

# LA SOCIEDAD CONTRA SÍ MISMA

Cultura tributaria y resistencia al cambio en Paraguay

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ - ROBERTO VILLALBA





# LA SOCIEDAD CONTRA SÍ MISMA

Cultura tributaria y resistencia al cambio en Paraguay

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ - ROBERTO VILLALBA



## **LA SOCIEDAD CONTRA SÍ MISMA**

### **Cultura tributaria y resistencia al cambio en Paraguay**

#### **Equipo de investigación**

*José Carlos Rodríguez* – Investigador

*Roberto Villalba* – Investigador

#### **Revisión**

Silvia Denis

#### **Investigación para el Desarrollo**

##### **Presidente:**

César Cabello

##### **Director Ejecutivo:**

Bruno Osmar Martínez

##### **Gerente de Proyectos:**

Karina Godoy

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

© Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”  
Implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea

© Investigación para el Desarrollo  
Asunción, Paraguay, febrero de 2017

#### **Investigación para el Desarrollo - id**

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

[www.desarrollo.org.py](http://www.desarrollo.org.py)

Diseño y diagramación: Editorial Arandurã

**ISBN digital:** 978-99967-859-1-7

# ÍNDICE

SÍNTESIS.....	4
ABSTRACT .....	4
INTRODUCCIÓN: LA SOCIEDAD CONTRA EL ESTADO .....	5
LA NEGATIVA AL ESTADO .....	7
Una sociedad que se opone a la contribución, se opone a sí misma .....	7
El discurso de la comodidad sin realidad ni coherencia.....	8
La ilusión de la autosuficiencia .....	8
Degradación de la acción estatal .....	9
Dignidad e igualdad .....	9
LA NEGATIVA AL TRIBUTO .....	11
DÉFICIT DE CIUDADANÍA.....	16
BLOQUEOS DE LA DEMOCRACIA.....	19
TRIBUTACIÓN Y PODER.....	20
PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD .....	23
HORIZONTES DEL SIGLO XXI.....	25
Recaudación .....	25
Servicios .....	28
CONCLUSIÓN: EL SENTIDO DE UN CAMBIO FISCAL.....	31
BIBLIOGRAFÍA .....	33

## SÍNTESIS

Este trabajo trata de aspectos claves de la cultura de baja tributación en Paraguay, exponiendo las ideas regresivas generales en las que se enmarca, ideas que están en línea con la negación de impuestos y sus malas prácticas: la negativa a construir un Estado de acuerdo con los ideales compartidos, el déficit de ciudadanía y los bloqueos de la democracia política. Estos obstáculos se contrastan con los horizontes del bienestar y la creación de nuevos derechos, que están asociados con la construcción de un posible estado democrático y social.

**Palabras claves:** Cultura tributaria, Paraguay, déficit de ciudadanía

## SYNTHESIS

This paper deals with key aspects of the low taxation culture in Paraguay, exposing the general regressive ideas in which it is framed, ideas that are in line with the denial of taxes and its bad practices: the refusal to build a state in accordance with shared ideals, the deficit of citizenship and the blockades of political democracy. These obstacles are contrasted with the horizons of well-being and the creation of new rights that are associated with the construction of a possible democratic and social state.

**Keywords:** Tax culture, Paraguay, deficit of citizenship

## INTRODUCCIÓN: LA SOCIEDAD CONTRA EL ESTADO

La estadística es elocuente. Paraguay tiene poco más que el 13,5% de presión tributaria, casi toda indirecta. Eso, hace que tenga muy poco Estado, con capacidad de fomentar el desarrollo y de compensar la desigualdad.

A la pequeñez de los montos, se suma la flagrante injusticia tributaria. El 80% del ingreso público es de impuestos indirectos, que son regresivos. Los pagan, sobre todo, los más pobres. En cambio es pequeño el impuesto a la renta, un poco más que 20% (Zárate, W. A., 2011:7; Borda D. y Caballero M., 2016).

En una sociedad donde los pobres deben pagar más y los ricos pueden eludir sus obligaciones, se reproduce una sociedad pobre, el 25% más pobre del mundo, la mitad del ingreso de América Latina (Piketty, T., 2014: 78).

El país se encuentra entre las sociedades más desiguales del planeta. La mitad de la población vive con 92 dólares por mes o menos (EPH, DGEEC 2016a). Y el 10% más pobre, con 35 dólares por mes o menos. Entre los más ricos, 175 personas poseen más de 30 millones de dólares y generan el 90 del PIB<sup>1</sup>. Esto se sabe, se mide y se publica, con la complacencia (casi) general de la ciudadanía y de los dirigentes.

La estructura tributaria genera pocos indignados. No perturba que los más ricos, los empresarios agrarios, paguen nada. Ellos generan 25% del PIB y pagan 0.2% del mismo (Zárate, W.A., 2011; Borda D. y Caballero M., 2016: 15), hecho que no molesta a sus colegas urbanos, ni a los trabajadores del campo o de la ciudad, ni a la ciudadanía en general.

Los grandes contribuyentes usan todos los argumentos posibles para pagar poco, cuando pagan, porque la evasión y elusión es alta. Y los más vulnerables quieren un poco más de Estado, no mucho, sin asociarlo al ingreso fiscal. La tradición es el refugio en ayudas personales formuladas a los más poderosos, en lugar de reclamar justicia y dignidad para todos. Tematizamos el perfil de los contribuyentes (Rodríguez 2011), sus prácticas más comunes (2012) y sus argumentos contra el tributo (Rodríguez y Villalba, 2015).

---

1 *La mira digital*. 26 enero 2017.

En todos los casos –incluso el presente– debemos agradecer a informantes de sectores y especialistas que fueron consultados y cuyos nombres omitimos por pedido de ellos, para darles mayor libertad a expresar sus ideas, opiniones y evaluaciones, en algunos casos subjetivas o parciales. Técnicos en tributación, asesores económicos, profesionales, representantes de organizaciones de agricultores, sindicalistas y legisladores. Ellos nos permitieron focalizar y comprender mejor, la fiscalidad del país.

El avance de la tributación tiene progresos sostenidos, pero lentos. Tuvo mayor auge durante la primera década del siglo actual cuando se hicieron más reformas legales, luego suscitó menor discusión, aunque hoy el decreto reglamentario del IRP (Impuesto a la Renta Personal) ocupe los titulares de la prensa.

Queremos aportar, con el presente trabajo, a la comprensión de la configuración de aspectos pertinentes a la tributación. Reflexionar sobre las ideas fuerza que pesan sobre las ideas y malas prácticas adversas, que bloquean la tributación. Un entorno negativo a la cultura tributaria que actúa en su conformación y regulación.

## LA NEGATIVA AL ESTADO

En los años '60, el antropólogo francés Pierre Clastres describió la tradición política precolombina local, afirmando que, no es que los nativos todavía no tenían Estado, sino que habían optado por no tenerlo (2011). Esa opción era mirada con alguna simpatía por el antropólogo francés, inspirado en la igual simpatía del autodidacta suizo-paraguayo local Andrés Bertoni<sup>2</sup>, que veía en esta ausencia del Estado un anarquismo prehistórico. Ese romanticismo resulta simpático, aunque, en los hechos, esta 'Sociedad contra el Estado' vive, a consecuencia de ello, en un infortunio doloroso. Históricamente, las sociedades con Estado arrasan a aquellas que no lo tienen.

La metáfora, sin embargo, es útil para iluminar a la sociedad paraguaya contemporánea, para significar el hecho de que, después del exterminio del Estado absolutista poscolonial, con la Guerra Grande del siglo XIX, Paraguay casi no tiene Estado y tampoco desarrollo. El país parece hacer todo lo posible para no tener Estado, salvo el Estado populista autoritario, que imitaba al Estado social durante los tiempos de la guerra fría. En ese tiempo, no era tanto la sociedad la que no quería Estado, sino el Estado militar, era el que no quería sociedad civil.

### ***Una sociedad que se opone a la contribución, se opone a sí misma***

Esa oposición al desarrollo se puede ilustrar con muchas anécdotas y estadísticas. Poca y mala educación, poca y mala salud, vivienda social casi inexistente, población con seguridad social minoritaria, salario mínimo menor a la línea de la pobreza y superior al salario promedio (DGEEC, 2016b; Serafini V., 2016). Imaginarse que el tránsito del subdesarrollo al desarrollo sea puramente económico es desconocer la historia o encapricharse con la repetición de los procesos que dejan al Paraguay entre los más pobres y desiguales. Esta falta de cuidado ya había sido denunciada en el siglo pasado. La carencia del emprendimiento, de voluntad política reformista, en remover los problemas que la aquejan en términos comparativos al desarrollo mundial

---

2 Es lo que circulaba entonces oralmente entre los estudiosos locales de las culturas nativas.

y local, constituye una falta de cuidado de sí misma como sociedad y como nación (Katz, J., 2008)<sup>3</sup>. Una sociedad sin autodeterminación, que se opone a sí misma, que no logra superarse.

### ***El discurso de la comodidad sin realidad ni coherencia***

Las narrativas públicas en contra de la justicia y del monto contributivo, que hicimos anteriormente, resultan ilustrativas pero dejan un tema pendiente, ya que no explicitamos por qué esa mentalidad ignora la experiencia histórica, el consenso científico e institucional, carece de coherencia y no se corresponde con los hechos. Está movido por intereses no mediatizados, aunque, de incontestable vigencia. Algunas creencias se distinguen, sobre todo, la presunción de la *autosuficiencia* de la Sociedad (casi) sin estado y la naturaleza *negativa* del Estado (Rodríguez, J. C. y Villalba, R., 2015).

### ***La ilusión de la autosuficiencia***

En los hechos, aquellos que emergieron de la inmensa mayoría pobre, son todavía excepciones. Un sector medio y rico compatible con la sociedad contemporánea no conforma sino el 10% de mayor ingreso. Su experiencia no es generalizable y no genera derrame suficiente (Rodríguez, 2016). Dejar al mercado la resolución de todos los problemas implica un darwinismo social. Es la victoria de los más fuertes sobre los más débiles, cuando la sociedad según nuestras normas legales no es la selva. Implica ignorar que las condiciones desventajosas son determinantes del menor éxito económico y que lo perpetúan.

Existen sociedades sin pobreza, iniciadas en el siglo XX como innovación en la historia. Ello fue posible y es reproducible porque no se fue complaciente con el subdesarrollo, con la falta de oportunidades de los más vulnerables, de aquellos que no tienen condiciones para contribuir más a sus propias sociedades y al cumplimiento de sus propios sueños, entre los cuales, está la prosperidad.

El esfuerzo de inclusión, formación y equipamiento social es colectivo. Ni las carreteras ni las hidroeléctricas, ni los grandes hitos que aceleraron el desarrollo económico contemporáneo fueron proyectos locales y menos privados. No existirían si hubieran dependido de la iniciativa de nuestro Estado y nuestra sociedad. Son proyectos a los cuales se acopló el Paraguay. Detrás de las carreteras está la ayuda norteamericana durante la guerra fría, detrás de las hidroeléctricas están los países limítrofes, Brasil y Argentina.

---

3 Analíticamente, la recaudación se propone: financiar el bienestar de la sociedad, financiar los pilares de la productividad y la competitividad, pagar la deuda y mitigar las externalidades negativas. (Comentario de Dionisio Borda). Todas estas funciones se cumplen o se omiten en diversa medida dependiendo del monto y la calidad del gasto, lo que también incluye opciones políticas.

Nada de eso fue obra del Paraguay, ni de la empresa privada internacional. Son otros Estados los que crearon condiciones para el crecimiento económico, porque el Estado del Paraguay es insolvente. Es ilusoria la idea que el capital privado pueda hacerlo todo por sí mismo o que un estado pobre pueda hacerlo.

### ***Degradación de la acción estatal***

Un mito, que enuncia con elocuencia la idea del poder estatal como negativo, es que el estadista se beneficia con las contribuciones, en particular, el poder ejecutivo, y eso puede generalizarse. Esta visión no mira al Estado como una institución, ciertamente impura, que materializa al bien común, provee los bienes públicos, sino al Estado como el botín del ganador. Es una visión de los vencidos y también de los vencedores.

El pensamiento crítico defendió que el Estado es, en parte, un aparato político afín a los más poderosos. Pero el pensamiento crítico alienta un proyecto de mejora, de sociedad mejor. Un ejercicio transparente y reglado del poder, con límites establecidos por la ley es, cuanto menos, la forma menos mala y el contrapeso a la asimetría inevitable en el reparto del poder y la riqueza<sup>4</sup>.

La visión negativa y conservadora del Estado se practica en Paraguay, entre los partidos conservadores, como resignación ante las malas prácticas. Una lógica según la cual el poder consiste exclusivamente en conquistar y mantener el predominio, como medio y como fin. La lógica del duelo entre jefes por la supremacía y de la resignación de los seguidores ante su debilidad. En cuanto a los seguidores, se supone que el electo o funcionario va a beneficiarse en forma ilícita de su posición, los reclamos se contentan con que también haga algo por los demás.

### ***Dignidad e igualdad***

La práctica del discurso contrario a la legalidad oficial, y ejercido en contra de ella podría llamarse en general, corrupción; sobre todo cuando resulta comprobado o cuando transgrede la frontera de las convenciones consideradas aceptables.

La igualdad de oportunidades, por ejemplo, no está ausente como parte de los ideales, pero adosados a una práctica formal que no tiende a su materialización formal. Secularmente en las instituciones tradicionales, la iglesia, el ejército y la política (partido y puesto público) condicionan la movilidad horizontal, mucho más que la economía formal<sup>5</sup>. Se asume que

---

4 También el absolutismo y el colonialismo, basados en el concepto de la desigualdad natural (racial) de las personas, tenía controles y límites. El monarca absolutista no tenía un control democrático, pero tampoco podía caer en los excesos de la tiranía. Eso debilitaba al imperio y minaba su propia autoridad que se presentaba como noble y como representación de Dios ante sus vasallos.

5 Se comentaba que el dictador Stroessner –importa acá la creencia tanto como su realidad– daba el cargo, pero no el salario. El funcionario debía aprovechar su permanencia en el puesto para enrique-

quien pasa de una situación de pobreza a una de prosperidad o riqueza, lo hace a través del negociado. El trabajo no da suficiente dinero.

El resultado es que las 175 familias tienen más que 30 millones de dólares como capital<sup>6</sup>, en medio de un pequeño círculo de gente acomodada y convive en un océano de pobres<sup>7</sup>. Y, sobre todo, que el crecimiento económico de los sectores más adinerados benefician poco al ciudadano común. La desigualdad con estancamiento global es mucho peor que la desigualdad con crecimiento económico, pero la inmensa mayoría que se perjudica con el estancamiento macroeconómico, no se beneficia en forma suficiente con su auge (Rodríguez J. C. y Villalba, R., 2015:10)<sup>8</sup>. Esto es, cuando la mayoría no accede a los niveles de ingreso que permitan un confort considerado mínimo para el siglo XXI que le posibilite formular y realizar proyectos de vida que sean venturosos, posibles y deseables.

En estas condiciones, un contrato social que tienda a materializar la igualdad de oportunidades, aunque sea en forma incompleta, o la igualdad de situaciones, dando a todas las colectividades un mínimo de dignidad, es imposible de celebrar.

La celebración del contrato social es en parte un mito democrático, un ideal o idea regulativa, más que constitutiva, pero ha generado la mayor revolución de la historia humana. Ha cambiado la cuestión social en forma radical. La sociedad democrática y el estado social no se cumplen en sentido estricto o completo, en ningún lugar del mundo, pero las sociedades que propenden al cumplimiento de estos ideales son más democráticas, más sociales (generosas y justas) que aquellas que no los formulan, no se regulan por ellos y que no hacen una provisión material para cumplirlos.

---

cerse, o al menos para complementar sus ingresos con medios no formales. En su tiempo, los Generales y Ministros cobraban poco dinero, aunque tuvieran mucho poder. Los funcionarios subalternos –maestras, enfermeras– ganaban menos que el salario mínimo.

6 La mira digital, ya citado.

7 La mira digital, ya citado.

8 El crecimiento económico 'gotea', beneficia a todos, incluso a los más pobres. Eso es verdad en el corto y mediano plazo. En el largo plazo, las cosas no son tan simples. Los estudios de la desigualdad muestran que un crecimiento económico con gran concentración de los ingresos, genera crisis. Por ejemplo, cuando el 10% más rico se queda con el 50% del ingreso, USA desacelera su crecimiento. Eso ocurrió en 1930 con la gran depresión y en 2009, con la gran recesión (Piketty, 2014:39)

## LA NEGATIVA AL TRIBUTO

Los paraguayos no somos originales en nuestros defectos, exageramos los males de la región, en particular los del tributo.

“Se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles: con estos cuatro rasgos suele describirse la estructura de la tributación en los países latinoamericanos”. (Corbacho, A. y otros, 2012: 35)

En un trabajo previo (2015) habíamos presentado las ideas más comunes que constituyen el arsenal ideológico nacional en contra de la contribución. Una batería de argumentos que deben leerse en forma pragmática más que semántica. Esto es, que valen por lo que pretenden propiciar –formular como proyecto–, no por la realidad que describen, ya que no son constatables, aunque se presenten como descripción de estado de cosas.

Vale la pena acá analizar el valor polémico de la argumentación. En la tradición jurídica, las partes que litigan se preocupan poco por la justicia, cada cual defiende a sus intereses. Es el juez el que tiene el oficio de hacer justicia. Y, para ello, el desarrollo de la acusación y la defensa, le hace un servicio. Puede imaginarse que los discursos corporativos y parciales, no son tanto verdaderos ni justos, pero colaboran con la verdad y a la justicia. Sin embargo eso no ocurre. Porque, ni la fiscalidad tiene defensores, ni el Estado tiene suficiente distancia de los intereses predominantes. Entonces, la aversión a la fiscalidad juega contra un antagonista casi inexistente. Es la misma administración pública (Poder Ejecutivo) alentada por los organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) los que más abogan por la ampliación del espacio fiscal (Corbacho, A. y otros, 2012; AIP, 2016; Hoy 04.02, 2017).

Cuando los partidos políticos lo hacen, sobre todo desde el parlamento, las posiciones no tienen estabilidad. El apoyo a la fiscalidad es una forma de coaccionar a la administración. Por ejemplo, el impuesto a la renta personal, incluso en la forma suave como la actual, fue defendido por el liberalismo y la izquierda, cuando gobernaban, con oposición del coloradismo. Antes había sido propuesta por el coloradismo en el gobierno y había recibido rechazo del

liberalismo y la izquierda. Otro caso, después de la deposición del presidente Lugo, colorados y liberales propusieron un impuesto a la soja. Este fue vetado por el ejecutivo colorado. Las posiciones son circunstanciales y cambiantes, no programáticas ni sistemáticas. La inmensa parte de la colectividad política, los empresarios e incluso los movimientos sociales, la prensa, las instituciones profesionales defienden como suyo el proyecto del *paraíso fiscal*.

**La coartada geográfica:** La más excéntrica defensa de la contribución mínima es la carencia de costa marítima. ‘Porque el Paraguay es mediterráneo, le cuesta más vender en los mercados mundiales. Esta falta de costa marítima puede ser ya considerada como un impuesto’. Si ese argumento se usara en otros continentes se reconocería como completamente irrazonable. Por ejemplo, si lo usaran los suizos o austriacos. En la ‘enciclopedia mental’ de los empresarios, sin embargo, ese argumento está defendido. Y no solo por la distancia espacial del mar, sino, por la falta de soberanía que dificulta el comercio internacional.

**Liberalismo inconsistente:** El argumento más sólido, aunque anacrónico, consiste en defender las ideas de un liberalismo manchesteriano. El mercado se ocupa mejor de todo, con el Estado pasa lo contrario. No hay diferencia conceptual entre los bienes públicos y privados, entre intereses públicos y privados, entre la política y la economía.

Estos argumentos son defendidos –esa es una paradoja–, contra un Estado que todavía no se ha desarrollado, hecho por un empresariado que no tiene casi poder económico para competir a nivel internacional, y busca desarrollarse, lo practica, a nivel interno, sólo con protección<sup>9</sup>. O sea, que alude al mercado, para rechazar la tributación y lo rechaza porque compete con protección estatal.

Vistas las cosas en un marco más general, el mercado no proveerá de infraestructura, educación de calidad, salud y vivienda. Defender el liberalismo y exagerar las ‘ventajas comparativas’ haciendo un dumping –no cumplir patentes ambientales, no pagar salarios buenos ni impuesto– es defender el liberalismo repeliendo el mercado, una contradicción en sus términos.

El argumento de que con ello se fomenta la inversión extranjera es insostenible, porque Paraguay la tiene muy poca en promedio, 1,29% de la inversión total entre el 2000 y el 2013 (Rodríguez, J. C. y Villalba, R., 2015: 28). Si la baja presión tributaria fuera el imán para atraer inversiones, el país debería haber atraído a más compañías internacionales. Privarse de crear un Estado serio, solvente, de calidad, para que vengan inversiones –que no vienen– constituye simplemente una coartada, una expresión de una

<sup>9</sup> Las excepciones fiscales son, como se desarrollará luego, una protección, como tiene lugar en las empresas industriales de armado de motos, o en toda la agricultura y producción pecuaria.

mentalidad rentista, esperar que el desarrollo del país sea la obra del capital privado externo, y llamado al capital extranjero oportunista. La inversión internacional genuina y seria acude a economías donde hay mayor presión tributaria, seguridad jurídica, gente educada, infraestructura, un estado de derecho sólido. Todas estas cosas requieren mayor y mejor tributación.

**Círculo vicioso:** La formulación de los círculos viciosos es quizás el más sólido y latinoamericano argumento anti-tributario, porque se basa en realidades. Tiene lugar la evasión y elusión, tiene lugar la corrupción y la ineficiencia estatal. Pero no tiene sentido usar estos males para agravarlos. Si el Estado tiene déficit es en buena parte porque está mal pagado. Si no se paga lo suficiente al Estado es porque es malo. Esto se convierte en un círculo vicioso, en un laberinto sin salida. Cuando la evasión y la elusión son motivos para que no se paguen ni aumenten los impuestos, se entra en complicidad con el círculo vicioso y se lo mantiene. Cuando sin datos se dice que hay un 50% de evasión, no es porque la mitad pague y otra mitad no lo hace; sino porque la mayoría elude o evade en promedio en esta proporción.

Se da el caso de contribuyentes que no pagan, que pagan en parte y que no pagan. Y se da el caso en el que la Secretaría de Tributación, no puede con todos. Pero no pensamos que las cosas sean puras ni dicotómicas, los que pagan y los que no pagan. Las situaciones intermedias son importantes, como se vio en el caso del incremento fiscal ocurrido en la época de Nicanor (2003/7). Apenas se ajustaron los controles formales, los mismos quienes no contribuían, lo hicieron y hubo ese incremento del 40% de la tributación, que fue algo misterioso. La presión tributaria no puede incrementarse tanto sin generar crisis, salvo que sea el caso que muchos contribuyentes se aprovecharon del gobierno anterior que no se había tomado el trabajo de ser más riguroso.

No se trata de cobrar más a los que ya pagan, sino de cobrar más a todos y en particular a los que tienen que pagar más, porque pueden y deben. Esto es, exigir mejor Estado y pagar más contribución. No hay ninguna garantía que los empresarios pagarán más, si el Estado es mejor. Lo más posible es que usen otros argumentos para no hacerlo.

**La contraprestación corporativa:** Muchas veces la queja de los contribuyentes mayores contra el Estado asume una idea corporativa. En general, el Estado: (a) devuelve a la sociedad con servicios lo que la sociedad paga como impuestos. Pero no en forma particularista. No devuelve más al que más paga, sino al que más lo necesita. Esta no es una relación mercantil propia de la circulación de los bienes en el mercado: un intercambio de equivalentes, sino de prestaciones de bienes públicos. Cada cual aporta según la capacidad: los más ricos pagan más; y cada cual recibe según su necesidad: los más vulnerables reciben más. Los empresarios, suelen que-

jarse contra el Estado que no devuelve como servicios todos los impuestos que ellos pagan. En algo tiene parte de verdad, porque la administración pública, como la justicia o la salud tiene deficiencias mejorables.

Pero los contribuyentes mayores se refieren a que el Estado muchas veces no presta servicios directamente a ellos mismos, como cuando uno va al mercado y obtiene un bien privado. La educación básica y media y la cobertura de salud, por ejemplo, han tenido una gran expansión, que no beneficia directamente al contribuyente en forma corporativa, sino que beneficia a la sociedad. En particular, a los que más necesitan y los que harán un mejor uso de esta inversión. A quienes más sufren la carencia de los bienes públicos, y más se beneficiarán con la ampliación de oportunidades que se les provee estatalmente. (b) Otra función del tributo es la redistribución. Y finalmente, (c) es coercitivo, ya que cada uno se beneficia y debe aportar para engrandecer a su país. Es parte de las obligaciones ciudadanas, como defenderlo.

**Contra la coacción:** en la mayoría de los países los impuestos son obligatorios y tienen sanción penal (cárcel). Son exigibles por la autoridad administrativa. El ciudadano se subordina al Estado, como el caso de las reglas del tráfico vehicular. La ley se cumple. La situación actualmente vigente es que si el contribuyente se niega a pagar, su caso va a juicio. Los procesos son muy prolongados. Y mientras tanto, el contribuyente no tiene sanción penal (cárcel) ni civil (multas). Esto discrimina y bloquea el proceso tributario. Los más ricos pueden retrasar su contribución. Los juicios contra el Estado lo pueden sufragar los grandes contribuyentes, no los pequeños. Se beneficia a los mayores contribuyentes. En la jurisprudencia, funciona así. Antes de la sentencia judicial del rechazo al pago no se efectúa la contribución. Después de ella, si el contribuyente obtiene una sentencia favorable no paga, ni tiene otra sanción. Si la sentencia le es desfavorable, paga, pero entonces no se le aplica sanción penal. Con la legalización de la llamada *prejudicialidad*, se despenalizó la tributación. El argumento empleado es que se tiene miedo de corrupción administrativa, pero con ese argumento se debería congelar la sanción penal de otros delitos.

Un grupo social tiene más poder que el Estado, para el cual la vigencia del estado de derecho y el imperio de la ley son poco imperativos. Resulta contradictorio que por un lado se denuncie la falta de contribución al Estado (para justificar el propio incumplimiento) y por el otro se le quite autoridad para recaudar. La capacidad de aplicación de sanciones contra la evasión y la elusión. Ya que siempre habrá un sector de la ciudadanía que cumpla con las leyes por pura conciencia cívica, la que consiste en un incentivo positivo; pero también otra parte que lo hará solo por las sanciones que acarrea, los incentivos negativos.

**La distribución perversa:** Cuando en forma secular se hace excepción del pago de impuestos a ciertos sectores económicos, se está incentivando su desarrollo a costa de los demás. Por ejemplo, los sectores industriales, comercio y servicios, pagan el IRACIS, el impuesto a la renta empresarial. Pero el IMAGRO, impuesto a la renta de la empresa agrícola tiene un ínfimo cumplimiento. Formalmente ambos deben pagar lo mismo. Por años se exceptuó del IVA a los productos en estado natural (animal o vegetal), con lo que se incentivaba la producción primaria. Se beneficia a la empresa agrícola que disminuye los puestos de trabajo, disminuye la diversidad biológica del territorio, aumenta la volatilidad, la pobreza, disuelve colectividades campesinas, no paga buenos salarios y genera materias primas con poco valor agregado, en contra de la industria. Se incentiva la escasa diversificación económica. Se deforma la economía incentivando la hipertrofia de la empresa rural, se aumenta la inestabilidad del crecimiento, ya que el campo depende más que otros sectores del clima. Toda esta perversión tiene una sola explicación posible, los empresarios agrícolas tienen más poder que los demás empresarios, luego, consiguen privilegios.

**Ahorro público insuficiente:** La sociedad paraguaya no paga lo que necesita para que la economía privada prospere. Un estado mendicante, una finanza pública insolvente, una burocracia que no es capaz de ejecutar los dineros que tiene, puede hacer poco esfuerzo para que despegue el desarrollo. Los gastos del Estado son pocos y rígidos, sobre todo, salariales. Eso está bien en salud, educación, justicia y seguridad, pero, no sobra recursos para la inversión pública. Eso explica por qué actualmente la creación de infraestructura vial se realiza con deudas, más allá de lo conveniente, no con ingresos genuinos. La lucha contra la pobreza, por la educación, por mejorar la salud, la creación del estado social depende en buena parte de la solidaridad internacional, que no tiene ni continuidad, ni consistencia. El Estado no tiene una agenda social propia y solvente para resolver los problemas que la sociedad adolece.

## DÉFICIT DE CIUDADANÍA

**Neocolonialismo:** La historia agregó otras desigualdades a los problemas económicos. El Paraguay no es homogéneo. Hay diferencias culturales que duplican las desigualdades económicas, ya que se trata de diferencias asimétricas e injustas. Los guaraní - hablantes ganan menos dinero que los castellano - hablantes. Y los hablantes de otras lenguas nativas ganan menos que los guaraníes parlantes, son la herencia colonial. El colonialismo que importa no es el del pasado, sino el neocolonialismo del presente, ejercido por el Estado y la Sociedad, en nuestro tiempo, por la República. Las políticas sociales discriminaron a ciertas mayorías y minorías. Por ejemplo, una reforma agraria para los indígenas, que habían sido despojados de su patrimonio, se inició recién en el presente siglo, cuando la reforma agraria para el campesinado se había iniciado décadas antes, y esa iniciativa estaba siendo abandonada. La lengua nativa de la mayor parte de la población, el guaraní, no tenía lugar en la escuela. Sus practicantes eran discriminados.

**Piedad sin normas:** La cultura religiosa paraguaya predominante tiene un componente de piedad pero con pocas normas. Un catolicismo romano local inspira la fe, pero no el cumplimiento de los valores morales que predica, sino el sometimiento anacrónico al poder. Paraguay es el más religioso de Sudamérica, pero sus creencias ejercen poca influencia como formador del comportamiento colectivo e individual. Ni los ideales del núcleo familiar, ni los ideales de la convivencia vecinal, ni los valores de la convivencia política o económica, han sido normados por la institución religiosa, que sí tiene un rol fundamental en la socialización de las personas y en la formación de las identidades. La religión da consuelo, esperanza y protección, con poca función profética. Es una religiosidad cómoda, con pocas obligaciones<sup>10</sup>. La normativa de la convivencia social se ejerce por las instituciones de poder sin contrapeso, el Ejército y el Partido Político, que rigen la vida social en la orientación de la subordinación más que por ideales iluministas o republicanos. Después del Concilio Vaticano II, una parte del clero se alejó de su función pastoral oficial, esto creó un cisma entre los fieles, en particular los campesinos, cuya manifestación

<sup>10</sup> Por ejemplo, las normas de una sociedad tradicional, con familia nuclear estable y patriarcal, originada en el matrimonio religioso, no fueron generalizadas ni flexibilizadas en el discurso pastoral.

fue el movimiento de las Ligas Agrarias Cristianas, que cuestionan la religiosidad oficial. Pero, en general, la religiosidad tradicional no estimula un comportamiento colectivo reglado, horizontal, hacia la conciencia de derechos en forma impersonal e imparcial.

**Verticalidad:** la república independiente fue muy lenta en promover ciudadanía. Las instituciones republicanas funcionaron como instituciones de opresión. Por ejemplo, los sindicatos de inicio del siglo XX, no proponían el voto, que ya se practicaba en forma fraudulenta, sino la abstención en contra de la masiva compra-venta de los votos. Contra la lógica del voto sin elección, ‘se vota pero no se elige’, como acto de subordinación, no de libertad. Legalmente, la población adulta masculina fue ciudadana desde 1870 y participa en sufragios, desde 1961 votan las mujeres, pero esa masa popular era subalterna a los caudillos políticos, partidos y familias más ricas que, a través de la movilización de sus seguidores, dirimían sus diferencias y conciliaban sus intereses entre ellos.

A la lógica del sometimiento partidario, se sumó la lógica de la subordinación al militar. El varón paraguayo, en su imaginario ‘se hace hombre’ en el cuartel, haciendo el servicio militar. Las fuerzas armadas reorganizadas en el siglo XX con la guerra del Chaco (1932-35) coparon el gobierno en la posguerra y se insertaron en los mandos de la guerra fría, a nivel local. Durante las dictaduras contemporáneas, la ciudadanía tenía un encuadramiento militar. Con la democratización de 1989 este sometimiento a las jefaturas se volvió más mercantil. El correligionario político fue desplazado por el puntero que convoca a sus bases de vendedores de votos.

La tradición es de poca ciudadanía. Poco contribuyó al cambio político de las instituciones políticas. Al contrario, la cultura política prebendaria colorado-militar impuso su lógica que fue seguida por su rival, el partido liberal y ambos socializaron con esos valores a los demás, los independientes y la izquierda.

**Conservadorismo:** En Paraguay ha habido y hay un pensamiento crítico. Pero éste ha sido minoritario, incapaz de conquistas o fue derrotado. En cambio el pensamiento conservador, tradicionalista, tiene primacía. Ha habido pensamiento crítico dentro de los partidos tradicionales, como es el caso de Alón (liberal) y Blas Garay (colorado) y fuera de ellos. Pero un pensamiento alternativo no conllevó disminuir el peso del clientelismo. El conservadurismo paraguayo está asociado sobre todo a la simulación política, al moralismo sin moral, a la discriminación racista-colonial (estrictamente negada), a la falta de derechos laborales, de recursos para el desarrollo campesino, a la discriminación de las mujeres y a la falta de pluralismo. El conservadurismo paraguayo es terrateniente, no desarrollista. Tiene rasgos mercantiles y oligárquicos. Es rentista y patrimonialista, de

aquellos que sacan sus ingresos del Estado prebendario y de la tierra heredada.

**Clientela y tributación:** El clientelismo está supeditado por condiciones existentes, desfavorables para la población, y las refuerza. Usa el poder o la riqueza de los unos y la extrema carencia en otros, para intercambiar favores privados por votos y brindar apoyos particulares. El intercambio supone el pesimismo colectivo, las cosas no van a cambiar, la acción colectiva no es fecunda, cada cual debe arreglárselas.

En relación a los impuestos, el gran pacto tácito es el siguiente. El político clientelista acepta que el rico no contribuya, a cambio de que éste le permita las prebendas. La carencia de políticas que ataquen en forma eficaz la desigualdad injusta, permite la continuidad de la pobreza. El bajo desarrollo de la protección social, de incentivo al desarrollo, de cambio en las condiciones adversas, todo ese paisaje sociopolítico, que hace tan posible como frecuente el clientelismo, son males crónicos, pero el político con prebendas y el rico evasor o elusor, sacan partido de estos males en lugar de resolverlos.

**Corrupción:** Lo que se considera corrupción en Paraguay no es tanto la gran injusticia ni las formas injustas del reparto de los bienes productivos o de los bienes públicos, del poder y de la cultura. Sino la transgresión flagrante y particular. Cuando el funcionario hace un uso particular de la administración pública para sacar de ahí el salario de sus empleados domésticos, o cuando el político es descubierto usando para sí el presupuesto y no lo implementa, son transgresiones privadas y son publicitadas. Pero la práctica permanente de una sociedad injusta con discriminación, explotación, opresión sistemática y estructural, la corrupción de la administración de la justicia, el despojo de los pueblos nativos, el contrabando en gran escala, o el poderío de la mafia, eso, no se denuncia como corrupción.

## BLOQUEOS DE LA DEMOCRACIA

Hay otras seculares rémoras para la implantación de un estado democrático y social, cuyo objetivo es la justicia y ampliación de la contribución. Obstáculos que deben ser superados. Formación de las personas, infraestructura, la práctica del paraíso fiscal que, en realidad, es la falta de compromiso social para amortiguar las múltiples desigualdades.

**Capital humano:** Uno de los círculos viciosos es la mala educación. La educación elemental y media todavía no es accesible para todos, aunque haya evidentes progresos. La educación superior es deficiente y repetitiva. La pobreza y la mala educación se dan la mano, una a la otra. La dictadura había sido especialmente hostil a la enseñanza; la democracia practica una politización y mercantilización de la educación que la deforma. La educación no puede resolver todos los problemas. Mejor educación sin oportunidades de trabajo no mejora la vida. Pero, incluso en malas condiciones, los que tienen más educación tienen mejores oportunidades de bienestar en relación a aquellos que tienen menos educación. Por otro lado, la educación no es solo instrumental. No es solo capital humano. Es también creación del saber y formación de una ciudadanía creativa, libre e íntegra. La educación es formación de mejores formas de vida y convivencia.

**Infraestructura y paraíso fiscal:** La carencia de infraestructuras consiste todavía prioritariamente en caminos, alcantarillado sanitario, agua potable y servicios de comunicación y transporte colectivo, esto último parcialmente paliado con medios de comunicación y transporte privados. Todavía la mayor parte de los municipios no tiene carreteras de todo tiempo que les permita el uso cuando hay lluvias. El proyecto de paraíso fiscal es esencialmente la irresponsabilidad y la insensibilidad de los afortunados en relación a los que no lo son. El 'país barato' es proclamado por la propaganda oficial y por los empresarios. Es el congelamiento de la inversión en la gente y en el territorio.

**Linajes y clases, territorios, etnias y género:** las desigualdades injustas se acumulan y se articulan. La de los linajes, de las 'buenas familias' de un lado y la gente común del otro conformando clases sociales. La desigualdad territorial: el departamento más rico del Paraguay tiene la peor desigualdad. Las desigualdades de género: un varón cobra el doble que una mujer, por igual trabajo (DGEEC, 2016b).

## TRIBUTACIÓN Y PODER

La oposición a los tributos no es una cuestión de razones. Son los intereses los que se oponen a los tributos, pueden y quieren prevalecer sin verdad, sin justicia ni responsabilidad. Pero eso no significa que las razones no importan. Los argumentos pueden convencer a los demás, que no son evasores o elusores creando una opinión pública que haga más difícil la deficiencia e injusticia tributaria. Una creciente pérdida de autoridad y respeto para este sector productivo evasor y elusor. Por ejemplo, después que el Ministerio de Hacienda y muchos sectores de la sociedad civil comenzaron a difundir la elusión y evasión del sector de agro negocios, ellos son peor vistos que anteriormente, cuando los estancieros y detrás los sojeros eran vistos con el derecho consuetudinario de no pagar al fisco. El Congreso llegó a dictar una ley que gravaba la soja, cuando este sector era intocable. Es verdad que fue vetada, pero ya con cierto costo político para el presidente Horacio Cartes. El impuesto a la renta personal fue sancionado, si bien es muy blando. No grava el ingreso sino el excedente con un 10%. Hay un proceso de normalización y regularización fiscal, sobre todo en comparación al tiempo de la dictadura cuanto (casi) todas las empresas tenían doble o triple contabilidad, y la presión tributaria era del 8%, no del 13,5%, como hoy. ¿Cómo acelerar los cambios?

**Economía:** hoy un empresario poderoso puede decidir en gran medida cuánto y cuándo pagar. Puede influir en la administración de la justicia y en la Secretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda, negocia su contribución incluso cuando la presión tributaria sea baja. ¿Cuándo se podrá llegar a la presión tributaria de América Latina, o de Mercosur que duplica el monto tributario del Paraguay? ¿Puede el Estado, quiere el gobierno aumentar la recaudación o los montos impositivos? Un consenso político del Ejecutivo con el Legislativo podría hacerlo, pero puede sufrir una feroz oposición, e intentos de desestabilizar al gobierno, cuando los candidatos y electos están condicionados por los empresarios que pagan las campañas.

Más que la conciencia nacional, es la insistencia de los organismos multilaterales (BID, BM, FMI), los que influyen en convencer al gobierno para que

haga cambios paulatinos (Corbacho, A. y otros, 2012; AIP, 2016; Hoy, 04.02, 2017), lo que puede cambiar con el giro conservador de USA y de la UE. En América Latina aún no tuvo lugar el paso impositivo del siglo XIX al siglo XX que se dio en Europa y Estados Unidos. Los impuestos disminuyen la desigualdad en los países industriales, no en América Latina. El Ministerio de Hacienda quiere perfeccionar el IRAGRO y el IRP, para que sean más rentables. Pero la capacidad y la voluntad del gobierno que vetó la ley de impuesto a la soja en grano, son necesariamente pequeñas y no suscitan suficiente apoyo de la sociedad civil. ¿Qué gobierno puede disciplinar al contribuyente mayor, tan poco consciente, para que cumpla sus obligaciones? ¿Qué fuerza política puede tener el coraje de proponerlo sin conflicto, con cuál costo y con cuánta tenacidad?

**Política:** otro recurso institucional para abrir la llave de un cambio, es un cambio de la cultura de las asociaciones partidarias. Sea que los partidos cambien de metas, sea que nuevos partidos los releven, que un pensamiento crítico, progresista supere la fuerza de los conservadores. Con la transición democrática y luego con el giro social de América Latina, hubo un clima de cambio. Pero, ni las fuerzas nuevas se arraigaron, ni se conformó una acción que sea más que electoralista, ni se fundaron instituciones para hacer frente a las fuerzas conservadoras.

**Sociedad civil:** la sociedad civil estuvo movilizada con la transición a la democracia y luego para defenderla. Pero su activismo duró poco. Con la democracia, la sociedad civil disfruta de los derechos de expresión y organización. Los agentes de la cultura, la prensa, las instituciones de profesionales y de trabajadores, lograron fortalecerse, pero no abrir nuevos espacios de libertad, de reflexión, de indignación o acción colectiva capaz de suscitar el cambio necesario. Hay más frecuencia de movilización y más manifestantes que nunca. Sindicatos, estudiantes, campesinos, mujeres, indígenas levantan su voz y formulan sus propuestas. Pero, éstas no llegan a conformar focos de cambio. La misma sociedad conservadora, que devoró la política crítica, también parece hacerlo con los movimientos sociales, que están neutralizados por las instituciones que sostienen las reglas de juego y por las políticas que sostienen a la desigualdad y el estancamiento.

**Territorios:** el poder territorial ha conocido cierta descentralización. A la cuenca del río Paraguay se ha sumado una dinámica económica autónoma sobre la cuenca del Paraná, que se beneficia con la producción de energía hidroeléctrica (represas de Yacyretá, Itaipú, Acaray). A los bolsones de agricultura campesina familiar y estancia ganadera se agregó la producción empresarial de granos, y ciudades de segundo orden están conociendo cierta prosperidad y crecimiento. Pero, los territorios alternativos al tradicional predominio capitalino, reproducen en otra geografía las tendencias a la desigualdad y la exclusión del modelo. La capital tiene un

Gini de 0,48; gran desigualdad; Boquerón, que es la región más rica del país, tiene un Gini de 0,66; una cifra mucho peor. Los departamentos no son cobradores de impuesto. Y las estructuras municipales son todavía más débiles que el Ministerio de Hacienda para hacerlo. El desarrollo de los territorios difícilmente haga un aporte al Estado Social desde el punto de vista tributario.

**Consenso discutible:** se trataría de hacer un nuevo contrato social, con principios estables, pero con programas y realizaciones móviles, según los recursos disponibles, la voluntad de cambio y los sacrificios aceptables. El consenso constitucional abre un espacio de discusión, sobre cuanto esfuerzo debe hacerse para que los derechos, garantías y obligaciones sociales que no son de cumplimiento inmediato, se materialicen. Pero hay una diferencia inmensa entre hacer el máximo cambio posible y oponerse a él para mantener el Paraguay en desventaja. El consenso constitucional no debe ser ni ignorado ni considerado inamovible, es una carretera que permite diversas velocidades, modalidades y opciones diferentes, enmarcadas en los mismos ideales.

## PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD

El siglo XX fue el siglo de las conquistas sociales y de la conformación del estado social. No se trata ahora sólo de defender y generalizar esas conquistas, se trata de repensar los principios, y de diseñar lineamientos nuevos. El sociólogo Dubet aisló dos grandes estrategias para el logro de la igualdad (2011). La búsqueda de igualdad de las situaciones, que consiste en hacer menores las diferencias entre las diversas situaciones sociales (obreros, campesinos, empleadores, minorías, mujeres), y, la igualdad de oportunidades, esto es, la posibilidad de la movilidad social entre las diversas situaciones sociales. También aboga y eso consideramos aceptable cierta síntesis y se opone a extremar la contraposición entre estos dos principios, cuyo objetivo es el mismo, remover las desigualdades sociales injustas.

**La igualdad de situaciones:** Tradicionalmente el pensamiento crítico defiende la prioridad de la igualdad de situaciones. Sea el lugar que le toque a cada cual en la sociedad debe contar con un mínimo considerado justo, por debajo del cual no existe suficiente justicia social. Pan, salud, educación, vivienda y trabajo. Este principio llega a una igualación efectiva, hasta donde sea alcanzable. No se pretende que un joven que se inicia tenga el ingreso de un profesional experimentado que está cerca de su jubilación en el mismo trabajo, o que los cargos con más responsabilidad, esfuerzo y calificación sean remunerados exactamente igual que los cargos que exigen menos atención, esfuerzo y competencia. El problema de esta propuesta es que aparecen nuevos protagonistas, o actores sociales para los cuales no están previstos los derechos adquiridos. Hoy, y en Paraguay, dar tierra a los campesinos y seguridad social a los obreros, está bien. Pero hay que dar seguridad social a los campesinos y dar garantías a los obreros, por ejemplo, para que no sean expulsados de sus barrios tradicionales o pierdan sus trabajos. La igualdad de posibilidades supone una estructura social diferencial estable y una igualación mínima. Pero puede ser conservadora porque no prevé cambios. ¿Qué ocurre cuando la globalización saca posibilidades a viejas industrias o a viejos oficios, como el caso de la producción de algodón para los campesinos y de tanino o el azúcar para los obreros? ¿Qué ocurre con los derechos sociales de nuevas

minorías, que no necesariamente necesitan estos derechos comunes, sino otros, como su identidad étnica, o su lengua?

**La igualdad de oportunidades:** la igualdad de oportunidades suele ser una trampa. Suele ser más defendida por los conservadores. En primer lugar, supone una sociedad competitiva, de todos contra todos, un darwinismo social. En segundo lugar se basa en la idea que todos/as tienen un mismo punto de partida, capital social, educación, etc., cosa que no ocurre. La educación, por ejemplo, tiene un eficaz efecto igualador porque iguala a las personas y también da más oportunidades para que las personas más laboriosas, responsables y talentosas obtengan una mayor recompensa, algo que le conviene a todos y no sólo a ellos. Según el filósofo norteamericano John Rawls (2012), las desigualdades justas son aquellas que benefician a quien está en desventaja<sup>11</sup>. Para pensar esta parte de la justicia social, la de dar más a quién beneficia a los demás, debe considerarse la igualdad de oportunidades.

**Contraposición y concordancia:** Puede verificarse lo siguiente. Cuando más igualdad de situaciones tiene lugar, hay más igualdad de oportunidades. Dubet (2012: 101) analizó en varios países europeos la relación entre la igualdad de situaciones (medida en Gini), y la igualdad de oportunidades, medida como el impacto de los ingresos de los progenitores sobre el ingreso de su descendencia.

En países menos protegidos como Estados Unidos o Reino Unido, el ingreso de los progenitores explica más del 40% el ingreso de los descendientes. En cambio, en países como Noruega y Dinamarca, el ingreso de los padres explica menos que el 20% el ingreso de los descendientes. Escandinavia es un territorio donde más gente debe su ingreso a sí misma (en el sentido americano del *self made man*). En cambio los países más liberales, con menor protección social son más patrimonialistas, más 'hijos de familia' (favorecidas). Los que ganan más son los descendientes de los que más ganan, la movilidad social es menor. La igualdad de situaciones debe ser prioritaria en relación a la de oportunidades porque genera, junto a la mayor solidaridad, cierto premio al mérito de aquellos que más aportan a los demás.

---

11 ¿Por qué defendemos la asimetría de autoridad en la escuela? Porque beneficia al alumno que tiene la menor autoridad. A su proceso de aprendizaje, a sus condiciones de formación.

## HORIZONTES DEL SIGLO XXI

Las utopías del siglo XXI no parecen centrarse en las relaciones de producción, se dirigen hacia la distribución, dado que la sociedad se ha vuelto potencialmente tan productiva que los fenómenos de carencia grave, constituyen anacronismos<sup>12</sup>. En Paraguay, el pasado convive con el presente, problemas de la pobreza –como señala el economista norteamericano Jeffrey Sachs (2013)– y la de participar de la sociedad del conocimiento –según Peter Ferdinand Drucker (1994)–. Tenemos problemas que ya fueron superados por los países industriales en el siglo XIX, pero debería pensarse en el futuro, ya que quien solo piensa en emular el tiempo pasado y no en los nuevos ideales, tiene menos capacidad de innovar y desarrollar su potencial. Se trata entonces de pensar en lo máximo, aunque sea para hacer más que lo mínimo y la mayor parte de lo posible.

### **Recaudación**

Fomentar un ideal tributario tiene el propósito de cambiar la estructura tributaria para que sea correctiva, incentive la economía y sea justa, progresiva. También fomenta la transparencia y crea mayor visibilidad del stock y de los flujos económicos, financieros y reales de la economía. Las cuentas nacionales y las encuestas de hogares cambiaron la visibilidad de la economía. Pero, si éstas no se apoyan sobre las declaraciones juradas de impuestos, o no son controladas por esta información, carecen del rigor necesario y conveniente. Hay que pensar en los impuestos sobre el Capital, el Salario, el Gasto y la Herencia. Se trata de abrir un horizonte máximo posible, en el cual ir insertando los avances posibles<sup>13</sup>.

12 Que un país productor de alimentos como el Paraguay, que genera un producto capaz de alimentar a millones de personas, tenga en su territorio cerca de medio millón de hambrientos no solo conforma una injusticia, es también una necesidad.

13 Las Transferencias Condicionadas fueron y son contestadas. Pero sus evaluaciones son muy positivas. Plantear en el mediano y largo plazo ideales más ambiciosos que aquello que hoy es posible da una brújula para hacer posible logros que hoy no lo son todavía.

**Capital:** un gran déficit que existe en Paraguay es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, sobre todo rural. El impuesto sobre la tierra grava su valor fiscal, que es irrisorio en relación a los precios del mercado. Otro de ellos es que la renta del capital rural tiene una tasa de evasión y elusión grande. Se trata de corregir esto y de generalizar el impuesto sobre todas las formas de capital: bienes raíces, edilicios, industrial, comercial y financiero.

En relación a la renta empresarial, se trata de unificar el IMAGRO (impuesto a la renta de actividades agropecuarias) y el IRACIS (impuesto a la renta comercial, industrial o de servicios), no hay motivo para hacer un régimen de excepción para la empresa agropecuaria.

Lo que los estudios de largo plazo muestran, es que el capital tiende a concentrarse y no solo a acumularse, un exceso de concentración de capital es recesivo<sup>14</sup>. Ello genera las crisis de los países industriales, y es el factor de estancamiento crónico en las economías no industrializadas. El capital que se atesora en exceso, tiende a volverse patrimonialista (de unos cuantos linajes) y rentista (vive de lo acumulado). A ello se suma la característica extractivista (recolectar más que producir, como ocurre con la minería y con los recursos forestales) que ha tenido lugar secularmente en las economías periféricas, en sus enclaves, que apuestan fundamentalmente a beneficiarse de las ventajas comparativas<sup>15</sup>.

La falta de transparencia, el secretismo del sistema económico son obstáculos muy serios para la dinámica y la eficiencia de las unidades productivas. La propuesta del economista francés Thomas Piketty contra estas tendencias, que se exacerbaban con la globalización y generan populismos autoritarios y proteccionismos anacrónicos, también en los países más ricos, sería un impuesto general nacional y mundial al capital, a todo el capital y no solo al capital inmobiliario (2014)<sup>16</sup>. Este impuesto puede tener dos grandes funciones. Por un lado incentiva la inversión, ya que la riqueza atesorada paga igual que la productiva. Dejará de ser un buen negocio el 'capital' ocioso, será un contrapeso distributivo a la sobre acumulación y concentración de capital, y,

14 La fórmula es  $r > g$ , donde la tasa de rendimiento del capital ( $r$ ) es mayor que la tasa de crecimiento ( $g$ ) de la economía (Piketty, T., 2014: 40)

15 En general es verdad que la falta de acumulación de capital es causa de atraso y su abundancia es lo que determina el desarrollo económico. Pero, si tomamos los países subdesarrollados, ocurren las dos cosas: el déficit y el exceso. Falta capital, pero por otro lado sobra en sectores puntuales, como en los recursos naturales, que pueden ser una maldición para la economía. El crecimiento entonces se enfrenta a ambos obstáculos (Sachs, J. D., & Warner, A. M., 1995).

16 Se ha criticado a Piketty que no distingue entre riqueza y capital. Una diferencia más social más que contable, y difícil de hacer. En la economía de mercado cualquier bien o servicio, todo se vuelve mercancía y toda mercancía se transforma en capital. Este impuesto al capital sería de hecho un impuesto a la riqueza.

finalmente, hace posible más conocimientos, transparencia, para beneficio de la autodeterminación política y de la ciencia social (Piketty, 2014:32).

La concentración excesiva de la riqueza no es una situación circunstancial. Está generada por el crecimiento. El crecimiento económico, 'gotea', beneficia a todos, incluso a los más pobres. Eso es verdad en el corto y mediano plazo, aunque no genere igualdad. En el largo plazo, las cosas no son tan simples. Un crecimiento económico con exagerada concentración genera crisis. Piketty muestra como cuando el 10% se queda con el 50% del ingreso, USA desacelera su crecimiento. Lo que ocurrió en 1930 con *la gran depresión* y en 2009, con *la gran recesión* (Piketty, 2014:39). Un impuesto progresivo sobre el capital daría a la economía más estabilidad y dinámica, ya que evitaría la concentración negativa.

**Salario:** El Paraguay no registra al seguro social como un impuesto, aunque sí lo sea. Las instituciones de seguro son públicas y obligatorias, literalmente impuestas, vinculantes. De lo que se trata es de universalizarlo. Hoy, el seguro social cubre una cuarta parte de la población. La seguridad social debería cubrir el 100% de las personas, extenderse a los patrones y trabajadores independientes y al trabajo doméstico no remunerado. Esto no significa sobrecargar prestaciones sin cotizaciones en un cálculo actuarial de corto, mediano y largo plazo, que ha generado la crisis de las cajas de seguridad y jubilación, como la bancaria, y que amenaza al IPS.

La seguridad social debe ser un derecho de toda la ciudadanía, diseñada en esta dirección y no solo para los trabajadores, en realidad, los trabajadores formales. El IPS y otras cajas laborales abarcan potencialmente hasta al 55,6% de la población (empleados y obreros, públicos y privados, incluso el empleado doméstico), realmente sólo incluye a la mitad de los asalariados, un cuarto de la población activa. Dos de las tres cuartas partes de la población, no tiene seguridad social. No son asalariados los independientes, el 38% (por cuenta propia y familiares no remunerados) ni los patrones, el 6.3%. (DGEEC, EPH 2014).

**Transacciones:** El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es una manera barata de cobrar y hoy provee la inmensa mayor parte de la recaudación. Pero el defecto de este tipo indirecto, es el de ser regresivo. En proporción a sus ingresos, los pobres pagan más que los ricos. Al contrario de alzarlo hasta niveles latinoamericanos, 20 o 30%, quizás sería mejor bajarlo hasta un nivel norteamericano  $\pm$  5%. El predominio del impuesto indirecto, que afecta transacciones, sobre el directo, que afecta a las personas, ha sido el gran cambio tributario del siglo XX en los países industriales. El impuesto directo, sobre las personas, es abierto, consciente, crea más responsabilidad y más justicia<sup>17</sup>.

---

17 Los países escandinavos tienen el mayor IVA (Suecia y Noruega 25%). Algunos países del Mercosur

**Herencia:** La justicia social, en una sociedad competitiva, recompensa al talento, al mérito y al esfuerzo. Pero para que esa concurrencia sea razonablemente justa hay que igualar el punto de partida, en lugar de que unos tengan excesiva ventaja en relación a los demás. Para que esto ocurra, hay que amortiguar la transmisión intergeneracional de la riqueza y la conformación de linajes de ricos por un lado y de linajes de pobres por el otro<sup>18</sup>. Un impuesto progresivo a las herencias contrapesaría en forma justa los aspectos patrimonialistas de la economía basada en privilegios de cuna y no en el mérito.

### **Servicios**

Lo que puede dar una sociedad a sus miembros en el siglo XXI puede parecerse utópico. Pero también fue una utopía la sociedad sin pobreza que fue conquistada en el siglo XX en los países industriales y que la esperanza de vida se duplicara. La productividad agrícola con mecanización y biotecnología, de la industria y de los servicios con la informática, telemática y robótica, no solo nos permiten, nos obligan a pensar en niveles de calidad de vida garantizados como nunca antes. No todo se puede hacer al mismo tiempo. Pero el futuro inmediato y el más lejano pueden ser pensados al mismo tiempo.

**Renta Básica:** La Renta Básica (RB) incondicionada mínima para todas las personas por el hecho de ser humano, es una alternativa del futuro. Sería una transferencia vitalicia incondicionada, que dejaría al ser humano fuera de la angustia de la extinción, lo que permitiría negociar con más libertad su participación laboral, política, cultural o familiar. El antecedente está dado por el seguro de desempleo, el salario mínimo y por las transferencias condicionadas para la población más pobre con prole menor de edad.

El 'derecho' a una RB en el pasado, siempre lo tuvo la clase más pudiente. Ello no comprometió su laboriosidad, su creatividad, su iniciativa, su aporte a la sociedad, la formación de sus planes de vida, ni su felicidad. En Suiza fue votada una ley de Renta Básica (El país, 6. 06. 2017) que no ganó, con montos de 2.250 euros mensuales. Pero en Finlandia el gobierno la aprobó, con 560 euros mensuales, pero solo para desempleados, unas 2000 personas. Es el primer país que la adopta en forma experimental<sup>19</sup>.

---

están cercanos. Argentina (21%), Brasil (17-19%) y Uruguay (22%), con un impuesto directo similar a la Unión Europea (21,6%). Pero, esto en el Mercosur lleva a una tributación regresiva, no así en la U.E. En Canadá (5%) y Estados Unidos (0 al 11,7%), tienen los impuestos indirectos más bajos. (Economipedia, 2017). En el caso de USA, la tendencia es que el impuesto directo sea federal, el estatal sea indirecto y el municipal sea inmobiliario. En los países industrializados la imposición tiene un neto efecto de redistribución, cambia el coeficiente de Gini antes y después de impuestos. Este efecto es muy pequeño en América Latina.

18 Es razonable que los progenitores puedan beneficiar y facilitar el futuro de su descendencia, pero no hasta el punto de crear mundos diferentes, el uno excesivamente favorable y el otro su contrario.

19 La renta básica es defendida por pensadores conservadores como Milton Friedman y progresistas como Galbraith (Van Parijs, P., & Vanderborght, Y., 2016).

El inmenso aumento de la productividad hace posible mayores niveles de riqueza y libertad. Nadie con Renta Básica se prostituirá, venderá su voto o cometería un delito, sino por su exclusiva responsabilidad. Los niveles de delincuencia de Escandinavia son pequeños, y puede disminuir aún más si todos tenemos derecho a una renta mínima.

Criterios discutidos para la transferencia no condicionada, son: 1) La cantidad de RB es igual o superior al umbral de la pobreza. 2) La RB no está sujeta a la imposición del IRP. 3) La RB sustituye toda prestación pública monetaria de cantidad inferior. Quien recibe una prestación pública monetaria inferior a la RB gana la diferencia entre ambas. 4) En caso de ser superior a la RB, ésta debe ser complementada hasta su totalidad. Quien recibe una prestación pública monetaria superior a la RB, deberá recibir además de la misma la parte monetaria restante hasta la cantidad de prestación pública. Todos pagan según el decil de ingreso familiar y todos reciben la RB. Para los más pobres (10%) el pago llega a cero y la reciben en su totalidad, para los más ricos (10% más rico) el pago es varias veces mayor y el cobro termina siendo cero.

**Capital para todos:** No todas las personas quieren ser empresarios, pero todas deberían tener derecho a serlo. O en su defecto, estudiar una carrera universitaria de calidad, emprender cooperativas, ONG, etc. Esa es una realidad en Dinamarca (Dubet, F, 2011:63) donde cada joven recibe al inicio de su vida, no al final de ella, un fondo para iniciar una empresa independiente o seguir una carrera.

Un antecedente que tenemos en Paraguay fue el reparto de tierra casi gratuito en tiempos de la Reforma Agraria. Eso alivió la miseria de una generación. Y si no fue sostenible sino para una minoría, es porque no se dieron otras condiciones necesarias, como una cultura y experiencia agraria de prosperidad, de buen vivir, servicios públicos y acompañamiento, hasta que se forme una unidad económica rentable y sustentable. Esa Reforma Agraria tenía otros condicionantes. Se sometía a los campesinos a la causa de la dictadura, a un populismo autoritario colorado-militar, y se les impidió las cooperativas, autoayuda y la acción colectiva. Ese capital para todos fue aprovechado por muchas familias inmigrantes americanas, europeas y asiáticas, que gozaban de mayor cultura, libertad y asistencia, y que, habiendo venido pobres al Paraguay, hoy son prósperas.

**Servicios básicos y seguridad social:** La universalización de los servicios básicos y la seguridad es una realidad en los países industriales de América, Europa y Asia. Una conquista del siglo XX. Hoy en Paraguay tienen seguridad social y jubilación una minoría, con servicios médicos de complejidad algo menos efectivo, porque hay más demanda que capacidad de asistencia. Este ideal de universalizar el seguro social, medicina y jubila-

ción, puede cumplirse en menos tiempo y con mayor éxito que los precedentes con lo cual hemos definido el horizonte del Estado democrático y social del siglo XXI. Supone exigir seguro para todos y no exigir que los cotizantes de la seguridad social sean sólo los asalariados. Encontrar otras maneras de contribución para ampliar el ámbito de los beneficiados.

## CONCLUSIÓN: EL SENTIDO DE UN CAMBIO FISCAL

La sociedad paraguaya pobre, desigual, injusta y desarticulada, no se está dirigiendo a la resolución de sus carencias, para llegar hasta la frontera histórica del desarrollo posible. El cumplimiento, el monto y la justicia tributaria son deficitarios. Alarmarnos por las extremas carencias, pedir y hacer un poco más que antes, ese puede ser un camino que, comparativamente al pasado, conforme un avance. Pero es necesario mirar los progresos y la agenda tributaria del presente desde la perspectiva del máximo posible: de materializar una sociedad moderna, democrática, igualitaria e incluyente.

El desarrollo supone varias reformas, por ejemplo, en la educación y en la salud pública, en la administración de la justicia, en la infraestructura material, y, en general, en la calidad del Estado. Estas reformas requieren un cambio en la tributación, que constituye una condición que hace posible a las demás. Y constituyen un cambio en el contribuyente. La tributación no constituye un hecho puramente financiero y público. Es también una mutación de la sociedad que hoy sigue prisionera de los males que en el pasado le llevaron al despotismo y al subdesarrollo; que nos mantienen en el déficit de ciudadanía y de capacidad de acción colectiva, en esa democracia de poca calidad que nos caracteriza.

La reforma tributaria es el *contrato social* de una república democrática y social. Un conjunto de principios y buenas intenciones que se materialicen en derechos sociales y políticos. Es la creación del estado democrático y social, solidario con la región y el resto del mundo, capaz de incentivar el crecimiento sostenible, ecológicamente sustentable, capaz de hacer contrapeso a los ciclos económicos y con capacidad de innovar. Esa reforma supone un cambio de cultura y de distribución del poder. No se pasa de la injusticia secular a la justicia social y a la prosperidad sin esfuerzo ni tensiones.

En cambio, la negación de la contribución, la negativa a hacerla justa, a hacerla universal, expresa un problema de fondo. Junto a la cuestión contable y de distribución de los recursos entre lo público y lo privado, nos define como sociedad, como aquello que somos, queremos y podemos ser. La negativa

al tributo, a proveer recursos para la acción colectiva estatal, es la insistencia en un camino equivocado e inconducente, no solo insuficiente. En la palabra de nuestro mejor literato, Augusto Roa Bastos, es mantenernos 'enamorado del infortunio'. Es la denegación del Estado, de la democracia social, de los principios de la igualdad y de justicia, entrampados en vínculos políticos particularistas, clientelistas, autoritarios y excluyentes. Es mantenernos ciegos y cerrados ante un futuro mejor.

## BIBLIOGRAFÍA

AIP (2016) Aumentar impuestos recomienda el FMI a Paraguay Recuperado en enero 2017 en: <http://www.ip.gov.py/ip/?p=40040>

Banco Central del Paraguay. Boletín de Cuentas Nacionales, Asunción- Paraguay. <http://www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/portal2.htm>

Borda D., Caballero M. (2016) Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. Cadep, Paraguay Debate, Unión Europea.

Chakeri J., Rodríguez P. et Zárata W. (2008). Banco Mundial. Documento “Opciones de Desarrollo Económico y Social para Paraguay”. Hacia un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asunción – Paraguay.

Clastres, P. (2011) La société contre l’Etat. Minuit.

Corbacho, A. y otros (2012) Recaudar no basta. BID. Recuperado en enero 2017 en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/ Documentos/ documentos% 20adjuntos/ Fiscal%20BID.pdf>

DGEEC (2016a) Micro datos EPH 2015. Encuesta Permanente de Hogares. Recuperado en nov. 2016 en: <http:// www.dgeec.gov.py /microdatos/ index.php>

DGEEC (2016b) Boletín de Pobreza 2015, Recuperado en nov. 2016 en: <http://www.dgeec.gov.py/ Publicaciones/ Biblioteca/ eph2015/ Boletin%20de% 20pobreza% 202015.pdf>

DGEEC, EPH (2014) Principales resultados. Recuperado en enero 2017 en, <http:// www.dgeec.gov.py/ Publicaciones/ Biblioteca/ EPH2014/ Principales% 20Resultados%20EPH%202014.pdf>

Dubet, F. (2011). Repensar la Justicia Social. Siglo XXI.

Drucker, P. F. (1994). El ascenso de la sociedad del conocimiento.

El país, (6. 06. 2016) ‘Finlandia, laboratorio mundial de la renta básica universal’, Recuperado el enero del 2017 en: [http://economia.elpais.com /economía /2016 /12 /06/ actualidad/ 1481053062\\_111018.html](http://economia.elpais.com /economía /2016 /12 /06/ actualidad/ 1481053062_111018.html)

El país, (6. 06. 2016) 'Suiza rechaza el plan de renta básica garantizada para todos'. Recuperado el enero del 2017 en: [http:// economia.elpais.com /economia/ 2016/06/05/ actualidad/ 1465139031\\_423489.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031_423489.html)

FMI (2009) Diagnóstico del sistema impositivo vigente, Mimeo.

Hoy (04.02, 2017). Banco Mundial aconseja al Paraguay subir impuestos al sector agropecuario. Recuperado en enero 2017 en: <http://www.hoy.com.py/negocios/banco-mundial-aconseja-al-paraguay-subir-impuestos-al-sector-agropecuario>

Katz, J. (2008). Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico. CEPAL. Disponible en enero 2017 en: [http:// repositorio.cepal.org/ bitstream/handle/11362/ 3602/ S2007362.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3602/S2007362.pdf?sequence=1)

La mira digital (jueves 26 de enero 2017) "Paraguay tiene 175 multimillonarios, dueños del 90% del PIB", entrevista con Dionisio Borda. Recuperado en enero 2017 en: [http:// www.lamira.com.py/ paraguay-tiene-175- multimillonarios-dueños-del-90-del-pib/](http://www.lamira.com.py/paraguay-tiene-175-multimillonarios-dueños-del-90-del-pib/)

Piketty, T. (2014). El Capital en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rawls, J. (2012). Teoría de la justicia. Fondo de cultura económica.

Rodríguez J. C. y Villalba, R. (2015) La cultura tributaria y la sociedad, ID, PD, UE. Asunción.

Rodríguez, J. C. (2011) Cultura Tributaria. CDE, Decidamos. Asunción

Rodríguez, J. C. (2012). ¿Cómo se le Roba a la Nación? Decidamos, CDE, Oxfam. UE. Asunción.

Rodríguez, J. C. (2016). Territorio y desigualdad en el Paraguay, en imprenta.

Sachs, J. (2013). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Debate.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). *Natural resource abundance and economic growth* (No. w5398). National Bureau of Economic Research.

Serafini V. (2016). 'El salario mínimo actual no cubre la línea de pobreza nacional', en *Economía y Sociedad* n°42. Recuperado en enero 2017 en [http:// www.cadep.org.py/ 2016/09/ economia-y-sociedad-n42/](http://www.cadep.org.py/2016/09/economia-y-sociedad-n42/)

Van Parijs, P. (1995). Real 'Freedom for All. *What (if Anything) Can Justify Capitalism*. <https://www.amazon.com/Real-Freedom-All-capitalism-Political/dp/0198293577>

Van Parijs, P. (2003). La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial*, 13.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2016) Basic income: the instrument of freedom. Recuperado en Enero 2017 en: [file:///C:/Users/Hp/Downloads/VanParijs&Vanderborght\(2016\)CDR.pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/VanParijs&Vanderborght(2016)CDR.pdf)

Zárate, W.A. (2011). Análisis del Sistema Tributario Paraguayo. Observatorio Fiscal. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/01/Analisis-del-sistema-tributario-27dicB-1.pdf>. Recuperado en enero 2017.





Este trabajo trata de aspectos claves de la cultura de baja tributación en Paraguay, exponiendo las ideas regresivas generales en las que se enmarca, ideas que están en línea con la negación de impuestos y sus malas prácticas: la negativa a construir un Estado de acuerdo con los ideales compartidos, el déficit de ciudadanía y los bloqueos de la democracia política. Estos obstáculos se contrastan con los horizontes del bienestar y la creación de nuevos derechos, que están asociados con la construcción de un posible estado democrático y social.

Palabras claves: Cultura tributaria, Paraguay, déficit de ciudadanía

*This paper deals with key aspects of the low taxation culture in Paraguay, exposing the general regressive ideas in which it is framed, ideas that are in line with the denial of taxes and its bad practices: the refusal to build a state in accordance with shared ideals, the deficit of citizenship and the blockades of political democracy. These obstacles are contrasted with the horizons of well-being and the creation of new rights that are associated with the construction of a possible democratic and social state.*

*Keywords: Tax culture, Paraguay, deficit of citizenship*

