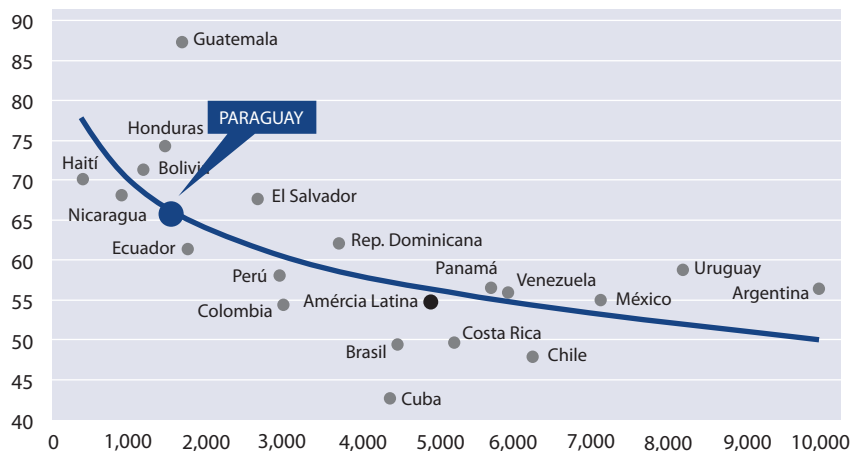
## El problema de la inequidad

Considerando que nuestra región es la más inequitativa del mundo, la necesidad de cerrar las brechas sociales a través de un aumento de la protección social con un criterio universal y redistributivo es una tarea pendiente e impostergable. Algo se ha avanzado en los últimos 15 años en América Latina, pero, lamentablemente, el Paraguay ha sido una excepción en estos avances.

Si miramos el coeficiente de Gini, un índice que mide la distribución del ingreso en una escala que va desde 1, el nivel de más concentración, hasta 0, la distribución más equitativa; vemos que en América Latina todos los países tienen coeficientes mayores que los países desarrollados y que el Paraguay tiene un coeficiente que está por encima de la media de la región. O sea, el Paraguay tiene un nivel de concentración del ingreso mayor que el promedio de América Latina, que es la región más inequitativa del mundo.

La inequidad y la desigualdad se traducen en brechas sociales cuya amplitud depende en gran medida de la capacidad del mercado de trabajo de dar empleos productivos para todos los miembros de la sociedad, empleos que permitan a los trabajadores mantenerse dignamente. Pero también depende de la capacidad del Estado de asistir a quienes no tienen un ingreso suficiente o directamente están fuera del mercado de trabajo. Esto tiene que ver con políticas productivas, tiene que ver con políticas de equiparación territorial y con políticas públicas destinadas a cerrar las brechas sociales.

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA**  
**Tasa de dependencia demográfica y PIB por habitante 2005/2010**



Veamos en qué medida las brechas sociales dependen de factores estructurales. Nuestros países, algunos más algunos menos, tienen elevada tasa de dependencia demográfica. La dependencia demográfica es un indicador que mide cuántas personas están fuera del mercado de trabajo por razones de edad por cada persona que está dentro del mercado de trabajo. O sea, cuántos habitantes tienen nuestros países de menos de 15 años y de más de 65 años por cada habitante de entre 15 y 65 años, que es la edad en que, se considera, la gente está dentro de la Población Económicamente Activa.

Cuanto mayor es este coeficiente, mayor es la carga de la persona que trabaja. O sea, mayor la cantidad de gente que cada persona que trabaja tiene que mantener. En nuestra región este coeficiente oscila entre casi 90% en el caso de Guatemala hasta tasas de dependencia más bajas en aquellos países que tienen un producto por habitante más elevado, como Chile (46,0%), Argentina (55,2%) y Uruguay (57,2%).

El Paraguay se encuentra entre los países con mayor tasa de dependencia demográfica, o sea, entre los países donde la carga sobre cada trabajador en términos relativos es mayor. Esto es un problema estructural que hace que el esfuerzo que debe hacerse en el mercado de trabajo es mayor que el esfuerzo promedio.

## **Las dificultades en el mercado de trabajo y la pobreza**

Las brechas de bienestar dependen de la evolución del mercado de trabajo. Veamos, entonces, cómo se comportó la demanda de trabajo en la región en los últimos años. La región venía creciendo antes de la crisis, o sea entre 2002 y 2008, a una tasa promedio de 3,5% por año. Una tasa de crecimiento promedio más baja de la que se ha podido ver en otras regiones del mundo, en particular en Asia, pero que en la historia económica de nuestra región es una tasa de crecimiento sumamente auspiciosa.

Ese crecimiento económico de 3,5% ha permitido disminuir la tasa de desempleo en alrededor de cuatro puntos porcentuales, de más de 11% en 2002 a alrededor de 7,5% en 2008. Esta tasa de desempleo ha aumentado ligeramente en el 2009, a 8,3%, y va a disminuir en 2010 sin llegar a un nivel tan bajo como en 2008. Pero el desempeño del mercado de trabajo se mide no solo por la evolución de la tasa de desempleo, es decir por la cantidad del empleo que se genera, sino también por la calidad del empleo que se genera. Y fíjense aquí tenemos la evolución del empleo en los sectores de baja productividad.

En 2002 más de la mitad de la fuerza de trabajo de nuestra región estaba ocupada en empleos de baja productividad como el empleo doméstico, microempresas marginales y cuenta-propismo. Esa tasa se ha podido reducir en 4% como consecuencia del periodo de bonanza que hemos atravesado. Menos desempleo y más empleo de productividad media y alta, en un contexto de crecimiento promedio de 3,5% anual, permitieron reducir la pobreza en más de 10%, de 44% a alrededor de 33%. Pero todavía uno de cada tres latinoamericanos es pobre.

Algo similar ocurrió con la indigencia, es decir, la situación de aquellos cuyos ingresos no les alcanza para acceder a una canasta básica alimentaria. La indigencia en la región se ha reducido de 19% a 13% y, al igual que la pobreza, hubo un ligero retroceso en el 2009.

¿Qué ocurrió en el mismo periodo en el Paraguay? El Paraguay disminuyó su tasa de

desempleo de manera inclusive más dinámica que la región en su conjunto. La tasa de desempleo cayó casi a la mitad, de 14,7% en 2002 a 7,4% en 2008. También se redujo de manera importante la ocupación en sectores de baja productividad, de 61% a 56%, pero los niveles del empleo de baja productividad en el Paraguay son sumamente altos en comparación con la región. Ello habla de la dificultad para generar empleo productivo, que tiene que ver con la deficiencia de inversión y la ausencia de políticas productivas, lo que obliga a mucha gente a trabajar en la informalidad para tener algún tipo de ingreso.

La tasa de pobreza en el Paraguay también bajó, pero mucho menos que el promedio de América Latina y lo mismo pasó con la indigencia, a pesar de que el desempleo se redujo fuertemente, y de que la ocupación en sectores de baja productividad disminuyó también en forma significativa. Ello se debió, en parte, a que el Paraguay creció un poco menos que el promedio de la región en estos años; mientras el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto en América Latina antes de la crisis, entre 2002 y 2008, era de 3,5% por año, en el Paraguay este promedio fue de 2,7%. Entonces, en primer lugar, la pobreza cayó menos porque se generaron menos ingresos.

Pero otra razón que explica por qué la pobreza cayó menos en el Paraguay que en la región es que en otros países hubo políticas públicas que mejoraron la distribución de los ingresos y permitieron que ese crecimiento se distribuyera más equitativamente. Políticas que en el Paraguay no hubo, al menos en la magnitud que era necesario que lo hubiera.

Como decíamos antes, la magnitud de las brechas sociales depende un poco de lo que sucede en el mercado de trabajo, pero también depende de la capacidad fiscal. En los años '90 las políticas basadas en el Consenso de Washington decían que el Estado tenía que retirarse de la provisión de ciertos servicios porque el mercado iba a permitir distribuir los frutos del crecimiento de manera equitativa, los frutos del crecimiento se iban a derramar sobre todos los sectores de manera equitativa, entonces no hacían falta políticas públicas.

El desencanto con esta promesa a lo largo de los años fue llevando a que los países cambiaran de estrategia y que fueran aumentando su gasto social para compensar lo que el mercado no podía dar. A lo largo de estos años se ha observado cómo el gasto público social, como porcentaje del Producto Interno Bruto, aumentó de algo menos de 10% en los '90 a cerca de 14% en 2006-2007 y a 16% en 2008. El gasto social como proporción del Producto ha venido aumentando en casi todos los países de la región, donde algunos países como Brasil, Argentina, Costa Rica, Cuba y Uruguay tienen niveles de gasto social por habitante más altos que el promedio y otros países tienen niveles más bajos.

En todos los países hay una tendencia creciente a lo largo de los años que da cuenta del cambio de orientación de las políticas públicas frente al desencanto con la promesa del derrame del Consenso de Washington, de una mayor predominancia del gasto social como elemento compensador de la distribución del ingreso inequitativa que surgía de los equilibrios de mercado.

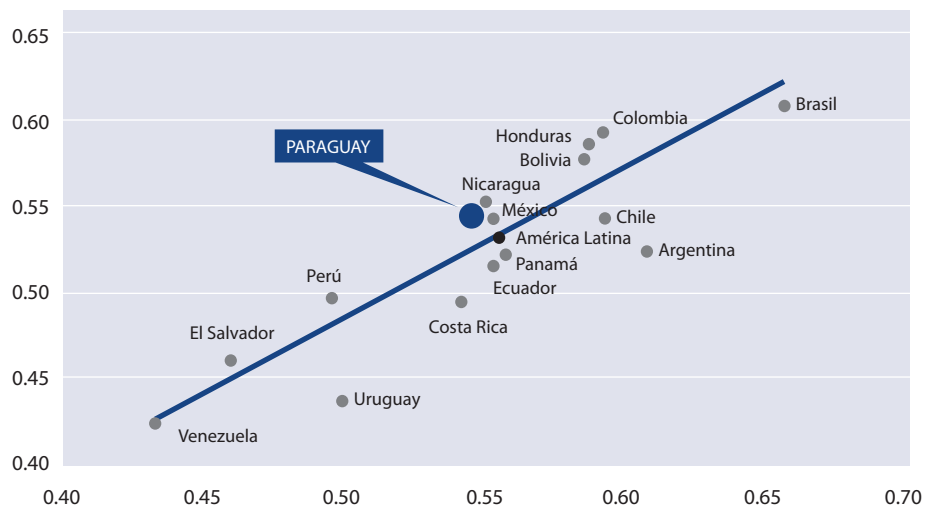
En el Paraguay el gasto social no solo evolucionó bastante por debajo del promedio de la región, sino que, además, en el 2008 cayó como porcentaje del Producto Interno Bruto. Entonces, una razón importante que explica por qué la pobreza cayó relativamente menos en el Paraguay, a pesar de que el país creció y de que el mercado de trabajo se comportó de manera muy positiva, es la insuficiencia de las políticas públicas del gasto social.



## La importancia del gasto social

El gasto social tiene un impacto distributivo sumamente relevante: la mayor parte del gasto público en educación, en salud y en asistencia social va a los quintiles de ingresos más bajos, al primer y al segundo quintil.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA**  
**Coefficiente de Gini antes y después del gasto social**



El gasto en seguridad social beneficia principalmente al quintil más alto, porque son los trabajadores provenientes del quintil más alto, los trabajadores formales, los que tienen acceso a los derechos de la seguridad social. Pero el gasto en salud, en educación y en asistencia social afecta de manera muy significativa el ingreso de los más pobres. La relación entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre de la población es de 18 veces. Es decir que, en promedio, los ricos tienen un ingreso 18 veces más alto que los pobres.

Esto es en relación con el ingreso primario. Cuando consideramos el ingreso total, es decir con las imputaciones correspondientes a los beneficios del gasto social, esta brecha se reduce a 10. Baja de 18 a 10. Para el 20% más pobre de la población el impacto del gasto social es equivalente a la mitad del ingreso total. Esto habla de la importancia del gasto social para disminuir la desigualdad tan elevada en nuestra región.

Si comparamos el grado de concentración de los ingresos primarios con el grado de concentración de los ingresos totales, que incluyen las imputaciones del gasto social, se puede ver que el coeficiente de Gini promedio de América Latina disminuye en alrededor de 3 puntos, de 0,56 a 0,53, y para algunos países de manera mucho más marcada, como en el caso de la Argentina, de 0,61 a 0,52, y del Uruguay, de 0,50 a 0,43. Sin embargo, en el caso del Paraguay no se observa cambio alguno. El Gini del ingreso primario es prácticamente igual al Gini del ingreso total porque el tamaño y el impacto del gasto social son muy poco significativos.

Si separamos los países de América Latina en tres grupos, según el tamaño de las brechas sociales, en el Grupo 1, con brechas sociales relativamente bajas, tenemos a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; en el Grupo 2, con brechas sociales intermedias, a Colombia, México y Venezuela; y en el Grupo 3 de las brechas más altas está el Paraguay junto con Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Perú y República Dominicana.

La tasa de dependencia demográfica en estos países es mayor porque la tasa de fecundidad suele estar asociada al grado de desarrollo. Entonces, la carga sobre cada trabajador en los países que componen el grupo de brecha alta es mayor que el promedio. En este caso Paraguay se comporta ligeramente peor que el promedio de la región pero un poco mejor que el promedio de países de brechas altas.

La población pobre en los países de brechas altas obviamente es mayor que el promedio. El 52% de la población de los países de brechas altas es pobre, en Paraguay el 58%. Lo mismo pasa con la indigencia. La cantidad de personas cuyo ingreso no alcanza a cubrir la canasta básica de alimentos representa el 18% de la población de América Latina, se eleva a 27% en los países de brechas altas y llega a 31% en el Paraguay. Uno de cada tres paraguayos no tiene ingresos suficientes para alimentarse.

La ocupación en el sector informal o de baja productividad es también más alta en los países de brechas altas (65%) que el promedio de la región (55%). Esto tiene que ver con el grado de desarrollo, con la ausencia de políticas productivas, con el escaso crecimiento. Tiene, además, un doble efecto negativo porque no solamente deja a mucha gente con bajos salarios, sino que también la deja fuera del alcance de las políticas públicas.

En el Paraguay, la proporción de gente que trabaja en empleos de baja productividad no solo es un poco mayor que el promedio de la región, sino que es incluso un poco mayor que el promedio de países de brecha alta. El trabajo por hacer ahí es todavía mayor.

El gasto social, el gasto que tiende a compensar la inequidad en la distribución del ingreso, es mucho mayor en los países de brechas bajas que en los países de brechas altas. En el grupo de brechas bajas el gasto social por habitante (en dólares del año 2000) es de alrededor de 1.200 dólares y como proporción del Producto Interno Bruto es casi 19%. En los países de brechas altas, que son los que más necesitan, el gasto social por habitante es de solo 181 dólares y 10% del PIB.

Una vez más, el Paraguay no solo está muy por debajo del promedio de la región, sino también muy por debajo del promedio de los países de brechas altas. El gasto social por habitante en Paraguay es de 135 dólares y 9% del Producto.

## **La presión tributaria y las políticas públicas**

Entonces, hay mucho por hacer en estos países, lo cual nos lleva a la cuestión de cuál es la capacidad de los Estados de hacer políticas públicas, y, especialmente, con qué recursos cuentan para ello.

América Latina tiene una presión tributaria cercana a 19% del Producto Interno Bruto, en promedio, pero en los países de brechas bajas esta proporción llega a casi 25% del producto,

donde se destaca el Brasil con una presión tributaria de 35% del PIB. La Argentina tiene una carga tributaria de 30% del producto y Uruguay 25 o 26%.

En cambio, en los países de brechas altas, donde más hace falta el Estado, la recaudación tributaria es de solo 16% del Producto Interno Bruto, que es a todas luces insuficiente para mantener una estructura de políticas públicas destinadas a aumentar la inversión, a tener políticas productivas, a disminuir las brechas territoriales, a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y, sobre todo, a cerrar las brechas sociales.

El Paraguay recauda todavía menos que el promedio de los países de brechas altas. Es uno de los países de esta región que menos recauda. Entonces, la necesidad de aumentar la presión tributaria en el Paraguay, para dotar al Estado de más recursos, es impostergable.

En suma, se trata de tener un Estado dotado de recursos y de capacidad de gestión y de ejecución y, también, de la voluntad de la sociedad de financiar a este Estado. Es verdad que los Estados en esta región están muy desprestigiados y que las estructuras de la democracia están también muy desprestigiadas, pero este desprestigio tiene mucho que ver con las brechas sociales, tiene mucho que ver con la percepción de una injusticia en la distribución de los ingresos.

## **Desigualdad y democracia**

En ese sentido, son muy ilustrativos los resultados de una encuesta sobre el grado de confianza en las instituciones de la democracia, de acuerdo con la percepción de los encuestados acerca de la distribución del ingreso.

Más de un tercio de aquellos que consideran que la distribución de los ingresos es muy justa confía en los partidos políticos y en el Parlamento, pero esa confianza va cayendo a medida que aumenta la percepción de injusticia en la distribución del ingreso. O sea que la desconfianza en las instituciones de la democracia está fuertemente asociada a la percepción de que el Estado, el Parlamento, los políticos no hacen todo lo que pueden hacer para mejorar la equidad en nuestras sociedades.

Esto, en última instancia, acaba por minar las bases de la gobernabilidad democrática. Hace ya bastantes años, dos economistas, Alesina y Perotti, mostraban que el descontento con las políticas públicas, con la distribución del ingreso y con la injusticia social llevaba a un descrédito de las instituciones de la democracia, a problemas de gobernabilidad y a la inestabilidad política. Y la inestabilidad política termina finalmente por afectar la posibilidad de crecer y se entra, entonces, en un círculo vicioso de menos crecimiento, menos equidad y más inestabilidad política.

Romper este círculo vicioso no es una tarea sencilla, pero tener un Estado capacitado para hacer políticas públicas es una condición necesaria para ello.

## 2. Tributación en América Latina: Desafíos y Perspectivas

*Juan Pablo Jiménez*

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*



El mundo vuelve a mirar el sector público y América Latina no es la excepción. La respuesta de los gobiernos a la crisis de 2008 consistió en medidas de estímulo fiscal, fundamentalmente, inéditas para la región. Pero, para que estos gobiernos puedan seguir manteniendo esta capacidad de respuesta y este espacio de políticas, es necesario ampliar el espacio fiscal. A mí me toca comentar cómo se relacionan los principales desafíos de la región en términos de pacto fiscal y el rol de la tributación.

Mi presentación gira alrededor de la idea del pacto fiscal, concepto que hemos trabajado mucho en la CEPAL en los últimos años. En realidad, el pacto fiscal que tiene por objetivo un desarrollo sostenible y equitativo no es otra cosa que el acuerdo social explícito o implícito sobre las funciones que el sector público debe desempeñar.

Por supuesto que cada economía registra características estructurales diferentes en este pacto fiscal, y que cada sociedad registra valores y conceptos de justicia que también son diferentes en este pacto social que permite el pacto fiscal. Más allá de eso, en la CEPAL creemos que hay tres componentes centrales que un pacto fiscal debe observar para permitir un desarrollo sostenible y equitativo. Estos son que permita más y mejor crecimiento económico; que promueva la equidad; y que atienda las diferencias regionales, nacionales y subnacionales en términos de necesidades y capacidades.

Estos tres componentes se relacionan con las características del desempeño económico y social de la región. Estos son: bajo crecimiento económico y alta volatilidad del crecimiento, alta disparidad de los ingresos personales y significativa pobreza. América Latina es la región más desigual del planeta y existe también alta desigualdad regional dentro de los países en términos de necesidades y capacidades.

Es por ello que, teniendo en cuenta el objetivo de la CEPAL de promover un crecimiento económico de largo plazo y con equidad en los países de América Latina y el Caribe, hemos llevado adelante numerosos trabajos que consideran los siguientes temas relacionados: macroeconomía y política fiscal; de política fiscal y equidad; y, política fiscal y relaciones intergubernamentales.

## **Macroeconomía y política fiscal**

Un aspecto que hemos atendido en forma muy enfática en los últimos años ha sido la relación entre macroeconomía y política fiscal, ya a principios de 2008, antes de la crisis, publicamos en el Estudio Económico número 60 de la CEPAL una serie de capítulos sobre volatilidad macro, responsabilidad fiscal y políticas anticíclicas.

Eso nos permitió, meses después, estar en la *main street* porque el mundo volvió a discutir cuál era el rol de la política fiscal en términos de estabilidad después de muchos años, en los cuales la política fiscal tenía un rol menor en términos de estabilización de la economía, opacada por la importancia de la política monetaria.

Entonces, desarrollamos durante el 2008 y 2009 numerosos estudios sobre cuál es el rol de la política fiscal para atender la crisis. Y como síntesis de esa discusión surge la necesidad de las políticas anticíclicas. Nosotros hemos vuelto a una discusión histórica en CEPAL, pues Raúl Prebisch hablaba ya de la necesidad de las políticas anticíclicas en América Latina.

En ese sentido, acabamos de terminar un taller sobre volatilidad macroeconómica y el rol de la política fiscal, donde se presentaron varios estudios de casos sobre distintas fuentes de volatilidad macro, su impacto sobre los espacios de políticas y las posibilidades de respuesta fiscal.

Como resultado de esta actividad estamos empezando un relevamiento de las distintas fórmulas de cálculo de balance estructural, que es una forma de medir el déficit fiscal aisándolo del ciclo económico, para avanzar en un cálculo homogéneo, un cálculo estándar de déficit cíclicamente ajustado en la región.

## **Política fiscal y equidad**

El segundo tema al cual hemos dedicado muchas actividades en los últimos años es la relación entre política fiscal y equidad, empezando por el análisis de los sistemas tributarios de la región, que se caracterizan por la baja participación de los impuestos a la renta y el patrimonio en el total de la estructura tributaria.

En ese mismo proyecto, trabajamos en una metodología para el cálculo de la brecha de cumplimiento en el pago del impuesto a la renta, una metodología estándar que aplicamos para Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

Estamos trabajando en un proyecto sobre el impacto distributivo de las reformas tributarias y los estudios de casos son Ecuador, Guatemala y Paraguay; y, estamos llevando adelante trabajos sobre la incidencia distributiva del gasto social en América Latina. Obviamente, en este ambiente altamente desigual que observa la región, el tema de política fiscal y equidad es un tema central.

## **Política fiscal y relaciones intergubernamentales**

El tercer tema es la política fiscal y las relaciones intergubernamentales. Alrededor del eje descentralización y desarrollo hemos desarrollado diversos tópicos con la idea de atender otra de las características centrales que tiene la región, que es la alta disparidad en un mismo país entre regiones ricas y regiones pobres.

Solamente para hacer algunos números, la región más rica en la Argentina, que es la provincia de Santa Cruz, tiene un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita 8 veces superior al de la provincia más pobre, que es Formosa. En el Brasil, la relación entre San Pablo y Maranhão es de seis veces el PIB per cápita del estado más rico. Y si uno compara México DF con Chiapas, el número es parecido.

Sin embargo, cuando uno mira cuál es esa realidad en los países europeos, la mayor disparidad es dos veces el PIB, en el caso de Italia por ejemplo. Esto pone una tensión muy importante en los sistemas de transferencias intergubernamentales, por lo que nos parecía imprescindible estudiar las relaciones fiscales intergubernamentales para poder hablar de relación entre política macro y política fiscal y de política fiscal y equidad.

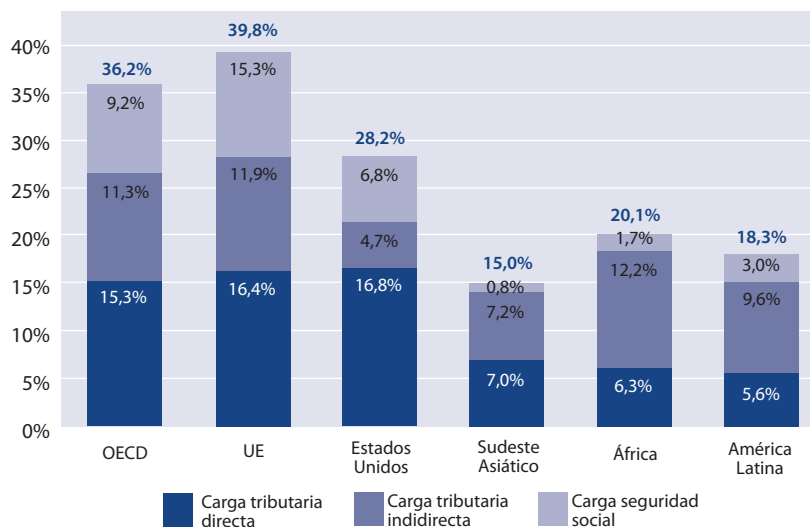
Por eso, alrededor del eje descentralización y desarrollo estamos desarrollando los siguientes tópicos: desafíos macroeconómicos de la descentralización; descentralización e inclusión social; asignación del gasto social entre distintos niveles de gobierno; inversión pública y relaciones intergubernamentales; la alta debilidad que tiene la región para recaudar el impuesto sobre la propiedad de inmuebles; la necesidad de diseñar sistemas de transferencias intergubernamentales que realmente cumplan con los objetivos; y, la asignación de los recursos provenientes de productos básicos.

Hemos llegado, así, a identificar la necesidad de fortalecer el sistema tributario como desafío central del nuevo pacto fiscal.

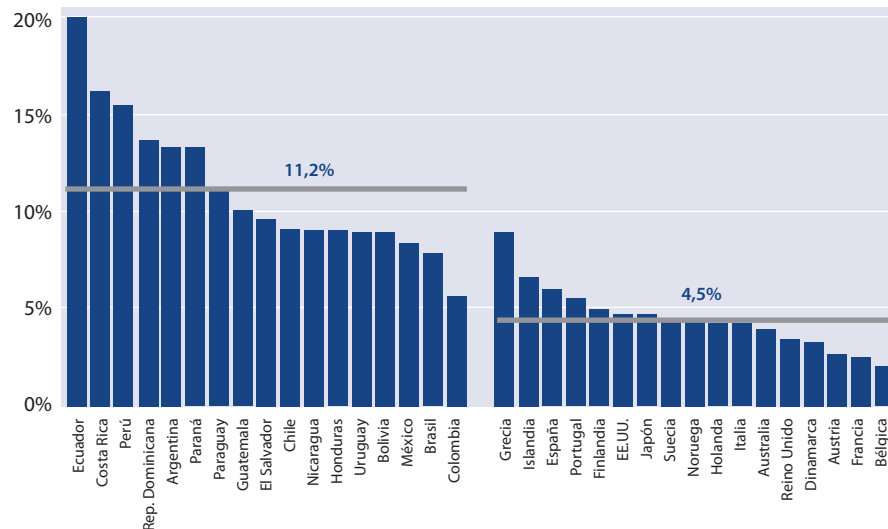
### Necesidad de fortalecer el sistema tributario

¿Por qué es importante fortalecer el sistema tributario? En primer lugar, porque permite ampliar el espacio fiscal, que en América Latina ha sido tradicionalmente muy bajo. En segundo lugar, porque compromete ciudadanía fiscal. Los recursos fiscales siempre amplían el espacio fiscal, pero son aquellos de origen impositivo los que dan origen a un pacto más estrecho entre Estado y ciudadanía. De allí que recaudar impuestos sea mucho más importante que conseguir ingresos fiscales: 1 peso proveniente de un egreso tributario no es lo mismo que 1 peso proveniente de una regalía.

**Gráfico 4**  
**COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA**  
**(En porcentajes del PIB)**



**Gráfico 5**  
**VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (sin Seguridad Social), 1980-2008**  
**(Desvío estándar del crecimiento del Ingreso tributario en dólares del año 2000)**



Esto me lleva al tercer tema que es la necesidad de fortalecer el sistema tributario, que de alguna manera atenúa la volatilidad de los ingresos fiscales no tributarios. En la región los ingresos fiscales no tributarios suelen ser mucho más volátiles que los ingresos tributarios, lo que tiene que ver con el origen de esos ingresos no tributarios, sus precios y sus bases imponibles. Que de alguna manera también fortalece los estabilizadores automáticos que en la región son muy, muy débiles, y que son los que permiten que los sectores públicos se comprometan de manera automática en lo que hace a la estabilización de la economía. Y que, además, disminuye la asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Así, una buena recaudación del impuesto predial en los subniveles de gobierno va permitir disminuir esas asimetrías y mejorar la correspondencia fiscal.

¿Cuáles son las principales características de los sistemas tributarios en América Latina? La primera característica es el bajo nivel de recaudación que se puede advertir cuando se lo compara con el gasto. En una serie histórica de ingresos, gastos y resultado fiscal en la región, que va desde 1951 hasta 2009, puede observarse que, salvo en el año 2007, en el resto de los años hubo déficit. Es decir, la carga tributaria fue insuficiente para financiar el gasto público.

También podemos ver que la carga tributaria en América Latina es baja cuando la comparamos con la de las demás regiones del mundo: América Latina recauda, en promedio, alrededor de 18,3% del PIB, que es la mitad de lo que recaudan los países de la Unión Europea y casi la mitad de lo que recaudan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Otra manera de comprobar la baja carga tributaria es comparando su desarrollo relativo. Con excepción de Nicaragua, Bolivia, Brasil y Argentina, los demás países de la región tienen espacio para aumentar la carga tributaria.



Pero es la estructura de la recaudación en América Latina la que marca este bajo nivel de recaudación, la carga tributaria directa es muy baja para el desarrollo de la región, cuando hablo de impuestos directos hablo de impuesto a la renta e impuesto al patrimonio.

La segunda característica es una estructura tributaria inadecuada para cumplir los objetivos que el sistema tributario persigue; y la tercera es el alto grado de incumplimiento que tiene la región. La cuarta característica es la significativa volatilidad de los ingresos fiscales y la quinta es la desigual asignación de recursos entre niveles de gobierno.

La estimación de evasión en la región es muy alta. Los resultados de un trabajo que hicimos en la CEPAL muestra que la tasa de evasión en el impuesto a la renta en América Latina va de alrededor de 40% hasta más de 60%. Se trata de una tasa de evasión muy alta, que más que duplica la tasa de evasión del Impuesto al Valor Agregado.

Por otro lado, la alta volatilidad de los ingresos tributarios de la región tiene un costo muy alto y es un lujo que la región no puede darse con el nivel de infraestructura y el nivel de demandas sociales que tiene. La desigual asignación de los ingresos, o sea, la alta asimetría vertical entre niveles de gobierno en América Latina, se caracteriza por una alta recaudación de los impuestos a nivel de gobierno central y una baja recaudación a nivel de gobiernos subnacionales.

Esto tiene problemas de incentivos fiscales para los gobiernos subnacionales, pero además suele acarrear problemas de impacto macroeconómico, porque las transferencias intergubernamentales tenderán a ser procíclicas, lo que, de alguna manera, complejiza aun más la relación entre gobierno central y gobiernos subnacionales en los países de la región.

## Desafíos y perspectivas

Por último, déjenme plantearles algunos desafíos y algunas perspectivas de la política fiscal y el sistema tributario.

El primer desafío es generar un mayor espacio fiscal, lo que tiene significados diferentes en cada país. En algunos países significa aumentar la recaudación tributaria, en otros tomar medidas a través del gasto, pero lo que queda claro es que, si bien la región ha mostrado en los últimos años ciertos avances, históricamente ha tenido problemas para generar un espacio fiscal suficiente para las demandas económicas y sociales.

El segundo desafío es mejorar la tributación sobre la renta y el patrimonio, y el tercero, reducir los niveles de incumplimiento, que va a requerir el fortalecimiento de las administraciones tributarias. También es necesario fortalecer los impuestos subnacionales, fundamentalmente el impuesto predial, a través de un mejor diseño, a través de mejores catastros y a través de la jerarquización de los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

### **3. Las experiencias de América Latina con el Impuesto a la Renta**

*Juan Carlos Gómez Sabaini*

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*



La idea de esta exposición es presentar un panorama de lo que pasa en América Latina y hacer luego unas puntualizaciones sobre el tema del impuesto a la renta, que tanta discusión está generando en Paraguay desde hace muchos años.

Si mal no recuerdo, solamente como una nota al pie, en el año 1961 el Paraguay tuvo un impuesto a la renta global. Ese impuesto duró, creo que, un día o dos. Era la época de la Alianza para el Progreso de Punta del Este y los países se reunían para discutir sus programas económicos con lo que se llamaba la “Junta Consultiva” que integraban el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Y acordaron un programa económico para el año y las perspectivas siguientes, ya en los años de la planificación económica. Se reunieron acá, en Paraguay, los miembros de la Junta Consultiva, en aquella época el ministro de Hacienda era César Barrientos, y todo el mundo le dijo que hace falta poner el Impuesto a la Renta porque el Paraguay debía elevar la presión tributaria.

Y lo que se veía como más lógico en los años '60 para elevar la presión tributaria era el Impuesto a la Renta y no el Impuesto al Valor Agregado. Se aplicó la ley y se derogó en seguida.

Así que, con esta presentación, vamos a volver a discutir, 50 años después, este tema. Definitivamente, la tributación es una herramienta de política económica. No es un mero instrumento más para obtener recursos fiscales, es como la política monetaria, como la política cambiaria, como la política salarial, como la política industrial, es una herramienta de política económica que tiene múltiples efectos sobre la situación económica y social de los países.

## **La tributación como herramienta de política económica**

Esta herramienta de política económica sirve para muchas cosas, pero fundamentalmente para generar recursos para el financiamiento de los gastos sociales. Es un instrumento que condiciona el comportamiento de los agentes económicos, y es un instrumento que funciona en la medida de que su cumplimiento sea efectivo o sea alto.

Un impuesto que se evade en un 50%, 60% o 70% no sirve para nada. Y, posiblemente, tenga efectos contraproducentes. Entonces, es necesario que el Estado disponga de la cantidad de herramientas necesarias para poder controlar la aplicación de un tributo sancionado por el Congreso.

No se le puede pedir que llueva en el desierto, porque en el desierto no llueve. Entonces, si el Estado no tiene los instrumentos requeridos para ello, o bien porque tenemos secretos financieros, o el acceso a la información económica está restringido, o las acciones de las empresas son al portador, o el control aduanero es insuficiente, o no hay declaración de los consumos, ni declaración de la situación patrimonial de los contribuyentes, es pedirle peras al olmo. El Estado no puede controlar un impuesto sin los instrumentos adecuados. Y eso me parece que es una reflexión general no del Paraguay, sino de todos los países de América Latina y del mundo.

Luego, vamos a repasar la situación tributaria en países latinoamericanos y sacar algunas conclusiones y realizar unas reflexiones.

Para lograr el papel que le corresponde a la tributación hay que mejorar el nivel de ingresos públicos para financiar de manera genuina el gasto social. No es lo mismo financiar el gasto social con recursos tributarios que con recursos provenientes de regalías. No, me parece que es importante tener clara la relación Gasto-Ingreso como dos elementos que tienen que ir unidos de la mano. Entonces, es muy necesario mantener clara esta cuestión. No es bueno tampoco mejorar el nivel de gasto social financiándolo con inflación. Sacamos de un bolsillo y lo ponemos en el de otro. Entonces, esa acción no va a funcionar eficientemente.

Hay que modificar la estructura tributaria para lograr mejorar la equidad. En América Latina, lamentablemente, la equidad que surge como consecuencia de la aplicación del sistema tributario no genera resultados buenos. La mayor parte del sistema tributario tiene impactos distributivos de carácter regresivo, es decir, no paga proporcionalmente más el que tiene más sino que a veces paga más el que tiene menos.

También hay que aumentar el nivel de cumplimiento y, lamentablemente, estas circunstancias no se dan.

## **Rasgos característicos de la situación tributaria en países latinoamericanos**

América Latina es una región de baja presión tributaria, donde la presión tributaria es de 17% del Producto Interno Bruto (PIB), en promedio. Pero en América Latina es muy difícil promediar, porque tenemos a Guatemala con 9% de presión tributaria, en un extremo, y a Brasil con 35% en el otro. Tenemos países grandes, enormes, extensos, como México, con una presión tributaria bajísima 10 a 11 puntos del PIB, aunque ocurre que México tiene recursos del petróleo; y hay otros países, como Paraguay, que tienen también baja presión tributaria y no tienen el recurso del petróleo. Es cierto que el Paraguay tiene recursos hídricos, pero no en la cantidad que México tiene petróleo.

Si dividimos a los países de América Latina en tres grupos por su nivel de presión tributaria; en uno que está en el medio, otro que está 20% por sobre el promedio y otro por debajo del promedio simple de la región, que es de 17% del PIB; encontramos al Paraguay en el tercer grupo de los países de niveles más bajos de imposición, junto con México, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Haití.

Brasil, Uruguay, Argentina, Costa Rica y, en alguna medida, Chile son países de arriba de 20% del PIB de carga tributaria. El caso de Brasil es un caso bastante excepcional ya que tiene una presión tributaria superior a la de los países desarrollados por el poder que tienen los Estados Federales de imponer tributos muy significativos que dan un enorme peso a la recaudación tributaria del país.

En el caso del Paraguay, el aspecto positivo es que tiene tradicionalmente un buen nivel de estabilidad de la carga tributaria, que no es errática como en otros países, como la Argentina. El aspecto negativo es que la presión tributaria es baja siempre, en forma consistente.

También habría que mencionar que América Latina tiene una presión tributaria que está por debajo de la capacidad potencial para recaudar. Si se miden distintos indicadores como el producto bruto, el producto bruto per cápita y la distribución del ingreso, se pueden comparar entre países cuánto es la presión tributaria potencial de un país respecto a la presión tributaria

real que está obteniendo el mismo país. El caso de Paraguay está bien por debajo de lo que le correspondería al país en función de su nivel de ingreso, su nivel de ingreso per cápita y las variables explicativas que uno quiera considerar en esta cuestión.

Ahora bien, ¿de dónde vienen estos impuestos? En América Latina entre 1990 y 2008 hubo un crecimiento extraordinario de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que hoy existe en todos los países, sin excepción. Paraguay y Venezuela fueron los últimos en incorporarse a este club de los países con IVA.

El IVA creció mucho porque se constituyó como el instrumento elegido para sustituir la pérdida de los derechos de importación como consecuencia de la apertura comercial, los acuerdos bilaterales de comercio, los acuerdos multilaterales, la apertura comercial del mundo y las recomendaciones del Consenso de Washington. Todo ello llevó a una reducción de los derechos de importación que antes se cobraban en la Aduana y que ahora se siguen recaudando a través del Impuesto al Valor Agregado. El hecho de que se cobren en la Aduana no quiere decir que no sean impuestos internos. La Aduana constituye un mecanismo de captura del Impuesto al Valor Agregado, que deja de ser un impuesto aduanero para pasar a ser un impuesto doméstico.

Veamos ahora la situación del grupo de países de baja presión tributaria al que pertenece el Paraguay, donde el Impuesto al Valor Agregado genera el 37% de la recaudación, los Impuestos al Comercio Exterior aportan 11% y el Impuesto a la Renta y Ganancias de Capital el 27% del total de los recursos. En promedio, este grupo de países de bajo nivel de imposición tienen el 3,4% del PIB de Impuesto a la Renta.

En el caso específico del Paraguay, vemos que el Impuesto a la Renta genera 21% del total de la recaudación con un ingreso de 3% del PIB. El Impuesto a la Renta al Pequeño Contribuyente y ese Tributo Único no aportan prácticamente nada. Donde hay un peso muy importante en términos porcentuales es en el Impuesto al Valor Agregado que genera el 43% de la recaudación, contra un 37% del grupo de países de bajo nivel de imposición. Los gravámenes aduaneros están en torno al 10% de la estructura total y el resto que son imposiciones selectivas y demás.

No es que el Paraguay carezca de Impuesto a la Renta. Tiene un impuesto a la Renta que es incompleto, el Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS). Lo importante es establecer que lo que está haciendo falta aquí no es una revolución tributaria, sino mejorar algunos soportes del sistema tributario que están un poco más débiles que otros.

En el Paraguay existe un Impuesto a la Renta que produce 3% del PIB y que proviene de las empresas. Si observamos el cuadro de situación en el Mercosur, donde el Impuesto a la Renta es de 5,3% del PIB en la Argentina, 8,2% en Brasil, 7,3% en Chile, 4,6% en Uruguay y 4% en Bolivia, vemos que definitivamente el Paraguay está débil en materia de imposición a la renta. Vuelvo a insistir, no es que no haya Impuesto a la Renta en el Paraguay, el problema es que no está lo suficientemente desarrollado como para ponerse al nivel de los otros países.

**Tabla 1**  
**Nivel y estructura tributaria de los países del MERCOSUR**  
**Año 2008 – En porcentajes del PIB**

Países	Carga Tributaria Total	ESTRUCTURA TRIBUTARIA						
		Renta	Propiedad	Consumo (generales)	Consumo (selectivos)	Comercio Exterior	Contrib. Seg. Social	Otros
Argentina	30,6%	5,3%	3,2%	10,6%	1,7%	4,4%	5,1%	0,4%
Bolivia	21,7%	4,0%	1,2%	10,0%	3,0%	1,2%	1,8%	0,4%
Brasil	35,2%	8,2%	2,0%	13,5%	1,5%	0,6%	8,8%	0,6%
Chile	20,9%	7,3%	0,5%	8,9%	1,7%	0,3%	1,5%	0,7%
Paraguay	12,7%	2,1%	0,0%	6,0%	1,9%	1,4%	1,2%	0,1%
Uruguay	23,3%	4,6%	1,0%	8,4%	1,7%	1,1%	6,2%	0,4%

**Tabla 2**  
**Nivel y estructura tributaria de los países del MERCOSUR**  
**Año 2008 – En porcentajes del total recaudado**

Países	Carga Tributaria Total	ESTRUCTURA TRIBUTARIA						
		Renta	Propiedad	Consumo (generales)	Consumo (selectivos)	Comercio Exterior	Contrib. Seg. Social	Otros
Argentina	100,0%	17,2%	10,4%	34,5%	5,5%	14,8%	16,6%	1,3%
Bolivia	100,0%	18,5%	5,7%	46,2%	13,9%	5,5%	8,3%	2,0%
Brasil	100,0%	23,3%	5,7%	38,4%	4,3%	1,7%	25,0%	1,7%
Chile	100,0%	34,9%	2,4%	42,6%	8,1%	1,4%	7,2%	3,3%
Paraguay	100,0%	16,5%	0,0%	47,2%	14,9%	11,0%	9,4%	0,9%
Uruguay	100,0%	19,7%	4,3%	36,0%	7,2%	4,7%	26,4%	1,7%

En el Mercosur, Paraguay está muy lejos por debajo del resto de países del bloque en materia de carga tributaria total, con solo 12% del PIB frente a 31% de Argentina, 22% de Bolivia, 35% de Brasil, 21% de Chile y 23% de Uruguay.

En la estructura del sistema tributario vemos que la fortaleza del Paraguay está en el Impuesto al Valor Agregado. Es decir, en la tributación indirecta que nunca va a generar un sistema tributario con efectos progresivos. Eso es imposible porque el Impuesto al Valor Agregado, por más que lo toquemos y arreglemos las exenciones de la canasta de consumo, siempre va a ser levemente proporcional y, en el peor de los casos, fuertemente regresivo.

Entonces, debemos darle al sistema tributario el elemento de progresividad, porque el IRACIS tampoco es un impuesto progresivo. Es un impuesto que en circunstancias de mercados imperfectos se comporta muchas veces como un impuesto indirecto que se incorpora a los precios de los bienes y servicios producidos y que impacta de manera regresiva en el nivel de renta de la población. Tenemos, así, que la estructura tributaria en el Paraguay está sostenida en impuestos regresivos.

## **La estructura de la tributación directa**

Si separamos el Impuesto a la Renta en dos subuniversos, por un lado el de sociedades y por otro el de las personas físicas, observamos que en toda América Latina la fortaleza viene de la imposición a la renta societaria. Eso es correcto, pero el hecho de que sea así no quiere decir que esté bien.

En los países desarrollados justamente se da lo opuesto. Cuando uno paga el Impuesto a la Renta en los Estados Unidos, paga el Impuesto a la Renta de las Personas. En los Estados Unidos la presión tributaria del Impuesto a la Renta de las sociedades es de 3,3% del PIB, pero la presión tributaria del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas se eleva a 10,2% del PIB. En América Latina la presión tributaria del Impuesto a la Renta de las sociedades es de 3,4% del PIB, mientras que la presión tributaria del Impuesto a la Renta de las personas físicas es de solo 1,5% del PIB. El Paraguay obtiene 3% del PIB del Impuesto a la Renta de las empresas, pero le está faltando el complemento del Impuesto a la Renta de las personas físicas.

También ocurre que en América Latina, el Impuesto a la Renta Personal, por muchas circunstancias lamentables, se está convirtiendo y se ha convertido en un impuesto a la renta del trabajo formal. Pero no estamos hablando solamente de un obrero de bajos ingresos, sino también del ejecutivo con ingresos altos, de las personas que trabajan en relación de dependencia y que, muchas veces, cobran parte de su renta en el país y la depositan en el exterior, en los paraísos fiscales, es decir de personas que tienen una alta capacidad contributiva y que no tributan el impuesto a la renta.

Es este grupo de contribuyentes los que deberían ser los destinatarios del Impuesto a la Renta Personal, con la selectividad que se logra moviendo los niveles del mínimo imponible o de exclusión del impuesto. Por ejemplo, en Argentina se disfraza el concepto cuando se preguntan como un “trabajador” que gana 7.000 pesos por mes va a pagar el Impuesto a la Renta Personal, porque no aclaran que en Argentina el promedio de renta salarial ha de ser 2.500 pesos y el que gana 7.000 por mes escapa totalmente a la categoría del pobre hombre que trabaja 10 horas por día para ganar su sustento. Es decir, estamos hablando de un grava-

men a nivel de los ejecutivos, de la gente de ingresos altos, de los rentistas, de los dueños de empresas, de los que tienen renta del sector financiero, que generan rentas de capital, de todas esas personas.

Es muy claro que en América Latina las tasas de los impuestos a la renta corrieron la misma suerte que tuvieron en el mundo. Las tasas marginales y las tasas medias han venido bajando desde la época de los '80, cuando las tasas marginales máximas del Impuesto a la Renta Personal eran de casi del 50%. Hoy en día estamos hablando de tasas en torno al 25% o 30%. Las tasas del Impuesto a la Renta de las sociedades llegaban al 40% o 45%, pero hoy en día estamos hablando de tasas en torno al 26% en América Latina.

Esta referencia es relevante porque lo que se está discutiendo en el Paraguay no es el Impuesto a la Renta Personal de 30%, sino de uno de 10%. Es decir, tanto la tasa del IRP como la del IRACIS están sustancialmente por debajo del promedio de América Latina.

Lo que también se observa es que el IVA subió su tasa promedio. Arrancó con niveles bajos y, de manera paulatina, sin prisa pero sin pausa, fue subiendo la tasa promedio del Impuesto al Valor Agregado en América Latina. En Uruguay a 23%, en Argentina a 21%, en Brasil una tasa compuesta de 19%. El último país que subió sus tasas fue Panamá, que tenía una tasa del 5%, si bien es claro que la mayor parte de la recaudación de Panamá proviene de los ingresos del Canal y, entonces, no necesita una tasa muy alta; pero con motivos de la crisis y del cambio del gobierno, este año subió del 5% al 7%.

El Impuesto a la Renta de las personas físicas bajó un 40% como consecuencia de la reforma que hubo en los años '80 en los Estados Unidos y en Europa, y el Impuesto a la Renta de las personas jurídicas bajó también casi un 40% y el IVA aumentó 35%. Se va dando, así, la convergencia de las tasas, que no deja otra alternativa porque las economías se han abierto desde el punto de vista comercial y desde el punto de vista financiero. Ningún país puede aplicar hoy una tasa del 40% sin que se produzca una salida de capitales. Hoy las economías están abiertas y esa apertura hace que cada país tenga necesidad de adecuar su sistema tributario a lo que pasa en los sistemas tributarios mundiales. Así como hay que adecuarse a niveles de tasas que bajaron en todo el mundo, también habría que adecuarse a lo que los países desarrollados hicieron para proteger sus bases imponibles, lo que en América Latina muchos países aún no hicieron.

Me refiero a aplicar mecanismos más sofisticados en la imposición a la renta para poder mejorar el nivel de cumplimiento. Por ejemplo, en materia de precios de transferencias, porque las empresas transnacionales radican la utilidad donde quieren si es que no hay precios de transferencia. Por ejemplo, aplicar las normas en materia de límites a la deducción de intereses, porque deducen los intereses que quieren, sobre todo en el sector financiero, y hacen aparecer pérdidas o ganancias en un país determinado en diez minutos. Por ejemplo, aplicar normas en materia de principios jurisdiccionales de renta mundial para poder capturar no solamente la que se genera en el país, sino también la que los residentes en el país generan en el exterior.

Estas cosas son fundamentales. Así como no se pueden pedir peras al olmo, no se le puede pedir mucho al Gobierno si no se le dan los instrumentos para poder hacer estas cuestiones, cuando las empresas transnacionales juegan con sus balances a nivel integrado de la manera que mejor les place. El gobierno debe tomar las medidas para proteger sus ingresos y los países desarrollados lo han hecho, lo siguen haciendo y lo perfeccionan día a día. En cambio, nosotros en América Latina permanecemos impasibles.



## El cumplimiento de las obligaciones tributarias

Veamos ahora la cuestión del cumplimiento, de la que tanto se habla en el Paraguay cuando se afirma que lo que hay que hacer no es sancionar nuevos impuestos, sino hacer cumplir los impuestos existentes.

La CEPAL ha puesto mucho esfuerzo en conocer las tasas de evasión de impuestos, lo que ha llevado a dos hallazgos importantes. Primero, señalar que en casi todos los países de América Latina, de una u otra manera, bien o mal, se sabe cuánto es la evasión en el Impuesto al Valor Agregado, porque sus Ministerios de Hacienda, sus Direcciones de Recaudación hacen estudios sobre esta cuestión. Pero casi ningún país tiene estudios oficiales de la evasión del Impuesto a la Renta.

En la actualidad tenemos bastante más información como resultado de un proyecto que llevó a cabo la CEPAL, en cuyo marco se desarrollaron estudios para siete países para ver cómo está la evasión del Impuesto a la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.

El Banco Interamericano de Desarrollo hizo para el Paraguay un cálculo de evasión del IVA en el año 2005, que daba 55% de evasión, es decir, que solo uno de cada dos paga el impuesto. Es una evasión altísima porque, si éste es un promedio, podemos suponer que algunos estarán en 30% y otros en 60% o 70%. Hay, entonces, una dificultad bastante grande en el control de la evasión, que constituye un dato significativo para mucha gente.

En cuanto al tema distributivo, los sistemas tributarios en América Latina han mejorado algo la distribución del ingreso, muy poquito. Por ejemplo, en Panamá el coeficiente de Gini antes de impuestos es de 0.63 y el Gini después de impuestos solo baja a 0.627, dándose en éste y otros casos mejoras muy marginales. En muchos países la concentración del ingreso empeora después de la acción pública. Pero, posiblemente, se lograría reducir bastante el coeficiente de concentración de renta a través del gasto social, como se observa en Europa, donde la imposición a la renta personal tiene un peso importante.

No hay nada mejor que tener un impuesto con una tasa baja, una base amplia y un cumplimiento efectivo bueno. No ganamos nada con tener tasas altísimas que pagan poca gente. Entonces, tener tasas bajas, bases amplias, bien fortalecidas y de alto nivel de cumplimiento es lo que conduce a los buenos resultados.

El mensaje es que, por sobre todas las cosas, hace falta tener bases imponibles amplias, globales, que alcancen a todas las rentas. Eso mejora definitivamente el cumplimiento del Impuesto a la Renta y de otros tributos, porque facilita la administración de los mismos. Cuanto mayores sean las medidas discrecionales, cuanto mayores sean los gastos tributarios y más medidas promocionales se otorguen al tributo un carácter de herramienta extra fiscal, mayor es la presión sobre las administraciones tributarias y por ello se observa que muchos países no están en condiciones de gestionar adecuadamente la aplicación de sus impuestos.

Entonces, nada mejor que tener un tributo amplio, bases amplias, pocas exenciones, tasas bajas y normas simples. Es increíble, a veces, la cantidad de trámites, pérdidas y deficiencias que hay en el sistema tributario como consecuencia de disposiciones que obligan al contribuyente a gastar su tiempo. Eso debe ser reducido, debe ser eliminado. El sistema tiene que ser simplificado, tiene que ser transparentado, porque eso mejora el cumplimiento del tributo.

En el Paraguay hay tres impuestos a la renta, como señalamos antes, el IRACIS, el IMA-GRO y el Impuesto a la Renta Personal. En la segunda ola de reformas, en 2004, con la Ley

2421 se pone el Impuesto a la Renta Personal, se baja el IRACIS al 10% y se mejoran sustancialmente las normas para el control en la administración tributaria. A partir de ahí el tema se complica porque tiene lugar una postergación inicial del Impuesto a la Renta Personal en 2006, una segunda postergación en 2008, una tercera postergación en 2009 y una cuarta postergación en 2010.

Me parece a mí como que aquí algo está fallando cuando observamos que el Congreso que sancionó una norma luego va sobre sus propios pasos para postergarla de manera continuada y no se sabe cuándo va a entrar en funcionamiento. Esto genera incertidumbre y no hay nada peor que un sistema tributario incierto, porque eso afecta al comportamiento de todos los agentes económicos. La gente no sabe si va a tener que pagar o no algún día y cómo va a tener que pagar.

Me parece a mí que acá tenemos un tema de fondo que excede al ámbito de la política tributaria y entra en el de la economía política. La política tributaria queda superada porque no es que hayan derogado el impuesto como en 1961, sino que lo postergan y eso ¿qué quiere decir? ¿Qué se postergan también las obligaciones de gastos, la acción pública, los planes sociales? No, todo sigue igual, pero el impuesto se posterga.

Esa es una situación caótica, porque uno no puede decirle a la esposa en su casa: “seguí gastando, pero yo postergo mi voluntad de ir a trabajar”. Si tengo ingresos los puedo gastar. Pero si no los tengo, no puedo tomar la decisión de seguir gastando.

El IRP, actualmente suspendido, grava los ingresos de las personas que realicen actividades de carácter personal, sea en relación de dependencia o de manera liberal. Se incluye en la base imponible el 50% de los dividendos o utilidades, y los ingresos por la venta ocasional de inmuebles y otros títulos. Asimismo, los intereses no sujetos al IRACIS, excepto de colocaciones en las entidades financieras del país.

Con gran sabiduría el impuesto incorporó la exclusión inicial de 10 salarios mínimos mensuales, que luego va decayendo hasta tres salarios mínimos mensuales, con una tasa de 10% para los que ganan más de 10 salarios mínimos mensuales y de 8% para los que ganan menos.

## **La declaración jurada patrimonial en el Impuesto a la Renta Personal**

En cuanto a la cuestión muy discutida de la declaración patrimonial de activos y pasivos, me parece a mí que la solución de la doble declaración encontrada en el Paraguay es innovadora y original. El aspecto negativo en la controversia sobre la declaración patrimonial es la enorme desconfianza que tiene el Congreso sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, pues se descansa más en la confianza de un escribano que en la confianza de un Director de Tributación.

Si se considera que la declaración jurada patrimonial puede ser motivo de muchas cosas malas, que se encripte en los sistemas informáticos y que, cada vez que se necesite por una cuestión de fiscalización o de lo que sea, se vaya al Director de Tributación y se le diga “yo quiero que me presente la declaración jurada del señor XXX”. Pero, que se confíe más en una declaración que va a mantenerse en un sobre cerrado en poder de un escribano, que la que va a mantenerse en una base informática en la Dirección de Contribuyentes, es increíble.

La solución planteada muestra que algo está fallando institucionalmente. Hay un problema serio de falta de confianza de la sociedad en las instituciones públicas del Estado. La Dirección de Tributación tiene sus problemas como todo el mundo, pero también tiene sus ventajas y lo que debemos hacer es fortalecer las instituciones.

La declaración patrimonial tiene una serie de ventajas porque permite chequear cuánto es el monto de los consumos, para ver cómo un contribuyente justifica que ganó 5 mil y consumió 10 mil. Los países que no usan este instrumento tienen serios problemas de control del Impuesto a la Renta. Me parece que la declaración patrimonial es un elemento importantísimo de apoyo a la aplicación del Impuesto a la Renta Personal, que no debe ser abandonado.

Sin embargo, pienso que se ha utilizado esta cuestión como un ariete para ir contra el tema de fondo que es la aplicación del impuesto a la renta personal. Si bien es correcto pensar que el control patrimonial es una herramienta importante para fiscalizar el cumplimiento del gravamen, es también cierto que en un país como Paraguay donde existe anonimato de acciones y secreto financiero su efectividad se diluye al máximo y bien podría prescindirse de ella.

¿Qué argumentos hay a favor de la Renta Personal? Definitivamente responde a la capacidad contributiva y a lograr una mejor justicia tributaria (equidad tributaria); mejora el balance de la estructura tributaria entre imposición directa e indirecta (bases amplias); disminuye la economía oculta y la informalidad laboral (formalización de la economía); mejora la percepción internacional que se tiene del país; y, permite el financiamiento de los programas sociales con una mayor equidad distributiva.

## Conclusiones

Podemos concluir, entonces, que el sistema tributario en América Latina no parece actuar positivamente en pro de una mejor distribución. A su vez, la presión efectiva está 3 puntos (más de 5 en Paraguay) por debajo de la potencial, la estructura muy sesgada a la tributación indirecta, el impuesto a la renta sostenido en base a las empresas, y el impuesto a las personas recae casi exclusivamente sobre salarios formales, en todos los países, excepto Paraguay donde no están alcanzados. La evasión del IVA es muy elevada y la del Impuesto a la Renta es desconocida. Esto deteriora aún más el escaso peso distributivo del gravamen y del sistema tributario. La falta de generalidad de las bases gravadas en el impuesto personal genera estos resultados.

El Impuesto a la Renta Personal es una necesidad urgente en el Paraguay. No hay que argumentar demasiado para darse cuenta de que hay algo que está faltando en el sistema tributario del Paraguay. Ojalá que los políticos se convenzan de ello y que se mire el conjunto de todas las circunstancias de la tributación, de una manera global, no solamente como Impuesto a la Renta. Habría que hacer una evaluación del sistema en su conjunto porque el sistema está desbalanceado y hay que balancearlo.

## 4. Equidad Fiscal en América Latina

*Alberto Barreix*  
*Banco Interamericano  
de Desarrollo*



América Latina es hoy la región más desigual del planeta, aunque tengo mis dudas porque en la China hay una enorme desigualdad. De todos modos, la economía es una ciencia de la desigualdad. Si no hay desequilibrio no hay crecimiento y la clave de la economía es hacer que ese desequilibrio no desequilibre. Cuando una región crece, los de la descentralización viven obsesionados con la igualdad entre las regiones. Pero no existe eso, la economía es por naturaleza desequilibrante y es lo que queremos, que alguien desequilibre para después alcanzarlo. La clave del juego es que no haya una ruptura.

Ahora, cuando se tiene en América Latina que el 10% más rico tiene tres veces o dos veces y medio de lo que tiene el 40% más pobre, eso es muy difícil de tolerar. Cuando comenzamos a hacer los estudios de equidad, queríamos saber qué tan regresivo es el IVA, para sacar una conclusión de política. Pero antes de llegar a cualquier conclusión quiero hablar un poco de la desigualdad.

Si observamos el comportamiento del coeficiente de *Gini*, que trata de capturar la desigualdad entre los integrantes de una economía, vemos que el índice de concentración del *ingreso del mercado*, antes de que actúe la política fiscal, es de 0.52 para los países grandes de América Latina y de 0.46 para la Zona del Euro. ¿Qué estoy queriendo decir con eso? Que la nueva organización del mundo, con liberalizaciones económicas y financieras, nos lleva a los viejos teoremas. Que todo tributarista es hijo de un viejo economista de comercio. Porque hace 70 años vinieron unos a decir que si se liberaliza la economía, el precio del artículo va a ser igual en todo el mundo, excepto por el flete; y que, si se ponen barreras arancelarias, el precio del insumo también va a ser igual. Después vinieron otros a decir que cuando se libera una economía, ella gana el factor reprimido. Eso es fácil de ver en todo, por ejemplo, en la liberación de la mujer en el Siglo XX.

Cuando se constituyó el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), la gente dijo que México iría adelante porque se pensaba que su riqueza estaba en su mano de obra barata. Eso no pasó porque la riqueza de México está en el petróleo.

Eso nos lleva al primer teorema de que cada economía o que cada gran sector económico se distribuye según su ventaja comparativa. ¿Cuál es la mano de obra más barata del mundo? ¿Es la latinoamericana? No, es la de China, el exportador más grande del mundo que maneja el tipo de cambio y le paga a sus trabajadores 100 dólares por mes. Entonces, en una economía abierta, en donde los insumos valen lo mismo y los productos valen lo mismo, las industrias van a ir donde está la mano de obra más barata. Los trabajos industriales se van a la China e Indonesia.

En América Latina, nuestra riqueza es la que nuestros recursos naturales producen y por eso a México no se le empleó la mano de obra. Walmart compra la mano de obra en China, no en México. Y cuando China e India dejen de crecer, la mano de obra calificada no va a venir a América Latina, donde gastamos menos del 0,3% del Producto Interno Bruto (PIB) en investigación y desarrollo y menos de 3% en educación pública, que es la que da el piso al sistema para que los privados compitan. Entonces, los trabajos buenos se van a ir a Europa y los que queden, quizás, a la India. Los trabajos industriales se van a ir a China y probablemente a Asia y África y nosotros seguiremos produciendo materias primas.

En otras palabras, tenemos el mismo tipo de comercio que generaron los españoles cuando nos conquistaron, con alguna humilde variación. La cruda realidad es que eso va a determinar nuestro futuro, con algunas complicaciones de volatilidad (precio de los *commodities* en un mundo comercial y financieramente abierto) que no tenemos forma de controlar. Ade-

más, nosotros no estamos bien integrados y, por tanto, con poca fuerza de negociación internacional y falta de amortiguadores porque no nos podemos balancear, porque no podemos compensar lo que pasa en Paraguay con lo que pasa en Colombia.

## Cuatro diferencias críticas entre la igualdad de América Latina y Europa

Un *paper* de Jeffrey Williamson, muestra cómo las desigualdades en América Latina eran parecidas a las europeas hasta que en 1870 con la primera globalización y debido a nuestra integración comercial al mundo vía *commodities*, ésta inequidad empieza a crecer. ¿Por qué? Por los *boom* de los *commodities*, que son manejados por muy pocas personas, como el petróleo, la minería y la agricultura. Entonces, cuando el sector crece, unos pocos se llevan el dinero, y cuando baja desparrama la miseria.

En teoría los coeficientes de *Gini* de Europa y de América Latina eran muy parecidos antes de la actividad pública: la distribución del ingreso en Francia sin la intervención del gobierno francés sería muy parecida, de alguna manera, a la distribución del ingreso en la Argentina. Pero la realidad es mucho más dura porque hay cuatro factores que la definición de desigualdad no toma en cuenta.

El primero de ellos es la polarización, en el sentido que la distribución del ingreso puede mejorar estadísticamente si, en un extremo, los ricos se hacen más ricos y, en otro, los pobres se vuelven más pobres, pero a una tasa media cada sector. Con la polarización de ingresos solo quedan dos grupos separados entre sí. Esto es cierto, aún con la desaparición de la clase media.

El segundo factor, quizá el más importante, es la (falta) movilidad social. Hay un fenómeno bautizado como “*el efecto túnel*” por el economista Albert Hirschman. Este concepto supone que, mientras las personas tienen la esperanza de ver alguna luz al final del túnel y de llegar a destino, la tolerancia respecto de las desigualdades e injusticias predominará sobre la impaciencia.

En América Latina, la movilidad social es bajísima. Nosotros estamos recreando, inclusive en democracia, un sistema aristocrático, aún en países donde las migraciones tuvieron más calidad que las poblaciones que estaban antes. Estudios recientes del Banco Mundial dicen que, además, en América Latina la movilidad social tiene el efecto de reproducirse. En otras palabras, si uno toma en cuenta ciertos factores como el ingreso del padre o la educación de la madre, irónicamente tiende a reproducirse el ciclo de la inmovilidad y la pobreza.

Un tercer factor es el alto nivel de indigencia y la pobreza. Los niveles de indigencia y de pobreza de América Latina son altísimos respecto de cualquiera de los niveles de indigencia o pobreza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entonces, no es lo mismo no atender a alguien que está en la indigencia que atender a alguien que es pobre o a alguien que está en la clase media.

Y la última de las cuatro diferencias es la informalidad que alcanza niveles inéditos en la región debido a que el comercio internacional ubica la ocupación de factores de acuerdo a la especialización por intensidad. Así, la mano de obra no calificada prima en los trabajos industriales de menor nivel en Asia, mayormente en China, y la calificada en los países de la

OCDE, que es más calificada, en tanto América Latina y África se especializan en *commodities* (materias primas). Este fuerte desempleo con tesorerías pobres que no pueden dar suficiente seguro social generan informalidad para sobrevivencia.

Entonces, hay cuatro factores que nos llevan a que nuestra desigualdad es una desigualdad desigual a la de otros lados, no tenemos una desigualdad normalita, tenemos una desigualdad jorobadita y está dada por cuatro factores que nos van a llevar a tensiones y sobre todo tiene un peso tremendo cuando uno juega en la única variable que está quedando, porque si yo obtengo una liberación comercial, sin aranceles, los del MERCOSUR son muy bajos, los de todo el mundo son bajos y no tengo y tengo mercado libre de capitales, donde digo saco la plata de acá y la mando a Liberia, yo tengo una hija que se me va a Liberia por unos meses, estoy muy contento, le puedo girar sin ningún problema y hasta en Liberia hay un mercado de capitales abierto.

Entonces, cuando tenemos un mercado comercial abierto y un mercado financiero abierto, lo que nos queda es la política fiscal que generalmente choca con diferencias ideológicas de cómo repartir sin considerar todos los efectos de la polarización, inmovilidad social, la pobreza y la indigencia, lo que es muy importante para el Impuesto a la Renta Personal que, todos sabemos, tiene una clave, es el único que tiene poder redistributivo y de alguna manera expresa el compromiso del individuo con su sociedad.

## Determinantes de un sistema tributario y sus pilares

Sabemos que al Impuesto a la Renta le vienen en contra las exoneraciones, las que vienen siempre de un *lobby*. Para saber cómo estamos parados nos propusimos ver cuál es la verdadera presión tributaria de América Latina. Entonces, tomamos la presión de impuestos, pero también los ingresos por recursos naturales, la seguridad social pública y la seguridad social privatizada. Con este ejercicio observamos, por ejemplo, que México no recauda muy poco en términos relativos y parece realmente complejo que un país con el ingreso per cápita de Argentina o Uruguay tenga un tercio de su tributación. Pero, claro, no la tiene porque no la precisa, por ahora, porque tiene el petróleo.

En América Latina hay dos países con significativos recursos renovables: el Paraguay que cuenta con el hidroeléctrico y Panamá que tiene el Canal. En el caso de Chile, la presión fiscal es de 20% del PIB, pero la presión real llega a 28% del PIB si se cuentan los ingresos por el cobre nacionalizado. Esta comparación no sirve de mucho para analizar la distribución del ingreso o inclusive su relación con el nivel de este y la imposición, pero sí para saber a dónde se puede llegar. Aquí se aplica la frase: “dime cuánto recaudas y te diré cuánto puedes soñar”.

Si un país recauda 10% del PIB, es seguro que podrá pagar un policía, tres maestros, dos jueces y nada más, pero si recauda alrededor del 25% del PIB podrá tener un sistemita de educación decente, sin contar que podrá tener algunos razonables niveles de seguridad social.

Lo que digo es que, si no recauda, el país no va a ir muy lejos, pero eso no quiere decir que por el solo hecho de recaudar llegará lejos. El Estado tiene que gastar bien, tiene que saber cómo gastar, tiene que dar una buena infraestructura, tiene que dar una buena salud y una

buena educación. Porque el país que no tenga una salud razonable y una educación razonable va a estar condenado a un sistema con el 40% de informalidad como el que tenemos ahora, donde por lo menos el 20% de la gente no es recuperable y no puede trabajar en un mundo competitivo porque no tiene ni la educación mínima necesaria.

**Tabla 3**  
**PILARES TRIBUTARIOS (2006)**  
**Porcentajes del PIB**

	OCDE	AMÉRICA LATINA <sup>b</sup>	PARAGUAY
Ingreso Tributario <sup>a</sup>	36,2	23,5	17,1
IVA <sup>c</sup>	7,1	5,9	5,4
Impuesto a la Renta	13,4	4,4	1,9
Impuesto a la Renta Empresarial	3,7	2,5	1,9
Impuesto a la Renta Personal	9,7	1,9	0
Seguridad Social	9,2	3,8	1,9

a/ Incluye Seguridad Social (pensiones). b/ Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Venezuela; minerales en Chile y Bolivia y de hidroelectricidad en Paraguay. c/ Incluye el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) en Brasil.

En una economía global de mercado, donde China maneja el tipo de cambio y Estados Unidos maneja la tasa de interés, nosotros somos solo tomadores de precios y la única chance que tenemos para salvarnos de algunas cosas es hacer un inteligente juego de política fiscal. Los ingresos y los términos de intercambio de América Latina tienen una correlación lineal, lo que en un continente con casi 40% de pobres significa que nunca habrá dinero público que le alcance. Como, además, tampoco tiene infraestructura, los déficits fiscales también están ligados al índice de precios de los *commodities*. América Latina es brutalmente dependiente de los *commodities*. Por ejemplo, si a Chile se le cae el cobre, se le cae de un saque el 50% de las exportaciones. Hay solo dos excepciones industriales, el intercambio de automóviles entre el Brasil y la Argentina –que es pura protección redundante– y la maquila de México –que es un negocio de concesión–.

Nosotros tenemos que tomar conciencia de la enorme fragilidad de la que adolecemos y no engañarnos porque tuvimos un *boom* de cinco años, porque subió el azúcar y la carne, el petróleo o el arroz. Acá no estoy hablando ni de equidad, ni de Impuesto a la Renta, ni de transparencia, sino de supervivencia.

En el caso del Paraguay tenemos la dependencia de la carne, la soja y la energía hidroeléctrica, donde los precios de la carne y de la soja tienen una gran volatilidad.

En América Latina, por razones de inserción internacional y de la poca capacidad de educación, hay una franja de la población que está en la indigencia a la que el Estado va a tener que subsidiar, lo que plantea algunos problemas porque no se puede subsidiar al 40% de la



población y el Estado no tiene capacidad institucional para dar una buena focalización a las transferencias condicionadas.

Otra solución es difícil, además de cobrar bien el impuesto a la renta y en particular el IRP, es la generalización del IVA con compensación a los sectores más pobres. Primero lo podrán hacer Chile, que tiene un 15% de pobres; Uruguay, que tiene un 17%; Costa Rica, que tiene un 18%; pero quizás en el futuro el Paraguay también lo pueda efectuar como medida de política, porque el IVA es buen recaudador, pero un mal redistribuidor.

## Conclusiones

La primera conclusión de todo lo dicho es que el impuesto a la renta personal (IRP) es un componente del sistema de imposición a la renta, que sin él es incompleto e ineficaz y termina por perjudicar la equidad fiscal. La segunda es que el Impuesto a la Renta es el pilar fundamental de un sistema tributario moderno, y el tributo que recauda y ha recaudado más en la historia de la humanidad.

**Tabla 4**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA Y GASTO SOCIAL**

CONCEPTO	MERCOSUR SIN PARAGUAY <sup>a</sup>	AMERICA LATINA SIN HAITI CON PARAGUAY <sup>b</sup>	PARAGUAY
PRESION IMPOSITIVA (Solo Impuestos)	23,6	16,0	12,2
PRESION TRIBUTARIA (Presión Impositiva + Seguridad Social)	29,5	18,9	14,5
INGRESOS FISCALES (Presión Tributaria + Recursos Naturales)	31,2	23,1	17,6
GASTO PUBLICO SOCIAL (Salud, Educación, Pensión)	18,9	12,7	8,7

a/ Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. b/ 18 países.

El Paraguay puede tener cuatro pilares tributarios si mejora su imposición a la renta, considerando que cuenta también con los ingresos por sus recursos hidroeléctricos. Esto es, a diferencia Uruguay y Argentina que no tienen tantas riquezas de recursos no renovables y, entonces, solo pueden basarse en tres pilares: el IVA, el Impuesto a la Renta y la Seguridad Social. Al tener un cuarto pilar, que son Itaipú y Yacypetá, el Paraguay puede llegar a tener una mejor calidad de Impuesto a la Renta, de IVA y de Seguridad Social, porque no tienen necesidad de llevar la presión a tasas tan altas. Esa es una gran ventaja que algunos países

están utilizando, como es el caso de Panamá. Pero debe mejorar rápido los tres pilares tributarios porque con el desarrollo del propio Paraguay el excedente exportable de energía disminuye, perderá esos ingresos fiscales. Inclusive, podría pensarse que algo debería ahorrar como ser no solo para tiempos de vacas flacas (baja del ciclo de precio de *commodities* –soja y carne–) sino para gastos diferidos como ser pensiones de una población joven pero que se va a ir avejentando.

La cuarta conclusión es que el IVA es buen recaudador pero mal redistribuidor. Hay que tener cuidado con las exoneraciones del IVA porque cada exoneración es como un subsidio no focalizado que beneficia a los más ricos. Y los beneficia mucho porque el estudio de Equidad Fiscal para Paraguay, al igual que toda América Latina, muestra que un ingreso concentrado redundante en un consumo concentrado. Así, el pago del IVA está concentrado en los más ricos, aunque la presión fiscal sobre su nivel de ingreso sea bien menor que sobre los de menores ingresos. Por lo tanto, debe generalizarse para no perder recaudación, subsidiando el consumo exento de los más pudientes, y compensar a los más pobres por el aumento del impuesto. La siguiente conclusión es que el IVA es regresivo, pero ese carácter regresivo puede ser compensado con las transferencias condicionadas a los más pobres.

Es evidente, además, que el Paraguay debe incrementar el gasto social que es claramente insuficiente, en especial para atender a los indigentes que son cerca del 15% de la población, pero también debe focalizarlo mejor.

Un buen sistema de Impuesto a la Renta, y un buen sistema tributario en general, es necesario para ir avanzando “*pari passu*” –sin grandes saltos en la presión fiscal pero con aumentos de calidad en los impuestos– en un mayor y mejor gasto público en infraestructura física y financiera para poder competir en el mercado global. Tiene el poder de comprometer porque el impuesto “se ve”.

Por último, es necesario establecer una precaución fiscal anticíclica. Si bien el Paraguay tiene poca deuda pública, comparado con la región y el mundo, se necesitaría una Regla de Ahorro (Fondo de Rentas de la Energía).

Todos los países de América Latina tendrían que tener una cierta precaución. Obviamente que, con 40% o 33% de pobres y los grandes déficit de infraestructura física, todo el dinero que entra sale rápidamente. Pero hay que pensar que cuando viene la crisis, el 50% de la población más o menos se defiende, otro 20% o 30% puede sobrevivir, pero un 20% de la población que no es recuperable en el largo plazo si la crisis se prolonga mucho. Entonces, debe ser razonable que el Estado haga una precaución no solo para ayudar al sector que va a caer, sino también para el resto de la situación social, para proteger a ese 20% que está en la indigencia.



## 5. El Sistema Tributario del Paraguay: Impuesto a la Renta e Impuesto al Valor Agregado

*Celso Vergara Heinrroth,  
Centro de Estudios Fiscales*



En esta conferencia voy a presentar un resumen de las recomendaciones técnicas que estamos haciendo, sobre la base de un exhaustivo estudio de la estructura impositiva, para perfeccionar y simplificar aún más el sistema tributario del Paraguay. Esto es, a la luz de la experiencia de la aplicación de la Ley 2.421 “de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal”, seis años después de la última reforma tributaria implementada en el país.

Las recomendaciones se refieren al régimen de impuestos a las ganancias y al régimen del Impuesto al Valor Agregado.

Comencemos pues por el Impuesto a la Renta, que en el Paraguay tiene cuatro tipos especiales de divisiones que son el Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios que no sean de carácter personal (IRACIS), el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO), el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC) y el Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRSCP), éste último también conocido simplemente como Impuesto a la Renta Personal o IRP.

El objetivo principal que tengo con este análisis es discutir con ustedes los diferentes momentos del ciclo de dirección estratégica, de cara a un proceso de planificación para unificar el sistema tributario en materia de impuestos a las ganancias.

En este sentido, creo que este proceso debe integrar los impuestos que cité anteriormente en uno solo, lo que implicaría llevar a la legislación fiscal el concepto de una unificación de los impuestos que refleje la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria, conforme a su misión, visión, valores y principios fundamentales.

**Tabla 5**  
**TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL PARAGUAY**

IRACIS	IMAGRO	IRPC	IRSCP
Tasa general 10%	Tasa general 10%	Tasa general 10%	Tasa general 10%
Tasa de distribución de utilidades 5%			Tasa de ingreso menor 8%
Tasa de remesa de ganancias 15%			

El enfoque que estoy presentando es teórico-práctico. Veamos, en primer lugar, los principales aspectos teóricos que permiten la confección del mapa estratégico de una legislación tributaria unificada en materia de impuestos a las ganancias. La construcción de un Impuesto a la Renta unificado pasa por un diagnóstico, la definición de la estrategia, la elaboración de propuestas en materia de organización, la sugerencia de iniciativas estratégicas y el diseño de los principales indicadores.

Yo considero recomendable, además, aumentar la tasa general del Impuesto a la Renta con el propósito de que no sea igual a la tasa del IVA, ya que en la práctica a la gente le da igual, muchas veces, no pagar el IVA ya que la no deducibilidad del impuesto tiene para el contribuyente el mismo costo. El aumento que recomiendo no va más allá de los 5 puntos y considero que ideal es del 2%.

Como ustedes saben, la tasa general del IRACIS, del IMAGRO, del IRPC y del IRSCP es de 10%, igual que la tasa del IVA, que también es de 10% para la mayoría de los bienes y servicios. En el caso del IRACIS se contempla una tasa de distribución de utilidades de 5% y una tasa de remesa de ganancias de 15%, mientras que el IRP tiene una tasa de 8% para los contribuyentes de menores ingresos.

Entonces, lo que nosotros planteamos es la unificación del IRACIS con el IMAGRO y el IRCP, lo que supone llevar los hechos generadores a un sólo Impuesto a la Renta y evitar el sistema tipo cédular que tenemos actualmente; que se tenga un solo impuesto con o sin ingresos habituales; que la tasa sea del 12% de manera general, es decir, dos puntos porcentuales más que el IVA para incentivar la formalización; una tasa del 3% al 7% a la distribución de dividendos, que desde luego se aplica sólo a las sociedades; y, que las empresas unipersonales no paguen la tasa de distribución.

Como técnico tributarista, creo firmemente que un aumento mayor del IRACIS podría convertirse en un retroceso en el proceso de formalización de la economía. Y que, si no se corrige la situación actual, se favorecerá a los que operan en la informalidad y la recaudación retornará a los valores anteriores, porque la máquina de recaudación y control del Ministerio de Hacienda no está ajustada para que todos paguen por igual.

## **El IVA en el Paraguay**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es, como sabemos, un impuesto indirecto sobre el consumo, es decir, financiado por el consumidor final. Y un impuesto indirecto es el impuesto que no es percibido por el fisco directamente de la persona que aporta, sino que es percibido por el vendedor en el momento que tiene lugar toda transacción comercial o transferencia de bienes o servicios. Los vendedores intermediarios tienen el derecho de hacerse reembolsar el IVA que han pagado a otros vendedores que los preceden en la cadena de comercialización (crédito fiscal), deduciéndolo del monto de IVA cobrado a sus clientes (débito fiscal), debiendo entregar la diferencia al fisco. Los consumidores finales tienen la obligación de pagar el IVA sin derecho a reembolso, lo que es controlado por el fisco obligando a la empresa a entregar facturas o comprobantes de ventas al consumidor final e integrar copias de éstas a la contabilidad de la empresa haciendo el proceso del IVA rápido y fácil en teoría.

La legislación paraguaya ha complicado un poco este sistema al establecer tasas diferenciadas tanto por leyes como por decretos.

El Paraguay ha adoptado una estructura tributaria bastante simple. El IVA, es el tributo de mayor recaudación representando el 44,7% del total de ingresos tributarios durante el año 2006, 5,4% del Producto Interno Bruto (PIB), a pesar de que su tasa del 10% es una de las más bajas del mundo. El IVA ha sido generalizado para abarcar a un grupo mayor de contribuyentes con una tasa general de 10%, pero se ha establecido una tasa diferenciada de

5% para la venta de bienes inmuebles, para algunos artículos básicos de la canasta familiar, para los productos agropecuarios, para los productos farmacéuticos, para los libros, revistas y otros materiales impresos, para la educación terciaria y para los préstamos. Además, están exoneradas del pago del IVA la venta de verduras y frutas en estado natural, así como las entidades de asistencia médica cuando presten servicios de forma gratuita y las entidades de educación básica y media. Todos estos tratamientos especiales, que van contra la simplicidad del impuesto, crean la necesidad de volver a analizar estructura impositiva del IVA.

También aquí, partiendo de un mapa estratégico formulo la propuesta técnica de una legislación tributaria unificada en materia de IVA. La recomendación principal que surge del análisis es nivelar en 10% la tasa aplicable a todos los hechos generadores del IVA, con la sola excepción de los inmuebles.

Entonces, las propuestas técnicas son suprimir la tasa del 5%; eliminar las exoneraciones de los productos agropecuarios y de los ingresos de las entidades sin fines de lucro, partidos políticos, etc.; exoneraciones objetivas para determinados sujetos con exclusividad y eliminación de las exoneraciones subjetivas, ante los sucesivos fallos de la Corte para devolución del IVA consumido por instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, partidos políticos, etc.; verificación de la reciprocidad en las deducciones del IVA de las compras de los diplomáticos; y, redefinir los plazos de devolución del IVA a los exportadores e, inclusive, limitar la devolución solo a productos industrializados.

## 6. Preguntas y respuestas





***Pregunta:** Soy Marcelo Yambay, de la Dirección de Pensiones No Contributivas. Nos han mostrado que hay necesidad de incrementar los tributos, hay necesidad de incorporar impuestos y hay necesidad de mejorar el gasto social, pero esos impuestos vienen de la sociedad. ¿Qué medidas podría tomar una administración para convencer a la gente de que no solamente existe la necesidad, sino también de que se puede llegar a un mejor resultado?*

**Oswaldo Kacef:** Yo creo que el Gobierno está empeñado en mejorar la administración tributaria desde hace mucho tiempo. Mejorar la administración tributaria pasa por simplificar las normas, que muchas veces pueden ser un poco antiguas y necesitan ser actualizadas; por darle un mejor servicio al contribuyente, por facilitarle la vida al contribuyente. Al mismo tiempo, la administración tributaria tiene que generar el derecho a la colaboración del contribuyente a través de las declaraciones juradas, de la apertura de sus cuentas y todo eso. Es un *fair play*, acá hay que ir al juego limpio. La administración tributaria no debe estar procurando agarrar al contribuyente en errores, sino mirar las cosas libremente como son. Entonces, la administración tributaria tiene que generar los instrumentos disponibles para eso.

Si, sencillez del sistema tributario es muy importante, la sencillez de la administración tributaria es mucho más importante aún, porque el sistema tributario tiene que estar sostenido sobre un balance adecuado. Si usted tiene un Impuesto a la Renta al que le está faltando una pata, nunca va a poder gestionarlo como Estado de una manera eficiente, porque si usted tiene un impuesto que alcanza solamente a las sociedades, todas esas rentas de las sociedades van a ir a parar al sector no gravado. Tenga presente que en esta materia se busca siempre, como el agua, el nivel más bajo y el contribuyente siempre va a arbitrar hacia el nivel más bajo de imposición que le cabe. Siempre va a haber un arbitraje, siempre.

Entonces me parece importante cerrar las puertas donde está el arbitraje. La falta de un Impuesto a la Renta Personal es un portal enorme para arbitrar. Hay que cerrar ese portal para que todo el nivel del agua suba pues, en la medida en que yo dejo estas brechas enormes de incumplimiento, entonces la cosa nunca va poder ser administrada, entonces va a pasar lo que dicen con certeza muchas entidades privadas, que la carga tributaria es del 12% promedio, pero para mí es del 20%, porque la evasión produce una altísima distorsión de la carga tributaria. Hay sectores que pagan muy poco y otros sectores que pagan mucho.

La evasión no es igual para todo el mundo y eso es, justamente, lo que da lugar a la mayor cantidad de reclamos al sector público. Cuando la evasión es alta, los promedios son altos, la dispersión es altísima y hay sectores que no pagan nada y sectores que pagan por todos los demás y eso nos duele muchísimo y viene el reclamo. Entonces, lo que hay que hacer es bajar el nivel promedio porque, cuanto más bajo es el nivel promedio de la evasión, menor es la dispersión y más contento queda todo el mundo.

**Juan Pablo Jiménez:** Quisiera agregar que también es importante generar conciencia y voluntad de pago. Hay que educar a la sociedad para que esté dispuesta a pagar impuestos y ese sentido la cooperación europea tiene algunas experiencias interesantes en el componente fiscal sobre educación para tributación. También hay que generar ganas de pagar, o sea, el Estado tiene que ser más efectivo, más eficiente, tiene que llegar con los recursos donde los recursos son necesarios y tiene que hacerlo saber. Es decir, tiene que haber más

transparencia y control de cómo el Estado gasta los recursos públicos. Eso va permitir generar también más conciencia y más voluntad de pago, en un largo proceso, porque se trata de cambios culturales que no se consiguen de un día para otro.

**Oswaldo Kacef:** También habría que agregar la importancia que tiene el cumplimiento tributario como una manera de legitimar a las administraciones tributarias. Lo grave de la evasión no es solamente que genera menos recursos, sino también el diseño que permite exenciones y gastos tributarios de manera arbitraria, caprichosa, sujeta a *lobbys*, que lo que hace es amplificar los problemas de equidad horizontal. Las mayores discusiones sobre temas impositivos en la región no son de equidad vertical, que pague el que más tiene; sino de equidad horizontal, que el que está igual que nosotros no paga y eso es lo que genera esta sensación de injusticia. Entonces, la necesidad de aumentar el cumplimiento legitima el accionar de la administración tributaria. Es importante, no solamente porque genera más recursos, sino también porque cierra una de las fuentes fundamentales de injusticia impositiva.

*Pregunta: Si bien se habló de la baja incidencia impositiva del Paraguay, de las evasiones, de la falta de conciencia, etc., no se tocó aquí el problema del tamaño del aparato estatal. ¿Qué pasos está dando la administración para disminuir el aparato estatal, para que esos fondos (que deberían ser destinados a los gastos sociales) no sean destinados a las cuentas fijas de la administración, por la cantidad de funcionarios que va aumentando con cada Gobierno en vez de disminuir? Todos vamos a querer pagar impuestos en la medida en que veamos racionalidad en la estructura administrativa.*

**Oswaldo Kacef:** Creo que el Estado tiene que aumentar la eficiencia y la efectividad del gasto que hace con los recursos que recibe. Pero, cuidado, porque reducir demasiado el Estado también implica reducir la capacidad para hacer políticas públicas. El estado puede tener muchos recursos, pero si no tiene suficientes agentes, suficientemente calificados, entonces tampoco puede ser efectivo. La capacidad del Estado para hacer políticas públicas no es solamente una capacidad en términos de recursos financieros, sino también de un personal suficiente y adecuadamente capacitado para implementar las políticas. Entonces cuidado, porque de los '80 para acá, en la región hemos reducido dramáticamente los planteles de las administraciones públicas, en algunos países más que en otros. Lo que esto ha generado en muchos casos es que no hay quien ejecute, aún cuando los recursos están, no hay cómo llegar a donde es necesario. Por ejemplo, en el caso de la política social, algunos países han implementado censos y aparatos informáticos bastante sofisticados para tener registrados a los pobres y poder llegar rápidamente a ellos con los programas sociales. Esto implica recursos y gente.

Otros países no tienen nada de esto y, entonces, cuando tienen que dar algún tipo de alivio a los pueblos, lo que hacen es dar un subsidio generalizado al consumo, por ejemplo disminuir algún impuesto temporalmente, que beneficia todo el mundo por igual. En cambio, las políticas focalizadas, las que llegan solo a los pobres, requieren recursos y requieren personal.

Me parece que ahí hay un delicado equilibrio que, en todo caso, cada administración deberá buscar la mejor manera de hacerlo. Obviamente, hay que aumentar la eficiencia y la transparencia en el gasto, y hay que rendir cuentas para que la sociedad sepa en qué se

gastan los recursos, y para que se dispute democráticamente en los parlamentos la manera en que esos recursos se van administrar, pero cuidado con poner demasiado énfasis en reducir el Estado, porque muchas veces necesitamos más Estado del que tenemos.

**Juan Pablo Jiménez:** Complementando un poco la respuesta de Osvaldo, a mi me parece muy pertinente la pregunta porque, si el Paraguay tiene ingresos no tributarios casi del nivel de los ingresos tributarios, efectivamente hay cierta ingeniería que hacer con el gasto. Pero ojo, como financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios es presupuestariamente peligroso, yo creo que aumentar los impuestos permitiría que el Paraguay utilice una parte de lo que cobra como ingresos no tributarios para tener un fondo de estabilización, que le permita atender la alta volatilidad de la región. Aumentar los ingresos tributarios le permitiría al sector público cumplir funciones que hoy no puede cumplir, como es la función de estabilización.

***Pregunta:** Creo que estamos convencidos de que el Impuesto a la Renta Personal tiene que entrar en vigencia, pero a mí me llama la atención y me preocupa la parte formal. El formulario que yo vi me asusta y creo que se debería simplificar la declaración jurada y facilitar el pago del impuesto. Me preocupa que nosotros los asalariados tengamos que pagar un contador. Me parece que tendría que haber por lo menos dos tipos de declaraciones juradas, uno para el asalariado y otro para el que tiene otro tipo de entradas, para que el propio ciudadano pueda declarar sus impuestos y para ir él mismo a pagarlos o hacerlo por Internet.*

**Juan Carlos Gómez Sabaini:** Yo le confieso que no he visto el formulario de la declaración jurada, pero si es como usted dice, creo que sería una medida sana hacer lo que usted sugiere. Creo que la administración tributaria debería mirar la cuestión objetivamente, pensar cuáles son los costos para el contribuyente, inclusive segmentar el universo de los contribuyentes y, en algunos casos, darle la posibilidad de presentar una declaración jurada muy sencilla.

Hoy en día en muchos países, en Chile, en la Argentina y en Uruguay, el contribuyente ya ni siquiera llena su declaración jurada, se la llena la oficina de impuestos y se la presenta por Internet y lo único que el contribuyente tiene que hacer es *click* en aceptar, si está de acuerdo, pasar a la página siguiente para el depósito del impuesto a pagar. Se han eliminado y reducido muchísimo los costos de cumplimiento y me parece a mí que hay un sinnúmero de mecanismos técnicos conocidísimos por años para simplificarle la vida al contribuyente. El fisco tiene la obligación de simplificarle en todo lo posible la vida al cliente, en la medida en que ello no impida un control efectivo el día de mañana.

Cumplido ese requisito del control posterior para el día de mañana, una fiscalización, una auditoría tributaria, el fisco tiene la obligación de facilitar el cumplimiento del gravamen, más en una circunstancia como la del Paraguay, donde el impuesto ha generado tantas dificultades para entrar en vigencia. Decir, bueno, me junto con los contribuyentes, con las cámaras, con las asociaciones y discuto a ver cómo podemos llegar a un acuerdo, en la medida que después ustedes me apoyen en la sanción de la norma, porque esta norma parece que ya ha sido postergada demasiadas veces.

**Pregunta:** *Con respecto al Impuesto a la Renta Personal en el Paraguay, hay algunos aspectos que me parecen no fueron señalados. Siempre puede haber un Estado que puede manejar mejor el gasto público, entonces ese no puede ser un argumento para que yo contribuyente me resista a pagar un impuesto. Lo que debo hacer es pagar el impuesto y reclamar un mejor gasto público, esa es la lógica. La complejidad para la presentación de las declaraciones tampoco es un tema muy importante. Puede simplificarse de alguna manera, pero no es un problema grave, ya que la ley muy sabiamente prevé que el impuesto vaya entrando por etapas y recién se perfecciona a los siete años.*

*En el primer ejercicio solamente contribuyen los que tienen un ingreso superior a los 10 salarios mínimos mensuales y ahí está la gente que detenta el mayor poder económico del Paraguay, donde a groso modo hay una estimación de que el 20% de la población se queda con el 80% del ingreso. Entonces, ese pequeño grupo privilegiado, que no llega ni a 10 mil personas, no puede argumentar que tiene dificultades para llenar un formulario por más complejo que sea. Eso es secundario, pero el problema más importante, y ahí pido la experiencia de los panelistas, va a otro punto que no se quiere tocar: realmente el Impuesto a la Renta Personal deviene, a través de la declaración de patrimonio, en una ley contra la corrupción.*

*Debemos entender que en el Paraguay la corrupción es tradicional, no solamente generada o perfeccionada. Si bien fue perfeccionada en los 60 años de gobierno del partido hegemónico hasta abril del 2008, ya viene históricamente. El contrabando no es nada nuevo como herramienta fundamental de negocios ilícitos, que empieza con el contrabando de la yerba mate y sigue con el contrabando de la madera, del algodón, etc., hasta llegar al sistema perfeccionado de la triple frontera, el sistema de régimen de turismo y todo. Entonces hay un grupo muy importante del sector empresarial que conoce como método de sobrevivencia ese mecanismo y a ese sector no le interesa hacer declaración de patrimonio porque no va poder justificar su variación.*

*Otro sector, que es más nuevo que el anterior, es el que maneja el narcotráfico y el tráfico de armas. Este sector genera el dinero negro. En el Paraguay no existe problema en comprar una sociedad anónima, porque es absolutamente anónima. No hace falta que se identifique el propietario de la sociedad anónima porque las acciones pueden ser totalmente al portador innominadas y las asambleas pueden realizarse con cualquier número de asistentes en un segundo llamado si en el primero no tuvo quórum. Quiere decir que hay un mecanismo legal para blanquear el patrimonio originado en esas grandes operaciones ilícitas.*

*Este sector recibiría un golpe muy importante cuando se tuviera que hacer una declaración general de patrimonio. Entonces, su problema no es realmente el Impuesto a la Renta Personal, pues la tasa es bajísima, el trámite no es complejo, no es válido el argumento de que este Gobierno no maneja bien los fondos, porque ningún gobierno me va satisfacer a mí cuando yo no quiero pagar impuestos y nadie quiere pagar impuestos. El problema es que se convierte en una ley anticorrupción con dos problemas muy importantes.*

*Se estima que el tráfico de marihuana, nada más, produce entre 3 mil a 5 mil millones de dólares en el Paraguay, prácticamente la tercera parte del Producto Nacional Bruto. Bueno, ese sector tiene un poder muy grande para hacer el lobby necesario ante los poderes políticos, porque hasta el momento, en los sectores políticos del Congreso no se ha argumentado fundamentadamente el por qué este Impuesto a la Renta no es conveniente, ni es bueno.*

*La clase empresarial al principio se oponía, pero después entendió que le convenía porque iba eliminar el contrabando, iba eliminar ese competidor que debe tener 12% de presión tributaria y tiene 0. Entonces, la pregunta al panel es ¿qué experiencias hay en América Latina al respecto? ¿Hay alguna situación parecida? ¿se ha implementado una medida que tuvo efectividad?*

**Juan Pablo Jiménez:** Quiero hacer un comentario principal. Primero me parece un comentario muy rico, me parece que va al punto central de este seminario que estamos usando como excusa para discutir políticas de Estado, un impuesto que efectivamente en su primera etapa va afectar solamente a 10 mil contribuyentes, que no va a mejorar ninguna de las características profundas que hemos visto en términos de política fiscal en el Paraguay.

Llama la atención por qué tanta resistencia cuando, en realidad, es un impuesto que tampoco va a contribuir a una revolución fiscal. Creo yo que es importante el aspecto de combate a la informalidad que tiene el Impuesto a la Renta Personal. Y eso me parece central, creo que por eso es importante la interpretación.

También quiero hacer énfasis en otra cosa que nosotros hablamos bastante, que es la idea de pacto fiscal. Otra cosa que llama la atención de este estado actual de intransigencia, de pelea entre poderes, es que acá hay un pacto fiscal inconcluso, hay una parte que cumplió acuerdos y otra parte que no cumplió. Acá el acuerdo era el acuerdo en renta, rebaja en IVA y la implementación del Impuesto a la Renta Personal y hay una parte que está suspendida. Entonces también por esa incapacidad de ponerse de acuerdo que, vuelvo a decir, no es una revolución fiscal, que no es confiscatorio, que no son 10 puntos del PIB, como se ha visto en los países de alrededor de Paraguay.

**Juan Carlos Gómez Sabaini:** Permítame decirle que comparto plenamente sus comentarios y que vamos llegando al fondo del barril. El tema de las postergaciones del Impuesto a la Renta Personal no es un problema tributario, es un problema político. Por sobre todo, implica una profunda reflexión social de cuál es la percepción que el Paraguay quiere tener en los foros internacionales. Si la sociedad considerara que es un país de tránsito, del contrabando, del lavado y están todos felices con eso, está bien. Pero no creo que sea ese el sentimiento general del Paraguay.

Entonces, si queremos tener una percepción distinta, me parece que el Impuesto a la Renta Personal es una de las medidas absolutamente necesarias. El mundo, ustedes saben, analiza y evalúa las circunstancias de los países en relación con una serie de disposiciones tributarias. Por ejemplo, si el país tiene acciones al portador, si la administración tributaria tiene o no acceso a las informaciones financieras, si existe la posibilidad de capturar informaciones libremente por parte de los contribuyentes, si no existen restricciones legales para eso. Así, los países son calificados en una escala que va de blanco a negro y, definitivamente, a algunos países la vida se les puede hacer más difícil en el plano financiero internacional, dependiendo de cómo terminan siendo clasificados.

A lo mejor el Paraguay en este momento no está en ninguna de esas categorías porque la clasificación fue hasta este momento arbitraria. Pero, definitivamente, el mundo está trabajando activamente a nivel global en controlar los recursos provenientes del narcotráfico, los recursos provenientes del lavado de dinero y países que nunca antes uno hubiese

imaginado, como es el caso de Panamá, que están haciendo convenios para intercambio de información con numerosos países.

Que esto quede o no en hechos concretos o específicos no sé todavía, pero el mundo está cambiando, lo que implica una reflexión acerca de dónde quiere ubicarse el Paraguay. Esto ya no es un problema de Impuesto a la Renta Personal. Van a venir otras exigencias también importantes que se deben cumplir si estamos en un sistema de acciones al portador, innominadas, donde los capitales entran y salen libremente.

Comparto totalmente su preocupación y su punto de vista.

**Pregunta:** Soy Alejandro Jara, profesional independiente. Quisiera aprovechar la presencia de los expertos en fiscalidad para abordar el tema de la inclusión social.

*Los números que vimos con la exposición de Osvaldo Kacef hablaban de un decrecimiento de la tasa de desempleo, pero en el caso del Paraguay la indigencia no acompañaba la caída de la tasa de desempleo. El Paraguay tiene casi siete millones de habitantes y las empresas nacionales en general no son de gran tamaño o número de empleados.*

*¿Cuál es la experiencia de planes o programas de incentivos a micro, pequeñas y medianas empresas? Porque ahí que está esa gente, los desempleados y los pobres que no pertenecen al sector formal de la economía. ¿Cuáles serían algunas recetas mínimas? Pregunto si tendríamos excepciones fiscales o tasas diferenciadas para los micro, los pequeños y los medianos empresarios en un país de siete millones de habitantes donde la autogestión es extremadamente alta.*

**Osvaldo Kacef:** Para aumentar la cohesión social y mejorar la distribución del ingreso con la política social y el gasto social, hay que tener políticas productivas para que la economía sea capaz de generar empleo productivo, empleo que pague buenos salarios y una parte de eso tiene que hacerse a través de las pequeñas y medianas empresas, sin duda.

La pequeña y mediana empresa tiene hoy una desventaja fundamental con respecto a la gran empresa: el hecho de que no es sujeto de crédito en general. Y no es sujeto de crédito porque, muchas veces, no tiene contabilidad, porque no paga impuestos o porque tiene un nivel de riesgo muy alto para un negocio pequeño y al banco no le interesa. Entonces ahí hay un rol para la banca pública de ofrecer más recursos que sean orientados a la pequeña y mediana empresa y, también, para que facilite el acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros y a los servicios de información, de conocimiento, a los servicios tecnológicos. Todo esto implica recursos, políticas productivas que implican recursos, como la garantía de crédito para que una PYME pueda acceder a un préstamo, y las asesorías para que las PYMES puedan presentar contabilidades y para que puedan presentar proyectos de inversión.

Hay algunas experiencias que se han hecho en otros países. La simplificación tributaria es también un elemento que puede ayudar. Además, hay que tener políticas de capacitación, políticas que ayuden a los empresarios a ponerse al día con las mejoras tecnológicas, a saber a qué mercados pueden acceder con las cosas que producen. Hay también un área de labor de los Estados. Por ejemplo, hoy el tema de localización es muy importante.

A veces para acceder a un mercado no basta con ser eficiente, producir un producto de buena calidad y a un precio razonable, porque uno está fuera de las cadenas de produc-

ción. Entonces, lo que muchos países están haciendo es establecerse cerca de los mercados para participar de cadenas de producción de los principales países consumidores.

No cabe duda de que el apoyo a la pequeña y a la mediana empresa en nuestros países es fundamental, porque ello además tiene un efecto positivo sobre la distribución del ingreso y sobre la democratización de la distribución de los frutos del crecimiento.

**Juan Carlos Gómez Sabaini:** Comparto la opinión de Osvaldo Kacef sobre el apoyo a las pequeñas empresas, porque las PYMES son una fuente importante de generación de trabajo formal. Pero, desde el punto de vista tributario, diría otras cosas.

En primer lugar que el instrumento tributario es uno más de los que tenemos disponibles. Habría que evaluar, primero, si es el mejor instrumento disponible. Posiblemente las políticas financieras, crediticias y laborales puedan ser más efectivas que el instrumento tributario. Muchas PYMES no pagan impuestos fuertes y por ello los beneficios tributarios no constituyen beneficios concretos. Siempre recurrimos a instrumentos tributarios para todo, si me duele la cabeza, bajo el Impuesto a la Renta, si me duele mi pierna, bajo el IVA, entonces pensemos si es que no tenemos otros instrumentos de política económica más eficientes, de más impacto para lograr lo que queremos.

Como en los otros países, el impacto del instrumento tributario es bajo porque la evasión es alta. Si uso el instrumento tributario también debo saber a quién le saco y a quién le doy. Hay sectores que van a dejar de pagar impuestos, las PYMES, y tengo que pensar a quién se lo voy a cobrar, porque no es gratis bajar el impuesto. Si bajo 100 pesos de impuesto en beneficio de las PYMES, entonces le estoy poniendo una carga tributaria de 100 pesos a los otros sectores que pagan el tributo. Eso normalmente no se menciona cuando se habla de los beneficios y así parece que dar beneficios tributarios no tiene costo alguno, pero no es así.

Por otro lado, cada vez que doy un incentivo voy en contra de mejorar mi gestión administrativa. El sistema tributario funciona cuando es transparente, es plano, es claro y el tratamiento es parejo para todo el mundo. Cuanta más discrecionalidad meto dentro del sistema, más ruido estoy metiendo para el control de una eficiente gestión de la administración tributaria.

**Juan Pablo Jiménez:** Solamente quería aportar que, de un relevamiento de los incentivos productivos entre países desarrollados y sub desarrollados, lo que queda claro es que en los países desarrollados lo que más se usa es el elemento financiero, el crédito y los subsidios; mientras que en los países sub desarrollados lo que más se ha utilizado son incentivos tributarios. Este es un dato para tener en cuenta.











Auspiciado por



NACIONES UNIDAS

