



La reforma tributaria en los estados modernos Marzo, 2011 - Asunción, Paraguay







Seminario internacional

La reforma tributaria en los estados modernos

Marzo, 2011 - Asunción, Paraguay





Presentación

Esta publicación es el fruto de una intensa y estrecha colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Delegación de la Unión Europea en Paraguay en el campo de la fiscalidad.

El seminario internacional "La reforma tributaria en los Estados Modernos" se llevó a cabo los días 21 y 22 de marzo de 2011 en Asunción, en el marco del programa de cooperación de la Unión Europea con el Gobierno del Paraguay en el sector fiscal.

Las dos jornadas de trabajo fueron un gran éxito, tanto por la alta competencia de los ponentes y de los comentaristas como por el nivel del auditorio y de las intervenciones.

Por ello, nos pareció sumamente importante transcribir en esta publicación la totalidad de las ponencias y de los debates suscitados por ellas. Este material constituye, sin ninguna duda, una herramienta de gran valor del intercambio de experiencias entre la Unión Europea y el Paraguay en materia de políticas fiscales.

Somos conscientes de que las realidades de nuestras respectivas regiones son diferentes y de que no hay fórmulas de validez universal que unos puedan imponer a otros. Pero, la experiencia demuestra que es imprescindible compartir información para aprender de los aciertos y errores de países que enfrentan desafíos similares. Como dijo el Sr. Richard Weber, Director General Adjunto de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea, durante su Conferencia Magistral sobre "Tributación, Es-

tado y Ciudadanía en las Sociedades Modernas", cuyo texto íntegro se halla compilado en este libro:

"No cabe duda de que incrementar la presión y modificar la estructura tributaria genera reticencias de los sectores con ingresos medios y altos, que no ven necesario asumir nuevos impuestos si no disfrutan de unos servicios públicos de calidad. Al mismo tiempo, los servicios públicos no podrán mejorar si la recaudación es insuficiente. Ese es el círculo vicioso que debe romperse para que el sistema fiscal funcione adecuadamente y el sector público pueda cumplir sus tareas. Por tanto, si queremos contar con sociedades cohesionadas es necesario que quienes más tienen también contribuyan en mayor medida."

Esta publicación pretende involucrar de la manera más participativa posible a toda la sociedad paraguaya en un debate cuyo centro es la idea de lograr un sistema tributario justo y eficaz, en la convicción de que éste constituye uno de los elementos que contribuyen sustancialmente a alcanzar un mayor nivel de cohesión social.

El Ministerio de Hacienda y la Unión Europea seguirán trabajando juntos en el esfuerzo de promover y profundizar el diálogo democrático interno sobre los procesos de reforma que son necesarios para aumentar el desarrollo económico y social del Paraguay y para dotarlo de un sistema fiscal adaptado a las necesidades de una sociedad moderna.

DIONISIO BORDA Ministro Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay EDUARDO LECHUGA Encargado de Negocios a.i. Delegación de la Unión Europea en Paraguay

Índice

1.	APERTURA	9
2.	CONFERENCIA MAGISTRAL Tributación, Estado y Ciudadanía en las Sociedades Modernas	13
3.	SEMINARIO LA REFORMA TRIBUTARIA EN LOS ESTADOS MODERNOS	43
4.	PRIMERA CONFERENCIA La Fiscalidad en la Unión Europea	47
5.	SEGUNDA CONFERENCIA Desafíos para mejorar la solvencia y equidad de los Sistemas Tributarios Latinoamericanos	87
6.	TERCERA CONFERENCIA La Experiencia de la Reforma Fiscal en España	135
7.	CUARTA CONFERENCIA Paraguay, camino a la Transparencia y a la Equidad Tributaria	195
8.	CLAUSURA	229

Nota de edición

El libro que ahora se publica se ha elaborado a partir de las transcripciones de las conferencias expuestas por los diversos participantes en el Seminario celebrado en Asunción los días 21 y 22 de marzo de 2011.

Con la finalidad de ofrecer de la forma más adecuada el trabajo llevado a cabo durante esos días, se integraron en los textos las presentaciones en power point (incluyendo tablas y gráficos) que fueron utilizadas por los ponentes durante sus exposiciones, procurando homogeneizar los distintos documentos. Además, se han añadido epígrafes dentro de cada uno de los textos e incorporado algunas explicaciones adicionales a partir de los textos originales, con la finalidad de facilitar la mejor comprensión de las conferencias.

Las ponencias, así como las intervenciones de los panelistas invitados a discutirlas, tras una revisión general, fueron objeto de corrección por parte de sus propios autores con el objetivo de mejorar la versión definitiva de este documento.

En el trabajo de edición se ha pretendido mantener con la máxima fidelidad el contenido de las diversas conferencias y de los coloquios que las siguieron, así como el sentido y alcance de las múltiples preguntas planteadas por el público asistente al seminario.

Esperamos haber contribuido a facilitar la lectura de los trabajos realizados como un medio más para ayudar a la creación y consolidación de una verdadera conciencia fiscal en el Paraguay.

Jesús Ruíz-Huerta Catedrático de Economía Universidad Rey Juan Carlos Madrid, España



Discurso de apertura a cargo del Ministro de Hacienda, Dr. Dionisio Borda.



Dionisio Borda, Ministro de Hacienda.

Es un honor y un placer para mí darles la bienvenida a las autoridades, participantes y expositores del seminario "La reforma tributaria en los Estados Modernos". La organización de este evento ha sido posible mediante la ayuda y colaboración estrecha de la Unión Europea, que apoya al Paraguay a través de la cooperación financiera no reembolsable y, además, comparte con nosotros sus experiencias en la región, entre otras, sobre la fiscalidad y la inclusión social. En nombre del Gobierno de la República del Paraguay deseo expresarle nuestro reconocimiento y gratitud.

El tema de la conferencia magistral del señor Richard Weber, "Tributación, Estado y Ciudadanía en las sociedades modernas", nos toca muy de cerca a los paraguayos y paraguayas que venimos

arrastrando ya por décadas una fiscalidad y un Estado débiles, que no aprovecharon el gran potencial de crecimiento económico ni la gran oportunidad de crear las condiciones para una mayor equidad y reducción de la pobreza.

El Paraguay tiene ventajas y oportunidades: posee baja densidad poblacional, carece de grandes conflictos sociales, está dotado de recursos naturales, es productor de alimentos y de energía limpia; y tiene una macroeconomía estable y un sistema financiero sólido. En el año 2010 asombró al mundo con un crecimiento económico inédito del 14,5%. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que existe baja correlación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, especialmente de la extrema pobreza, como también con la subocupación. En el periodo 2004-2008, el promedio de crecimiento económico fue de 4,8% con una caída de la pobreza de 41,3% al 37,9%. Mientras tanto, la extrema pobreza se mantuvo en el orden del 19% y la subocupación en torno al 26,5%.

Para que nuestros éxitos se sostengan en el tiempo, y nuestras limitaciones sean superadas, necesitamos entre todos, sector público y privado, un esfuerzo y un sacrificio adicional. Disminuir la brecha o la asimetría de la riqueza-pobreza que caracteriza a nuestra economía requiere, entre otras medidas, de mayor justicia tributaria. El Plan Estratégico de "Crecimiento económico con inclusión social" (2008-2013) expresa taxativamente que para el logro de estos objetivos se necesita:

- Incrementar la presión tributaria, impulsando mejoras en la eficiencia de la administración, asegurando mayor transparencia en los procedimientos y avanzando hacia la adecuación impositiva; y,
- ii) Mejorar el nivel y la calidad del gasto público para fortalecer acciones y programas que contribuyan a reducir la pobreza extrema.

No es posible pensar una economía sostenible con una presión tributaria promedio de los últimos cinco años de 12,3% del PIB; sin impuesto a la renta personal; con un impuesto a la ganancia de las empresas del 10%; con contribuciones tributarias exiguas de los



El Presidente de la República Fernando Lugo, junto a ministros y autoridades del Gobierno, participó de la apertura del seminario.

sectores más dinámicos de la economía y con las tasas impositivas al valor agregado más bajas de la región.

Recordemos que la inclusión del Impuesto a la Renta Personal en la estructura tributaria fue el resultado de un acuerdo por el cual el Gobierno reducía el impuesto a las empresas del 30% al 10% a cambio de la vigencia del IRP con una tasa de 10% para los ingresos superiores a diez salarios mínimos. Dicho acuerdo entre sectores económicos y políticos para la implantación del IRP ha sido postergado cuatro veces desde la reforma fiscal del año 2004.

Para lograr una sociedad próspera y el bienestar para todos, es necesario cumplir los acuerdos, superar prejuicios y vencer los intereses que impiden dotar al Estado de mayores recursos para financiar los bienes públicos. Esto es, sin sacrificar la competitividad ni renunciar a la tarea de mejorar la calidad y efectividad del gasto público.

Debemos consensuar, celebrar y honrar un pacto fiscal que nos comprometa, por encima de las diferencias que tengamos o podamos tener debido a visiones o posiciones adoptadas en circunstancias particulares.

Debemos superar el prejuicio que conforma un círculo vicioso según el cual, si el Estado tiene deficiencias, no deberían aumentarse las contribuciones, sobre todo en aquellos segmentos de mayores ingresos y generadores de riqueza.

Pero, una fiscalidad pobre nunca tendrá la calidad necesaria. El reto es pagar más y exigir más, vale decir, reivindicar derechos y al mismo tiempo cumplir obligaciones. La actual fiscalidad refleja la gran asimetría de poder de la sociedad paraguaya y es imperioso ir modificándola.

Otro prejuicio frecuente es que cualquier incremento o creación de impuestos se vincula con la pérdida de la competitividad-país. Si esa relación fuera cierta, con la actual carga tributaria y exenciones impositivas el Paraguay hubiera estado entre los países de mayor competitividad. Sin embargo, los índices del Foro Económico Mundial señalan que nuestro país está entre los países menos competitivos.

Mejorar la productividad requiere de recursos financieros para romper los cuellos de botella o restricciones que frenan el crecimiento sostenido en el Paraguay, como el bajo nivel de escolaridad, la inseguridad, la desnutrición, el problema de infraestructura y logística, y la baja cobertura de los servicios básicos para las poblaciones carenciadas.

El reto que enfrentamos como sociedad consiste en generar más recursos fiscales y mejorar las asignaciones del gasto púbico para lograr una sociedad con mejor distribución del crecimiento y la riqueza y con más y mejores empleos.

Estoy convencido que este seminario ayudará a poner en perspectiva la situación fiscal del Paraguay en el contexto regional e internacional. Nos ayudará a consensuar una agenda común para desarrollar una fiscalidad más sólida, equitativa y confiable, así como a examinar los diversos instrumentos aplicados y las buenas prácticas acumuladas para ir avanzando hacia una sociedad próspera y justa.



Presentación de la Conferencia Magistral del Señor Richard Weber, a cargo del Señor Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay.

Señor Presidente Fernando Lugo, señores Ministros, autoridades, señores representantes del Cuerpo Diplomático, distinguida audiencia. Es para mí un honor estar aquí, en el acto de apertura de este seminario. Me complace particularmente, porque como bien ha dicho el Ministro de Hacienda, el tema que nos convoca hoy es sensible, pero a la vez crucial para el Paraguay de hoy. Los aspectos tributarios son asuntos claves en todos los estados modernos del mundo, especialmente en un momento en el que la gran mayoría de las políticas fiscales del planeta ha sido convulsionada por la reciente crisis internacional.

Me honra compartir esta mesa con el Señor Ministro, con el Viceministro, y con el Director General Adjunto de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea, el Señor Richard Weber. Ellos han hecho mucho para hacer posible la realización de este seminario. He sido testigo del interés y del entusiasmo que han volcado en esta empresa y que han permitido que este seminario sea hoy un hito en la reflexión tributaria en el Paraguay.

Este seminario será el primero de una serie de eventos sobre asuntos fiscales que la Unión Europea apoyará en diferentes localidades del país y que, en su momento, serán anunciados. Compartimos con las autoridades nacionales la importancia de sensibilizar a las instituciones y a la opinión pública local, sobre las consecuencias que tiene una buena tributación pues, en mi opinión, es un factor determinante fundamental para conseguir la cohesión de las sociedades. Este es un tema clave que tiene que ser estudiado y comprendido por todos los sectores de la sociedad. Se trata de una herramienta esencial para promover el desarrollo del país, siguiendo un modelo de desarrollo que no olvide la dimensión social de la economía y que permita el fortalecimiento de la cohesión social y de la participación activa de los ciudadanos en los procesos de transformación.

Señoras y señores, en mi calidad de Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay, me han solicitado que realice hoy una breve introducción del ponente, el Señor Richard Weber. Realmente es un honor para mí poder hablar sobre él y sobre su trayectoria personal y profesional.

En primer lugar, el Señor Weber tiene una sólida formación, tanto en Economía como en Ciencias Políticas y en Letras. Cursó altos estudios en la Escuela Superior de Comercio de París, en la Universidad París I y en la Sorbonne VII, también de París. En segundo lugar, ha sido un hombre "hacedor" de políticas, por la especificidad del trabajo que desarrolla en la Comisión Europea. Desde 1980 participó en el diseño y articulación de muy diversos proyectos económicos y sociales en varios países del mundo, tanto en países europeos no comunitarios, como en otros países de Asia, África y América Latina.

En sus primeros años de trabajo en la Comisión Europea se dedicó a la gestión de asuntos financieros y administrativos. En 1998 fue nombrado Director de la Dirección de Relaciones Exteriores y en 2001 se vinculó a los temas de cooperación internacional, al ser nombrado en el marco de EuropeAid, Director responsable de los Programas MEDA, es decir, los Programas de Implementación de Medidas de Acompañamiento Financieras y Técnicas con terceros países mediterráneos. En este puesto también fue responsable del proceso de paz y de rehabilitación de la zona del Mediterráneo Sur, Cercano Oriente y Oriente Medio.

A estas tareas agregó luego la responsabilidad de los programas TACIS, es decir, los programas de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes. Estos programas buscaban facilitar la transición de los países integrados en la política de vecindad europea hacia economías de mercado, además de contribuir a consolidar sus democracias y sus estados de derecho. Desde el año 2006 hasta hoy, se desempeña como Director General Adjunto de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación. Además, desde hace más de un año, es Director Interino para América Latina en EuropeAid.

Más allá de ser una persona profundamente conocedora de realidades sociales y económicas muy diversas y complejas, el Señor Weber conoce muy bien las dificultades inherentes a la implementación de todo programa ambicioso de cooperación. Ha concebido e implementado programas de muy distinta índole en pos de la erradicación de la pobreza y la desigualdad y a favor de la cohesión social de muchos países del mundo. Sabe bien cuáles son los medios efectivos para alcanzar los fines planteados, y en su trabajo ha sabido evaluar con honestidad intelectual los resultados de los programas de cooperación, aprendiendo de los errores para mejorar la acción.

En los últimos años, toda la cooperación internacional de la Comisión Europea ha evolucionado de manera significativa y él ha contribuido a liderar y encauzar este proceso.

Conferencista Señor Richard Weber, Director General Adjunto de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea



Richard Weber

Es un honor para mí acompañarlos en el día de hoy junto al Ministro Dionisio Borda, en este seminario. Aprovecho esta ocasión para saludar al Excelentísimo Señor Presidente de la República, Fernando Lugo, a los ministros del Gobierno, de Comercio, de Educación, de las Infraestructuras, así como al presidente del Banco Central, al presidente de la Cámara de Diputados y a los altos funcionarios de Paraguay que nos hacen el honor de estar aquí con nosotros. Aprovecho también la ocasión para saludar a la Delegación del Comité Económico y Social Europeo que tiene una delegación hoy aquí, y al embajador de Uruguay y a los embajadores de otros países.

Primero, quisiera felicitar al público paraguayo por la próxima celebración del Bicentenario de la Independencia y asociarme a esta festividad. Deseo agradecer en nombre de la Comisión Europea la presencia de todos los distinguidos representantes de la vida política, económica y social que están aquí hoy. Desearía dar también las gracias a los representantes del Ministerio de Hacienda y de la Delegación de la Unión Europea en Asunción por la organización de este foro.

Con esta iniciativa, queremos compartir con ustedes algunas experiencias de interés en América y en Europa e invitar a la reflexión sobre las líneas maestras de las reformas fiscales actuales, con vistas a promover sociedades equilibradas y cohesionadas.

Introducción

Debatir sobre las reformas tributarias implica reflexionar sobre la búsqueda de un proyecto común de sociedad, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, que contribuya a garantizar la estabilidad económica, la redistribución de la renta y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Somos conscientes de las diferentes realidades de nuestras respectivas regiones y de que no hay fórmulas con validez universal. La heterogeneidad es también la norma entre los países que integran las propias regiones de ALC y la UE. Sin embargo, en América y en Europa compartimos los mismos valores de justicia social y solidaridad, y apostamos por políticas a favor de la cohesión social con el objetivo de combatir las situaciones de pobreza y desigualdad.

Desde la experiencia europea, una de cuyas señas de identidad más claras es, precisamente, la cohesión social, estamos convencidos de que la modernización de cualquier país pasa por la existencia de un acuerdo nacional para determinar las prioridades de la sociedad, con el objeto de asegurar el bienestar de sus ciudadanos así como el papel que debe atribuirse al sector público en economías como las nuestras, sustentadas en el respeto a las reglas del mercado y en la protección de los derechos y libertades básicos.

Lograr una adecuada fiscalidad para asegurar el funcionamiento del Estado es uno de los componentes básicos del Estado del Bienestar Europeo, que sólo fue posible gracias a la aplicación de políticas fiscales que dieron fortaleza al sector público y que generaron los efectos redistributivos necesarios.

Cualquier proceso de reforma fiscal necesita ser concertado entre los agentes económicos y sociales del país y debe servir para reducir las tensiones que con frecuencia se plantean entre crecimiento económico y equidad, entre el Estado y el mercado. Debe también ir acompañado de un fortalecimiento de la Administración tributaria encargada de aplicar las normas, y de un gran esfuerzo para promover una sólida cultura fiscal entre todos los actores políticos, sociales y económicos de cada país y entre el conjunto de la población. Es necesario, además, potenciar una ciudadanía activa, solidaria y participativa, que sea consciente de la importancia social de los impuestos y de la adecuada orientación del gasto público para asegurar el bienestar colectivo.

El cumplimiento fiscal es una cuestión de ciudadanía, forma parte de los valores que cada ciudadano debe respetar y defender. La solidaridad social es la base filosófica del pago de los tributos y el camino para avanzar en la tarea de cerrar el círculo entre derechos y obligaciones y garantizar la vigencia del contrato social que rige nuestras democracias.

Estado, ciudadanía y tributación

La relación entre Estado y sociedad civil, ciudadanía y tributación, se convierte en un aspecto clave para entender el complejo entramado de la cohesión social. En todos los países se plantea la necesidad de determinar el papel y el alcance del sector público desde la triple perspectiva clásica: asegurar la cobertura de los servicios públicos, mejorar la distribución de la renta que surge del mercado y coordinar y supervisar la actividad económica con la finalidad de controlar los problemas económicos asociados a las crisis, las situaciones de grave inflación o los desequilibrios en el terreno de las cuentas del sector público y/o del sector exterior.

La solidaridad social es la base filosófica del pago de los tributos y el camino para avanzar en la tarea de cerrar el círculo entre derechos y obligaciones y garantizar la vigencia del contrato social que rige nuestras democracias. Para realizar esas tareas básicas, el Estado tiene que tener un cierto tamaño y capacidad, lo que implica, en primer lugar, la existencia de servicios públicos adecuados; en segundo, el empleo de criterios solventes de gestión de los asuntos públicos; y por último, la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cumplir sus objetivos. Sin recursos, sin dinero, no se puede hacer nada.

En contextos de crecimiento económico, es necesario no perder de vista que el buen funcionamiento del modelo productivo y el aumento de la producción deben ser compatibles con una dinámica de desarrollo económico que asegure un reparto razonable de los frutos del crecimiento y la cohesión social entre las personas y los territorios del país. El objetivo básico de nuestras sociedades es conseguir los máximos estándares posibles de bienestar de todos sus ciudadanos.

En las sociedades democráticas que se organizan en función de las demandas y preferencias de sus ciudadanos, la cohesión social viene asegurada por el propio Estado. El Contrato Social entre gobernados y gobernantes establece la relación entre los derechos y deberes del Estado y los de sus ciudadanos, voluntariamente aceptados por ambas partes. El Estado tiene como misión desarrollar políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de los derechos políticos, económicos y sociales contemplados en los textos constitucionales.

Por eso, la política fiscal es el reflejo de la estructura del poder de una comunidad políticamente organizada y la columna vertebral de las democracias que aspiran a conseguir sociedades cohesionadas.

En las sociedades fragmentadas, cuyos ciudadanos tienen una escasa capacidad de participación y en las que se produce la ruptura entre los derechos y las obligaciones, y no se reconoce la importancia y el valor de las instituciones, existe un desajuste en el cumplimiento del contrato social entre gobernantes y gobernados, lo cual debilita el sentido de pertenencia a la comunidad e imposibilita la cohesión social.

Los eventos que suceden desde hace un mes en los países del Norte de África demuestran claramente la necesidad de asegurar un equilibrio entre los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y sus obligaciones para evitar la explosión de la sociedad y del Estado.

Un proyecto común y cohesionado de sociedad debe perseguir un modelo en el que todos los ciudadanos contribuyan de manera equitativa a la financiación de las políticas públicas y todos se beneficien de forma semejante de servicios públicos universales de calidad.

Aunque la cohesión social se sustenta en la responsabilidad conjunta de distintos actores, requiere la acción directa y el liderazgo del Estado. Para realizar estas tareas, el Estado debe tener capacidad de influencia sobre los ciudadanos, conseguir su respeto y reconocimiento y desempeñar su papel de liderazgo social. En ese sentido, el Estado que hoy demandan nuestras sociedades no es tanto un Estado "grande" cuanto un Estado "fuerte", como lo denominara el escritor Carlos Fuentes hace algunos años.

Pero un proyecto solvente de cohesión y desarrollo exige la participación de todos los ciudadanos, especialmente de los representantes de la sociedad civil y los agentes económicos privados. La legitimidad de la acción pública sólo puede conseguirse con el acuerdo y el compromiso de quienes participan activamente en el proceso de crecimiento y generación de riqueza. Ello exige una adecuada delimitación de fronteras entre lo público y lo privado, pero también la búsqueda de mecanismos de colaboración entre ambos sectores para promover la eficacia económica y el desarrollo adecuado del país.

Incluso en contextos de intenso crecimiento económico, el estímulo de la iniciativa privada y la aplicación de políticas de incentivos a las inversiones, la productividad y el empleo, debe compaginarse con la promoción de la inclusión y la equidad social y asegurar un

Aunque la cohesión social se sustenta en la responsabilidad conjunta de distintos actores, requiere la acción directa y el liderazgo del Estado. reparto razonable de los frutos del crecimiento, así como la cohesión social entre las personas y los territorios del país.

Por otro lado, la cohesión social sólo es posible si existe una ciudadanía activa, con sentimiento de pertenencia a un proyecto común, consciente de sus derechos y de sus obligaciones, comprometida con los grandes objetivos del país, preocupada por el buen funcionamiento de sus instituciones y consciente de la importancia de garantizar recursos para la acción pública.

La relación entre el Estado y los ciudadanos siempre está sometida a continuos ajustes. Incluso en los países que cuentan con antiguas tradiciones democráticas y con Estados del Bienestar consolidados, se producen tensiones y desequilibrios. Pero en todas partes es necesario que, al menos, existan unas pautas mínimas que permitan avanzar en el cumplimiento del imperativo constitucional de garantizar los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población. Y esa es una tarea fundamental del Estado. En esa dirección, el presupuesto estatal es la principal herramienta para articular las políticas públicas y en él se reflejan las prioridades y los beneficiarios de las mismas. Esta información resulta clave para que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de los gobernantes.

Conseguir los recursos necesarios para consolidar el funcionamiento de una sociedad es una variable clave del buen funcionamiento de los países y por eso el sistema fiscal debe ser objeto de especial consideración. La calidad del gasto público y el sistema tributario tienen, por tanto, una influencia relevante en la legitimación del sistema democrático ante la ciudadanía. La calidad de los bienes y servicios públicos como la salud, las pensiones o la educación debe satisfacer las necesidades y demandas de la población, para que los ciudadanos se sientan comprometidos con el Estado y no se erosione su confianza en el funcionamiento de la democracia.

La experiencia europea

En Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, después de una larga historia de enfrentamientos y guerras fratricidas, el modelo de Estado del Bienestar permitió importantes avances en materia de cohesión social gracias a un creciente gasto público, que a su vez hizo posible una mejor distribución de la renta. Aunque con excepciones, los ajustes entre el Contrato Social y el Pacto Fiscal gozaron en la mayoría de los casos de un grado importante de legitimidad social, como consecuencia del consenso alcanzado entre el estado, los sindicatos y los empresarios. Este consenso permitió atender las demandas sociales y garantizar al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica.

La cohesión social en Europa se ha asentado sobre cinco elementos fundamentales: 1) la preocupación por evitar la pobreza, limitar las diferencias entre los ciudadanos y garantizar determinados estándares de igualdad; 2) el acceso universal de los ciudadanos a servicios básicos como la salud, la educación, las pensiones o la vivienda; 3) el reconocimiento de la importancia del diálogo social y de los derechos laborales, y su protección en el seno del mercado de trabajo; 4) la atención a las diferencias en el ámbito territorial (dentro de cada país y entre países), al entenderse que era imposible la integración europea si no se ampliaban las áreas del mercado y se aseguraban niveles de vida similares entre los ciudadanos de sus distintos países y territorios; y, por último, 5) la existencia de un pacto fiscal, elemento central para garantizar al estado los recursos necesarios para cumplir sus tareas.

Hoy, la Unión Europea se enfrenta a serios desafíos para mantener su modelo de cohesión social y preservar la esencia del modelo de bienestar. Al impacto de la crisis económica se suman cuestiones estructurales como la viabilidad de los sistemas de protección social ante el crecimiento poblacional, la pérdida de competitividad de la economía o la necesidad de reducir las altas tasas de desempleo.

La situación en América Latina

En América Latina, el Estado de Bienestar tuvo un carácter limitado. Los efectos de la crisis de la deuda externa a partir de 1982 y de las sucesivas crisis económicas en los años 90 conllevaron fuertes

restricciones de la política fiscal, ante la necesidad de salir de la crisis mediante una serie de reformas estructurales que redujeron el peso del estado.

El "Consenso de Washington" que insistía en la idea de reducir el papel del estado, del sector público, en toda América Latina ha limitado la capacidad de éste para articular políticas públicas y también ha limitado su poder para estabilizar desequilibrios económicos y lograr la distribución de la riqueza desde postulados de justicia. El resultado de este proceso fue la consolidación de notables diferencias entre los países de América Latina y los países más industrializados en sus estándares de estabilidad social y bienestar, así como en sus niveles de gasto público y en su carga tributaria, diferencias que han perdurado hasta nuestros días.

Desde la crisis económica internacional de finales de los años noventa, que tuvo un severo impacto en América Latina, la región ha experimentado mejoras notables hasta la llegada de la actual crisis económica y financiera global. La región vivió un ciclo expansivo de crecimiento de casi cinco años, con superávit por cuenta corriente, una mejora en los términos de intercambio, un resultado positivo de las cuentas fiscales, el incremento de las reservas internacionales y la reducción de la deuda externa.

Esta situación, unida a un mayor gasto público social y a programas específicos de ayuda a los más desfavorecidos, permitió reducir el desempleo y la pobreza en algunos países de forma significativa. Como resultado, 41 millones de personas salieron de la pobreza en la región entre 2002 y 2008.

Aunque América Latina ha afrontado la crisis actual con más solidez que otras regiones, no ha sido inmune a la misma. Mientras que entre 2003 y 2007 la actividad económica avanzó un 4,7% de media anual, 2009 cerró con una contracción del 1,8% del PIB, aunque con importantes diferencias entre países. Este menor crecimiento, el más bajo en seis años, ha afectado en mayor medida a los hogares con menos recursos. A lo largo de 2009 la pobreza en la región habría aumentado un 1,1% y la indigencia un 0,8% respecto a 2008, lo que implicaba un cambio en la tendencia que se venía registrando. Es cierto, sin embargo, que los efectos de la recupera-

ción se han hecho notar en 2010, en buena medida sustentados en el crecimiento de los precios de la energía y de las materias primas.

No puedo dejar de mencionar, en este marco, el extraordinario resultado conseguido por la economía de Paraguay en 2010, año en el que se registró un crecimiento del PIB del 14,5%, el más alto de la región y el tercero a nivel mundial.

Con todo, aunque se ha reducido la desnutrición, la mortalidad infantil y el analfabetismo, persisten muy importantes desigualdades. A pesar de su mayor dinamismo económico, América Latina y el Caribe siguen presentando unas diferencias en la distribución personal de los ingresos muy superiores a las de otras regiones del mundo, incluyendo África. En América Latina, mientras que el 10% más rico de la población percibe un 34% de los ingresos totales, el 40% de los hogares con menores ingresos obtiene, en promedio, un 15%. Se trata de una diferencia enorme que no existe en ninguna otra parte del mundo y que representa un gran peligro para la estabilidad de la sociedad.

Otro dato preocupante es el bajo grado de credibilidad que tienen las instituciones democráticas entre los ciudadanos y la escasa confianza que existe entre las personas, elementos que dificultan cualquier progreso en términos de cohesión social. Aunque un 76% de los ciudadanos de la región considera que la democracia es la mejor forma de gobierno, la satisfacción con el funcionamiento de la misma es baja, con valores inferiores al 45%. Asimismo, existe un reducido apoyo de los ciudadanos a las instituciones públicas y una baja percepción de que el Estado garantiza una justa distribución de la riqueza.

No puedo dejar de mencionar, en este marco, el extraordinario resultado conseguido por la economía de Paraguay en 2010, año en el que se registró un crecimiento del PIB del 14,5%, el más alto de la región y el tercero a nivel mundial.

En ese contexto, la fiscalidad se convierte en un factor clave en la dificil tarea de lograr una mayor cohesión social. Se trata de una herramienta esencial para fortalecer la gobernabilidad y la democracia, al tiempo que sirve de base para que las políticas de desarrollo económico permitan que los beneficios del mismo se trasladen a la sociedad y, en especial, a los colectivos más desfavorecidos.

La creciente preocupación por los efectos negativos de la globalización y del denominado "Consenso de Washington" en la región provocó un giro en las políticas de desarrollo, con un mayor énfasis en la dimensión social, la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso. En este sentido, surgieron nuevos enfoques que situaron el papel de las instituciones y de la política social como factores esenciales para garantizar el desarrollo sostenible. El Estado pasó a ser considerado como un elemento fundamental para corregir las deficiencias del mercado y fomentar el desarrollo económico, político y social.

Las nuevas políticas de desarrollo han conducido a la búsqueda de sinergias entre crecimiento económico y cohesión social, ante la persistencia de importantes problemas de desigualdad, la continuidad de la pobreza y un débil sentido de pertenencia y legitimidad social de las instituciones públicas de la región, sumados a una baja confianza en el funcionamiento de los servicios públicos.

Si bien para lograr un desarrollo sostenible es imprescindible el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la competitividad, las economías de mercado necesitan sólidos cimientos institucionales y políticas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad, al tiempo que generen mayores oportunidades de prosperar al conjunto de la sociedad.

No existe incompatibilidad entre las políticas orientadas al crecimiento y las políticas dirigidas a la equidad. Una mayor igualdad es doblemente positiva para reducir la pobreza, ya que tiende a favorecer el desarrollo sostenible en su conjunto y a generar crecientes oportunidades para los grupos más pobres de la sociedad.

El fortalecimiento del buen gobierno ha sido considerado asimismo como un factor esencial para el desarrollo económico. El correcto funcionamiento de la democracia y sus instituciones es una condición sine qua non para un desarrollo equitativo y sostenible.

La tributación en América Latina

La reforma del Estado es un elemento central de las políticas de desarrollo. Llegado a este punto, permítanme que me centre en el estado de la tributación de América Latina, para luego abordar algunos elementos que podrían servir para focalizar los esfuerzos dirigidos a la aplicación de reformas fiscales.

En los últimos 15 años, la mayoría de los países de la región, han llevado a cabo importantes esfuerzos para mejorar el papel de la política tributaria. Estas reformas han tenido como principales objetivos aumentar la recaudación, modificar la composición de la estructura tributaria para lograr efectos sobre la equidad y la distribución del ingreso, y fomentar un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Sin embargo, pese a los avances, la baja presión tributaria, el carácter regresivo de la tributación, la reducida cultura fiscal ciudadana y la escasa calidad del gasto público siguen limitando el papel redistributivo del Estado. Me referiré brevemente a cada uno de estos elementos.

Aunque la carga tributaria promedio ha aumentado a lo largo de los últimos años, cuando se compara la actual presión fiscal, que es el 18% del PIB como media en la región, con las necesidades para dotar de recursos suficientes al Estado, ese porcentaje no es suficiente. La carga tributaria media de América Latina es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la OCDE (38% del PIB), o de la Unión Europea (40% del PIB). Tal vez en Europa hemos aumentado la presión fiscal demasiado, pero entre el 40% y el 18% hay una diferencia excesiva que, en gran medida, impide al Estado cumplir sus tareas.

Este dato pone de manifiesto que existe margen para reducir la brecha fiscal, es decir, la distancia entre la recaudación efectiva y la potencial, y para poder aumentar los recursos públicos y, por consiguiente, la capacidad redistributiva del Estado.

Por otro lado, los sistemas tributarios no están contribuyendo en muchos casos a reducir la desigualdad en América Latina. En la mayoría de los países de la región la distribución de la renta empeora tras la aplicación del sistema impositivo; esta situación evidencia el carácter regresivo de unos sistemas tributarios basados principalmente en los impuestos sobre el consumo, con un peso muy reducido de la imposición directa, especialmente del impuesto que grava la renta de las personas físicas. La carga tributaria directa promedio de los impuestos a los ingresos y al patrimonio como porcentaje del PIB es la más reducida del mundo, y se sitúa más de 10 puntos por debajo del promedio de los países desarrollados.

En este escenario, el gasto público apenas puede corregir de manera efectiva el desequilibrio en la distribución de la renta, ya que después de impuestos y transferencias la desigualdad de ingresos en América Latina apenas se reduce en un 5%. El peso creciente de la imposición sobre el consumo en detrimento de la directa, es sin duda uno de los factores que explica los problemas de los países americanos para mejorar la distribución de la renta.

Además, hay elevadas tasas de evasión fiscal. Las tasas de fraude en el impuesto sobre la renta en América Latina son muy elevadas y se mueven en un rango entre el 40% y el 65% de la recaudación total, lo que supone una brecha del 4.6% del PIB para el promedio de los países de la región. En el caso de Impuesto sobre el Valor Añadido, el fraude promedio estimado es del 26%.

El fraude limita seriamente la capacidad tributaria de los países de América Latina y la posibilidad de llevar a cabo las políticas de gastos necesarias para mejorar la calidad de vida de la población. Aunque desde 2002 el gasto público total ha aumentado en la región, sigue siendo insuficiente para atender los objetivos básicos de la acción pública, al situarse en un 25% del PIB de promedio anual en el período 2002-2008, frente a la media del 44 % de los países de la OCDE.

Por otra parte, existe una baja valoración de los servicios que presta el Estado, entre ellos la justicia, la policía, los hospitales públicos o la educación, y lo mismo sucede con servicios públicos específicos, como por ejemplo el transporte público.

El fraude limita seriamente la capacidad tributaria de los países de América Latina y la posibilidad de llevar a cabo las políticas de gastos necesarias para mejorar la calidad de vida de la población.

En los últimos tiempos se ha promovido un mayor acceso público a la información sobre los presupuestos gubernamentales, pero las trasparencia presupuestaria continua siendo una asignatura pendiente en muchos países. Este aspecto dificulta la capacidad ciudadana de exigir al Gobierno la rendición de cuentas acerca del manejo de los recursos públicos; además, hay una insuficiente cultura fiscal ciudadana. En esa dirección, el fraude fiscal y la cultura de la ilegalidad son, sin duda, un importante obstáculo para el desarrollo en América Latina.

Los ciudadanos de la región son muy conscientes de esta situación ya que perciben que más de la mitad de la población no paga debidamente los impuestos que le corresponden. El problema, además, es que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no es considerado por muchos latinoamericanos como un elemento central del ejercicio de la ciudadanía; por el contrario, predomina una concepción de la democracia basada fundamentalmente en el ejercicio del voto y tan sólo el 50% de la población considera el pago de los impuestos como algo imprescindible. El impago de los impuestos también está vinculado a la capacidad del propio Estado para hacer respetar la ley.

Fiscalidad y cohesión social: Consideraciones sobre el Pacto Fiscal

La fiscalidad, como ya he señalado, contribuye de manera significativa a la promoción de la cohesión social, y lo hace especialmente a través de dos mecanismos fundamentales. Por un lado, los ingresos fiscales permiten financiar las políticas de gasto público, singularmente las de carácter social. Por otro, los legisladores deciden qué

segmentos de la población, y en qué cuantía, deben aportar los recursos necesarios para la financiación del Estado. Así, una política fiscal progresiva, con un peso suficiente de la imposición directa, tiene un efecto redistributivo de la riqueza, ya que la carga tributaria recae en mayor medida en los sectores de población con mayores ingresos, mientras que los beneficios derivados del gasto público alcanzan a todos, y especialmente a quienes más los necesitan. Esa es una condición básica de la cohesión social.

Para alcanzar los umbrales adecuados de cohesión social es necesario un pacto fiscal que legitime las responsabilidades y competencias de los gobernantes en las diferentes esferas de la sociedad. Ello implica establecer las reglas para determinar la procedencia de los recursos estatales y unas pautas sobre su asignación y utilización. El diseño de una política fiscal equitativa y su aplicación a los ciudadanos de acuerdo con los principios de justicia y generalidad se convierten en un pilar fundamental de la convivencia democrática.

El pacto fiscal es un instrumento idóneo para atribuir al Estado una capacidad suficiente para distribuir recursos y lograr una mayor igualdad. Las reglas básicas sobre las que se sustenta dicho pacto son las siguientes: el aumento progresivo de la carga tributaria en un marco de incentivos adecuados a la inversión productiva; una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de exenciones en los impuestos directos; una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto sobre la renta; una plataforma compartida que vincule los cambios en la carga y la estructura tributaria con el destino de esos recursos en las políticas públicas; una agenda pública clara y consensuada para mejorar la transparencia del gasto público y la eficiencia y eficacia del mismo; una ruta de reprogramación gradual del gasto social que asegure su impacto redistributivo y sus mayores efectos en materia de equidad y productividad. Y por último, una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia, por ejemplo, a través de fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

Líneas de reforma fiscal

Cuando se trata de concretar el concepto del pacto fiscal en el proceso de reforma de un país específico, el punto de partida es analizar en detalle las debilidades del sistema impositivo en cuestión para, seguidamente, construir un verdadero consenso político social a favor del cambio. Además, las modificaciones deben tener un carácter integral si se aspira a dotar de estabilidad a los ingresos fiscales, y si se pretende que los tributos tengan un impacto relevante en la sociedad.

Como se ha subrayado, pese a la evolución favorable de los últimos años, la presión fiscal en la mayoría de los países de América Latina es muy baja, tanto si consideramos sus necesidades de gastos como si tenemos en cuenta su grado de desarrollo de acuerdo con el PIB por persona. Así, las reformas tributarias en la región deberían orientarse a la ampliación de las bases imponibles, de forma que se incorporen nuevos contribuyentes y hechos imponibles. Es preciso generar un nivel de ingresos estable, no excesivamente dependientes de la evolución de los precios de las materias primas. A la hora de ampliar el universo fiscal y ensanchar las bases de los impuestos es necesario incluir tanto las rentas más altas, como las que integran la economía informal.

Las reformas deben contar con un fuerte apoyo político y social; de ahí la conveniencia de llevar a cabo procesos de diálogo con los principales partidos políticos y con los interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil, que permitan llegar a un pacto fiscal sobre la necesidad de obtener un nivel de ingresos tributarios que puedan ser aplicados, con transparencia y eficacia, a la prestación de bienes y servicios esenciales para la población y las empresas.

Adicionalmente, los cambios en la política fiscal deben ser claros y convincentes, por lo que se requiere, en consecuencia, que los Ministerios de Hacienda sean capaces de transmitir a la sociedad los motivos y los contenidos de la reforma así como sus efectos.

La modificación de la estructura tributaria en América Latina resulta esencial para avanzar en la equidad. Las reformas deberían orientarse a someter a tributación los rendimientos de las personas físicas y a eliminar gran parte de las exenciones y beneficios fiscales existentes, tanto en la imposición sobre la renta como en los tributos sobre el consumo, dado que producen distorsiones y atentan contra la equidad del sistema. El aumento de la imposición directa es fundamental para equilibrar las estructuras fiscales. También es imprescindible fortalecer los impuestos locales, fundamentalmente los que gravan la propiedad inmobiliaria.

No cabe duda de que incrementar la presión y modificar la estructura tributaria genera reticencias de los sectores con ingresos medios y altos, que no ven necesario asumir nuevos impuestos si no disfrutan de unos servicios públicos de calidad. Al mismo tiempo, los servicios públicos no podrán mejorar si la recaudación es insuficiente. Ese es el círculo vicioso que debe romperse para que el sistema fiscal funcione adecuadamente y el sector público pueda cumplir sus tareas. Por tanto, si queremos contar con sociedades cohesionadas es necesario que quienes más tienen también contribuyan en mayor medida a la financiación de los servicios públicos.

Los ciudadanos saben que si no pagan impuestos, de alguna manera van a tener que pagarlo de otro modo, como por ejemplo, con inestabilidad, inseguridad, o debiendo financiar servicios privados de seguridad, educación o de salud. Nada ni nadie puede decir que las cosas vienen del cielo. Parece imprescindible en todo caso que cualquier cambio en la estructura tributaria vaya acompañado de una mejora en la calidad y transparencia del gasto, así como de una mayor universalización de las políticas públicas, para que no estén solo enfocadas a las clases más desfavorecidas, que son las que pagan menos impuestos, sino también a los sectores medios y a los de mayores ingresos. Sólo de esta manera se puede conseguir la consolidación del sentimiento de ciudadanía en la población.

Modernización de las administraciones tributarias

Resulta igualmente preciso profesionalizar los recursos humanos y la estructura organizativa en el seno de la Administración tributaria, que ha de ser capaz tanto de detectar el fraude como de diseñar estrategias que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones impositivas. De nada sirve un sistema fiscal con un excelente diseño si la institución encargada de aplicarlo no cuenta con la capacidad adecuada. Las Administraciones tributarias deben disponer de los recursos humanos suficientes, seleccionados con criterios de calidad y mérito, con estabilidad en el empleo y un nivel de retribución razonable.

La Administración debe centrar su actuación en tres líneas estratégicas: evitar el fraude; facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y generar una mayor cultura fiscal entre los ciudadanos. En lo que atañe a las acciones para la detección y corrección del fraude, la creciente complejidad de los mecanismos usados por los defraudadores recomienda fortalecer las Administraciones tributarias y aumentar la colaboración institucional e internacional con la finalidad de compartir información y alcanzar acuerdos para combatir más eficazmente la evasión y el fraude.

Es esencial que las Administraciones dispongan de modernas herramientas y de personal especializado, con capacidad para investigar los movimientos financieros asociados a la actividad económica, problema común de todos los países en el mundo. Cuando una empresa internacional no paga impuestos en ningún país comete un fraude que nos afecta a todos, a todo el mundo, lo que no es, en ningún caso, aceptable, porque también hace uso de los servicios públicos en todas partes.

La complejidad del fenómeno de la informalidad laboral requiere también estrategias integrales, que además de fortalecer los mecanismos de recaudación de las cotizaciones de la Seguridad Social, favorezca la inclusión en la economía formal de las pequeñas y medianas empresas, de los autónomos y de otros trabajadores del sector informal. Es necesario buscar estrategias nacionales basadas en el consenso entre diferentes instituciones públicas y privadas con una perspectiva a largo plazo, para reducir la competencia desleal y la desprotección laboral y social.

La globalización de la economía dificulta la labor de las Administraciones tributarias, especialmente en la lucha contra el uso de paraísos fiscales y territorios "opacos", por lo que es necesario de-

fender el conocimiento de los mismos y la aplicación de las mejores prácticas, promover mecanismos de cooperación internacional y reducir las restricciones a los intercambios de información entre países.

El combate contra la evasión fiscal implica aumentar la sensación de riesgo para los incumplidores, pero además pone de manifiesto que el Estado de Derecho es igual para todos. No hay que olvidar que el fraude perjudica a todos los ciudadanos, pero especialmente a aquéllos que asumen su responsabilidad y cumplen con sus obligaciones tributarias. Los que evaden impuestos se benefician de derechos sin satisfacer contrapartida alguna y esto no es admisible.

Las Administraciones tributarias que quieran ser eficientes, modernas y cercanas a las necesidades de la población deberían desarrollar estrategias para mejorar su comunicación con los contribuyentes, así como ampliar la gama de servicios a los ciudadanos, de modo que a éstos les resulte más sencillo cumplir sus obligaciones tributarias.

Es dificil que una reforma fiscal tenga éxito si no va acompañada de un mayor conocimiento entre la población del funcionamiento del sistema impositivo y de su importancia para la cohesión social. Y las instituciones deben ejercer un papel activo en la transformación de la cultura tributaria de la sociedad. En este sentido, resulta clave la colaboración de las diferentes Administraciones, el Ministerio de Hacienda y evidentemente la sociedad civil, las empresas y el sector privado.

Apoyo internacional a las reformas fiscales

Para concluir, me gustaría destacar la relevancia del apoyo internacional a los procesos de reforma fiscal y de modernización de las Administraciones tributarias. Aunque algunas reformas han fracasado porque se han intentado aplicar modelos teóricos importados desde el exterior que resultaban inapropiados para las realidades locales, el intercambio de experiencias tanto entre instituciones de los diferentes países de América Latina como con otros países de distintas regiones continúa siendo de gran relevancia en el contexto de la economía global.

Esta ha sido la apuesta de un importante programa de la Unión Europea, EUROsociAL, que apoyó, en el marco de la promoción del objetivo de la cohesión social tanto en Europa como en América Latina, un diálogo entre las Administraciones públicas de ambas regiones en materia de concepción y aplicación de políticas tributarias. De este diálogo, absolutamente respetuoso con las especificidades y las responsabilidades propias de cada país, han nacido, entre otras cosas, interesantes propuestas y actividades de "educación fiscal" en las que Paraguay, entre otros países, tuvo un papel activo.

La experiencia demuestra que es imprescindible compartir información, exportar buenas prácticas administrativas y realizar actuaciones conjuntas. Cada nación debe hallar su propio camino de desarrollo, pero se puede aprender de los errores y de los aciertos de países e instituciones que se enfrentaron en su momento a desafíos similares.

La Unión Europea se ha construido a partir de las experiencias, de los éxitos y los fracasos de sus miembros y esa información acumulada puede ser útil para ALC. Estamos a su disposición, totalmente abiertos, para incrementar, como ya se hizo en los años recientes con algunos países de América Latina, el intercambio de experiencias en materia de políticas fiscales así como para apoyar, a través de una acción articulada de cooperación, las reformas que ustedes estimen necesarias para alcanzar un más alto grado de cohesión social en su propio país y en los países de la región. Somos partidarios de esas reformas, pero sobre todo, somos amigos y estamos a su disposición.

En nombre de la Comisión Europea les agradezco nuevamente su presencia y les reitero la más cordial bienvenida a este seminario. Muchas gracias por su atención.

Preguntas y respuestas

Moderador Ingeniero Gerónimo Bellassai, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda.

¿Cómo se puede mejorar la competitividad de un país sin que se hagan obras de infraestructuras, especialmente necesarias en un país como Paraguay que, por ser mediterráneo, precisa invertir en líneas de trasmisión, rutas, etc.?,

Las infraestructuras sin duda son importantes en todas partes y también aquí, en Paraguay. Pero la construcción de infraestructuras requiere importantes cantidades de recursos. Pensemos en el dinero que se necesita para construir una carretera, una autopista, un puente, o para hacer una represa hidroeléctrica, una infraestructura social, como hospitales o escuelas. Se necesita un gran volumen de recursos y es evidente que el Estado no puede preguntar a los ciudadanos si están dispuestos a pagarlo todo directamente con sus impuestos.

¿Cómo se puede conseguir que la institución de un sistema fiscal sea aceptada y asumida por el país?

En mi opinión, también es necesario disponer de la infraestructura mínima para desarrollar la economía y lograr que las empresas puedan trabajar. En este ámbito podemos ayudarles, porque en la Unión Europea tenemos programas de contribución a la financiación en infraestructuras, contando con la participación de los bancos

internacionales y también con dinero y bonos de la Comisión Europea y de sus países miembros.

Tenemos posibilidades para intentar coordinar los esfuerzos de las agencias Europeas como la AECID, la Agencia Alemana, la Agencia Francesa o el Banco Europeo de Inversiones; y también el BID, la CAF, todos los bancos regionales, el Banco Mundial, a través de los cuales se pueden establecer consorcios que puedan financiar inversiones costosas. Sin duda es un gran desafío, especialmente en un país como Paraguay, donde el trabajo del Ministro de las infraestructuras tiene que ser muy difícil, porque las inversiones a realizar son enormes y se necesitan muchos recursos.

¿Cuáles son las estrategias más importantes para asegurar la calidad del gasto público en los estados modernos?

Desde mi punto de vista, hace falta planificación, programación; es preciso combinar recursos nacionales con préstamos locales e internacionales, y contar también con donantes nacionales e internacionales y, en general, con todos los medios de financiación disponibles. En caso contrario, los montos son tan enormes que no es posible generar las infraestructuras necesarias y, en consecuencia, se cierran las posibilidades de desarrollo del país. Sin embargo, es importante ser conscientes, por otro lado, de que no se puede esperar que el Estado pueda desarrollar infraestructuras correctas para el país si no dispone de recursos o cuenta con un nivel muy bajo de carga fiscal.

¿Conoce si la aplicación del Impuesto a la Renta Personal tuvo en otros países, tanta resistencia política como en Paraguay?

Las resistencias son normales; puede entenderse que la gente no quiera pagar el impuesto; pero si yo me considero un ciudadano en Francia y quiero tener servicios públicos básicos de buena calidad, ¿quién va a pagar si yo no participo?. En segundo lugar, moralmente no me siento bien cuando veo a personas en la calle que no tienen lo mínimo para vivir; me parece que yo debo tener un mínimo de soli-

daridad y contribuir a resolver ese problema en función del nivel de renta que obtengo. En todo caso, si no soy demasiado estúpido, para mí está muy claro que si mañana en las calles de las ciudades francesas hay más y más gente que no tiene nada, y que nada tiene que perder, la sociedad no va a permanecer así durante mucho tiempo, porque el mantenimiento de esa situación producirá la disgregación y la descomposición de la sociedad.

Tenemos que tener en cuenta además que pertenecemos a sociedades donde todo se ve, todo se sabe; en la actualidad la gente puede usar internet, tener GPS, y, en general, disponer de una gran cantidad de información. No es como hace algunos años, cuando la población no sabía lo que pasaba; hoy, los ciudadanos saben lo que está pasando en cada momento y en los más diversos lugares del mundo, y pueden cuestionarlo todo y poner en marcha verdaderas revueltas sociales. Por eso es muy importante conseguir un cierto grado de cohesión social para evitar la disgregación social.

¿Qué piensa sobre el Impuesto sobre la Renta Personal?

Me parece un poco extraño debo decir, si he entendido bien, que Paraguay sea el único país de América Latina que no tiene impuesto sobre la renta personal. En la vida, tal vez en alguna ocasión, uno puede tener razón frente a todos, pero ése no es normalmente el caso, y tal vez, sea importante reflexionar si no es una buena idea hacer como todos los países de esta región e instituir igualmente un impuesto sobre la renta personal. Para tener una política fiscal equilibrada, a mi juicio, se necesita contar con un cierto reparto entre las diferentes fuentes de recursos financieros del Estado; no tiene sentido tener solo impuestos directos o indirectos, si se quiere garantizar un cierto equilibrio.

Evidentemente es una cuestión del Estado y de los representantes de las Cámaras parlamentarias, de los diversos órganos políticos, así como de la sociedad civil y de las empresas decidir cuál sea el tipo y las características del impuesto sobre la renta que se necesita. Se trata de intentar seleccionar la alternativa más justa.

¿Cómo convencer a los ciudadanos y a las empresas para que paguen impuestos?

Es muy difícil pero muy necesario. En parte, con educación; educación desde la escuela para crear conciencia ciudadana. Hay que explicar a los niños que si quieren, más tarde, a lo largo de su vida, tener una carretera que funcione, disponer de un buen transporte público, un buen hospital, o una buena educación -que es muy costosa- ellos y la sociedad en la que viven deben invertir para asegurar su futuro, y para eso no hay ningún milagro, es imprescindible pagar impuestos. Para financiar esos servicios se necesitan recursos, y esos recursos sólo se pueden obtener de la recaudación de impuestos.

En todo caso, es un proceso largo que exige además una abundante y progresiva información para que los ciudadanos entiendan el esfuerzo que se les pide. También se debe decir que, en este terreno, muchas veces los niños comprenden más rápidamente que los adultos, porque los adultos sueñan que el desarrollo del país se puede lograr sólo con la expansión económica y que no se necesita pagar impuestos.

El Estado tiene la necesidad de contar con profesionales capaces entre sus funcionarios y autoridades, ¿cómo hacer para poder pagarles suficientemente y conseguir que el Estado pueda retener a las personas capaces?

Es verdad que la administración debe tener funcionarios que tengan la capacidad de control y la capacidad de actuar con las técnicas más modernas; para eso se necesita una importante inversión en formación, y ahí también podemos ayudarlos si ustedes quieren. No tenemos problemas especiales para organizar seminarios con colegas de Bruselas, o especialistas de los distintos Estados miembros que tienen una cultura fiscal antigua. Ellos pueden organizar los seminarios necesarios y podemos financiarlos aquí, así como visitas de trabajo en cualquiera de los países de la Unión. Se puede organizar con el Ministro de Hacienda, y hemos hablado de eso esta misma mañana. Hay posibilidades de hacer eso también con el Banco Central y toda la administración económica del país.

Hay todo un conjunto de programas e iniciativas que podemos poner a su disposición. Sin duda, es importante tener una acción determinada en el ámbito de la formación, pero también se necesita que los funcionarios públicos, especialmente en el marco de la administración de los tributos, cobren un salario correcto, porque no se puede esperar que la administración fiscal sea eficaz si los recursos obtenidos de los impuestos no permiten pagarles correctamente. Siempre es el mismo problema, si queremos obtener buenos resultados, se necesita inversión, también en la administración fiscal.

Comentarios de la Conferencia

Comentarios sobre la Conferencia, Ingeniero Gerónimo Bellassai, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Tributación

Si me permite el señor Richard Weber, quiero hacer tres puntualizaciones de la presentación y sobre este tema; en particular sobre la parte de Impuesto a la Renta Personal, volviendo al contexto de Paraguay. En primer lugar, tenemos una baja presión tributaria. Nosotros estamos en un nivel de carga del 12% del PIB, mientras que en la región la presión tributaria media es el 18% y en la Unión Europea superior al 40%. A mayor nivel de desarrollo mayor presión tributaria; ese es un dato histórico y en cualquier texto de desarrollo económico uno se encuentra con esa realidad.

Segundo, hay un tema de regresividad que señalaba en su exposición, que tiene que ver con el equilibrio entre impuestos directos e indirectos, los impuestos que gravan las ganancias y el patrimonio, y el impuesto que se transfiere a través de los precios. En ese sentido, en Paraguay, la relación es de 20 – 80, es decir, los impuestos directos no pasan del 20% y los indirectos son el 80%. Si uno mira en la región, o analiza el caso de los países más desarrollados, uno ve que la relación está entre 40 y 60; o entre 50 y 50. En suma, en el país hay un serio problema de regresividad del sistema fiscal.

Tercero, un tema que me parece muy importante es el que ha señalado el señor Weber cuando decía que si no se resuelve el problema de la fiscalidad se termina poniendo en riesgo la propia sociedad. En efecto, el futuro de la sociedad no depende sólo de la parte económica, porque para que una sociedad funcione, no solamente debemos asegurar la competitividad y el crecimiento económico, sino que debemos tener, además de la estabilidad macroeconómica, la estabilidad social; y la estabilidad social no se puede lograr cuando el 40% de la población no tiene participación en la generación de riqueza o vive al margen de la sociedad.

Por último, en relación con las preguntas dirigidas al sector de infraestructura, quiero responder que, además de las concesiones, es importante la presión tributaria; la concesión no sustituye al aumento de la presión tributaria. Si tomamos los países que han tenido mayores concesiones en la región, los casos de Uruguay, Brasil o Chile, comprobamos que son países que han conseguido importantes concesiones sobre infraestructuras, pero al mismo tiempo tienen una presión tributaria que es el doble o el triple de la que nosotros tenemos.



Palabras de Apertura del segundo día del Seminario a cargo del Ingeniero Gerónimo Bellassai, Viceministro de la Sub Secretaria de Estado de Tributación

Muy buenos días a todos. Señor Richard Weber, Director General Adjunto y Director en funciones para América Latina de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea, EuropaAid; señor Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay; señor Eduardo Lechuga, Encargado de Negocios de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay; Autoridades nacionales, señoras y señores, amigos y amigas presentes. Es para mí un honor darles la bienvenida a este Seminario Técnico Político sobre las Experiencias de la Reforma Tributaria en los Estados Modernos.

Este seminario ha sido organizado por el Ministerio de Hacienda conjuntamente con la Unión Europea a través de su delegación en Paraguay, encabezada por Eduardo Lechuga y Richard Weber, a quienes desde ya extiendo un agradecimiento especial de parte del Ministro Hacienda de Dionisio Borda.

En el día de hoy vamos a tener la oportunidad de escuchar las experiencias de reforma tributaria en Estados modernos; en especial la experiencia de Europa como bloque de Estados y de América Latina. Se trata de responder a cuestiones como ¿cuál es la situación, cuáles las experiencias, éxitos, fracasos, dificultades de ambas regiones?. Por la tarde escucharemos las experiencias, en particular, de España y de Paraguay.

¿Qué buscamos con estos seminarios?. Paraguay está pasando en este inicio del siglo XXI, por una coyuntura económica muy favorable. Nuestro país se posiciona en este momento en la economía internacional como proveedor de alimentos, el cuarto proveedor de alimentos, en un momento en el que realmente el mundo necesita muchos alimentos, y esta capacidad productiva nuestra es muy importante.

Al mismo tiempo, nosotros tenemos disponibilidades de energía, energía limpia, una energía que es muy necesaria y además también, a partir de las experiencias más recientes que estamos teniendo, vemos cómo otros tipos de energía generadas a través de otras vías se vuelven más peligrosos y se van a hacer cada vez más prohibitivos. Por eso nuestra capacidad de proporcionar energía limpia va a ser cada vez más requerida a nivel internacional. Por otro lado, hay que recordar que estamos sentados sobre el Acuífero Guaraní, que es uno de los acuíferos más grandes y más importantes del mundo, y todavía uno de los más limpios. El agua, como saben ustedes, va a ser probablemente en el siglo XXI el recurso más escaso.

Todo esto nos posiciona en una coyuntura muy favorable como ya había dicho, pero también es cierto que, para que todas estas cosas realmente terminen transformándose en un desarrollo real en nuestro país, no es suficiente con la simple coincidencia de factores; es necesario también que nosotros como país, como Estado, nos organicemos y seamos capaces de convertir todas estas posibilidades en un desarrollo real. Se trata de que estas oportunidades, la generación de estas riquezas, realmente sirvan para desarrollar infraestructuras, para desarrollar oportunidades para todos los paraguayos, para que este desarrollo sea equitativo y para que llegue realmente incluso a la gente más pobre. De otro modo, es muy probable que momentos como el que vivimos, que tampoco duran mucho, simplemente pasen como un momento bueno que añoraremos después y que estas riquezas, en su mayor parte, irán a parar a otras latitudes.

Todos los países tienen el deber de ser celosos de su riqueza y nosotros tenemos que ser celosos de las nuestras, y conseguir que puedan catapultarnos hacia una estructura más permanente y que no dependa de la coyuntura. Ahora bien, para esto es fundamental que afrontemos la cuestión de la fiscalidad, uno de los factores de

mayor relevancia en las sociedades actuales. Como se dijo ayer, tal vez no es necesario que el Estado sea grande pero sí que sea fuerte, que tenga capacidad de regular y de dar los servicios que el país necesita. Y para conseguir ese objetivo planteamos el problema del impuesto, de una estructura impositiva adecuada para las necesidades del país.

¿Qué significa para nuestro país una estructura impositiva adecuada? Esa es la pregunta que tenemos que hacernos, que es muy grande y a la vez muy pequeña: ¿Cuál sería la estructura justa? ¿Cuáles son aquellas zonas impositivas que no cubrimos? ¿Cuáles son los sectores que no tributan en absoluto o que tributan poco?. Estas son las preguntas que tenemos que hacernos para poder, a partir de ahí, plantearnos como país, como sociedad, hacia dónde queremos ir y cómo queremos avanzar.

Sin más, quiero finalmente agradecer a todos los expositores que han venido, a los miembros de la Delegación de la Unión Europea que nos acompañan, a los expositores europeos que están aquí para compartir con nosotros su experiencia, al Señor Oscar Cetrángolo de CEPAL que vino para apoyarnos y para compartir la experiencia latino americana.

Todo esto en el marco de una visión compartida de los problemas principales, pues creo que sintonizamos rápidamente, porque en pocas horas de estar juntos y de conversar uno ya siente que hay una sintonía, y que en estos momentos los aires que se respiran a nivel mundial son aires de comunidad; no podemos crecer solos, ni podemos vivir aislados; los países tenemos que trabajar juntos, necesitamos coordinar nuestro trabajo respetando siempre nuestras propias individualidades.

Me ha llamado mucho la atención la experiencia europea; cómo precisamente en el momento que nacía la Unión Europea y se eliminaban las fronteras, sin embargo, se fortalecían los regionalismos y se procuraba estimular el crecimiento de los territorios de menor desarrollo. Esto es un signo muy importante de cómo la Unión, la Comunidad, se quiso construir a partir de las propias entidades; no a costa de la desintegración de las entidades sino al contrario, fortaleciéndolas.

Es un ejemplo, sin duda, interesante. Visto desde aquí quiere decir que nosotros como Paraguay, también debemos fortalecer nuestras propias entidades, nuestros valores, las riquezas propias culturales y materiales que tenemos, para desde ahí relacionarnos con el resto del mundo. Solamente así vamos a poder realmente ser un país rico y próspero, donde todos los paraguayos puedan tener el bienestar del que habla nuestra constitución.



Presentación de la Conferencia del Señor Juan López Rodríguez a cargo del Señor Richard Weber, Director General Adjunto de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea



Richard Weber, moderador, junto a Oscar Benitez Codas, comentarista, acompañaron la exposición de Juan López Rodríguez.

Es un placer estar de nuevo con ustedes hoy. Voy a presentar primero al orador, señor Juan López Rodríguez, quien es asesor de Política Fiscal de la Dirección General de Impuestos y Aduanas de la Comisión Europea. El es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada, experto en Derecho Fiscal de la empresa y de las Sociedades en sus aspectos nacionales e internacionales y comunitarios. Tiene una amplia experiencia profesional en el Ministerio

de Economía y Hacienda de España, en la Comisión Europea y en diversos órganos de competencia de política fiscal y tributaria. Tiene también una gran experiencia en puestos directivos y de asesoramiento en la Administración Pública Española. Es miembro de varios consejos de administración de instituciones públicas y asesor de política fiscal de la Comisión Europea en su departamento general.

Nuestro comentarista para los dos primeros paneles es el señor Oscar Benítez Codas. El señor Benítez es Licenciado en Contabilidad de la Universidad Nacional de Asunción y Máster en Administración de Empresas por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Tiene más de 40 años de experiencia profesional en áreas de contabilidad, impuestos, y servicios legales en el marco de diferentes actividades financieras, comerciales e industriales, así como en actividades de consultoría. Tiene también una amplia experiencia docente, habiendo tenido a su cargo diferentes materias en distintas universidades e instituciones de postgrado en Paraguay, como Sistemas Impositivos Comparados del Mercosur, introducción en Administración y Contabilidad y Planeamiento de Sistemas Contables. Actualmente el señor Oscar Benítez Codas es socio y director de Benítez Codas y Asociados.

Muy bien; a continuación vamos a tratar la fiscalidad en la Unión Europea, con la utilización de diversos ejemplos, que va desarrollar nuestro amigo Juan López.

Exposición a cargo del Señor Juan López Rodríguez. Asesor de Política Fiscal de la Dirección General de Impuestos y Aduanas de la Comisión Europea

Introducción

Muchas gracias al Ministerio de Hacienda de Paraguay por habernos invitado a este seminario y poder compartir con todos ustedes la experiencia europea en materia fiscal. Mi exposición cubrirá dos grandes áreas: una primera consistirá en explicar cómo es la estructura fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea, y en la segunda abordaremos la política fiscal de la Unión Europea en el contexto de la globalización.

La presentación que se les ha entregado con carácter previo es muy amplia, quizás excesiva para una charla, pero quería que tuvieran ustedes el material necesario y suficiente para que pudieran hacerse una idea general sobre las políticas fiscales de la Unión Europea. Me centraré en aquellos aspectos más relevantes, y a lo largo del coloquio posterior podremos profundizar en los aspectos que susciten mayor interés.

Antes de entrar en materia querría hacer una advertencia; voy a hablar de Estados miembros nuevos y de Estados miembros antiguos o "viejos" de la Unión Europea. Al mencionar estos últimos, me refiero a los que fueron parte de la Unión con anterioridad al año 2004. Eran 15 países: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Finlandia, Suecia y Austria.

Los Estados miembros nuevos son los que se incorporaron en el año 2004 y en 2007. En 2004 se incorporaron Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre, mientras que en el año 2007 se integrarían a la Unión, Bulgaria y Rumania. Cuando aluda a los Estados miembros viejos hablaremos de la Unión Europea a 15.

La distinción anterior no debe confundirse con las referencias a la llamada Zona Euro o Unión Europea a 16. Las estadísticas mane-



Juan López Rodríguez.

jadas hablan de UE a 16 porque mis datos se refieren a la zona euro con anterioridad a la última incorporación de Estonia. Hoy día hay 17 Estados que forman parte de la Zona euro, es decir, del conjunto de países de la Unión Europea que utiliza como moneda el euro. Estos datos son importantes a la hora de intentar comprender los gráficos que vamos a utilizar.

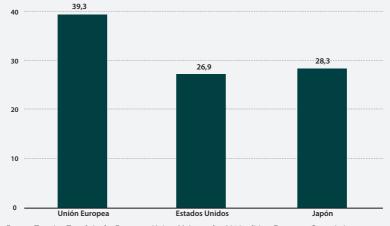
Presión fiscal en Europa

La primera gran idea que querría destacar es el alto nivel de presión fiscal que hay en Europa. Como se puede comprobar en el gráfico UE.1, en la Unión Europea la presión fiscal es un tercio superior a la de Estados Unidos y la de Japón. En efecto, desde el último tercio del siglo XX, en Europa se produce una gran expansión del sector público, debido fundamentalmente a la asunción por parte de los Estados de las políticas sociales de sanidad y de educación, lo que implica un gran esfuerzo y la necesidad de disponer de recursos cuantiosos.

Hacia finales del siglo pasado, con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dirigido a hacer posible el establecimiento de la moneda única, el euro, se inicia una etapa de control del déficit público para asegurar la sostenibilidad de esta moneda y, en consecuencia, se aplican políticas dirigidas a la consolidación fiscal en los Estados miem-

bros a través de reducciones del gasto público, o bien a través de incrementos de impuestos. Hacia el final de la década, aprovechando el crecimiento económico y el incremento de la recaudación, se produce una cierta reducción en las cargas fiscales, en particular del impuesto sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y también del impuesto sobre sociedades.





Fuente: Taxation Trends in the European Union. Main results. 2010 edition. European Commission – Taxation and Customs Union.

Dentro de la Unión Europea se produce una gran diversidad de situaciones: La presión fiscal oscila en 20 puntos en términos de PIB entre los distintos Estados. Pueden encontrar así en Dinamarca una presión fiscal del 48,2% frente a un 28% de Rumania. Por otro lado, se puede también concluir que hay mayor presión fiscal en los viejos Estados miembros, con la excepción de Grecia, Irlanda y España, cuyos indicadores son algo más bajos. En el conjunto de la Unión Europea, once Estados miembros mantienen ratios por debajo del 35%.

Las diferencias de presión fiscal pueden explicarse por las distintas opciones de los países en materia de política social, como el gasto en pensiones, salud, o educación, aunque tampoco está de más referirse a ciertas cuestiones de tipo técnico. Hay algunos Estados en los que la asistencia social se produce a través de reducciones fiscales y no a través del gasto público. También nos encontramos en algunos países con transferencias sociales que están exentas de impuestos.

En todo caso, a lo largo de los últimos años parece observarse una evolución de los distintos países de la Unión hacia la convergencia de sus indicadores de presión fiscal.

En cuanto a la evolución de la ratio fiscal (gráfico UE.2) se observa en general una disminución de la misma a partir del año 2008, como consecuencia de la recesión; la caída de la actividad económica ha llevado consigo una caída de la presión fiscal. Las informaciones de la Comisión en el año 2010 muestran que los niveles de presión fiscal están todavía por debajo de los correspondientes al año 2008, debido al mantenimiento de niveles de crecimiento económico bajo y, como consecuencia de ello, de la menor recaudación

Gráfico UE 2: Presión fiscal como % del PIB ponderado (proyección basada en las previsiones de primavera de 2010 de los servicios de la Comisión Europea).



fiscal. Al mismo tiempo, los Gobiernos están intentando mantener condiciones favorables para la recuperación económica utilizando el sistema fiscal para impulsar la actividad; sin embargo, a largo plazo, el margen para mantener la política de recortes tributarios se va reducir, ante la necesidad (imperiosa en algunos países) de consolidar las cuentas públicas y, por tanto, de limitar el incremento que se ha venido produciendo del gasto público.

Estructura de los sistemas tributarios

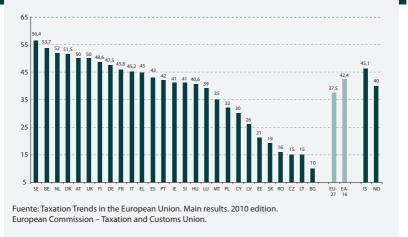
Por lo que se refiere a la distribución de la carga fiscal por impuestos, se observa el mayor recurso a los impuestos directos, más visibles para los electores, por parte de aquellos países donde los objetivos de redistribución de la renta son más pronunciados y explícitos. La distribución de la estructura impositiva difiere entre los Estados miembros. En los viejos Estados miembros encontramos que la recaudación se reparte de forma equivalente entre impuestos directos, impuestos indirectos y contribuciones sociales, representando cada uno de estos bloques, aproximadamente, un tercio del total de la recaudación. Sin embargo, en lo que llamamos nuevos Estados miembros, salvo el caso de Malta, la recaudación por impuestos directos es menor. Así, en Bulgaria los impuestos directos representan el 21% de la recaudación total, en Eslovaquia, el 22,1% o en la Republica Checa, el 23,8%. La razón se encuentra en que en estos países se aplican tipos de gravamen moderados, tanto en los impuestos que afectan a la renta personal como en el impuesto sobre sociedades. Más específicamente, el bajo peso de los impuestos directos se relaciona con el hecho de que en buena parte de los nuevos Estados miembros se aplica un impuesto sobre la renta personal de tipo único ("flat tax").

El gráfico UE.3 muestra cómo son los tipos de gravamen nominales máximos del IRP en los diversos países de la Unión. Como se puede ver, las diferencias son de nuevo llamativas, entre el 56,4% que se aplica en Suecia y el 10% que rige en Bulgaria. El tipo máximo de gravamen como media es el 37%; la mediana viene determinada por lo que sucede en Irlanda con un 41%; si a este valor de la

mediana le sumamos 15 puntos llegamos al tipo aplicado en Suecia. Habría que restar 31 puntos, para llegar al 10% de Bulgaria.

Los nuevos miembros, salvo Eslovenia y Hungría, tienen tipos máximos por debajo de la media. Como ya se ha dicho, hay que resaltar que siete Estados aplican un tipo único. Si se mira en el gráfico, se trata de los siete países con tipos inferiores: Letonia (26%), Estonia (21%), Eslovaquia (19%), Rumania (16%), la República Checa (15%), Lituania (15%) y Bulgaria (10%); todos estos estados con tipos de gravamen único, muestran así mismo una recaudación sobre la renta que es inferior a la media.



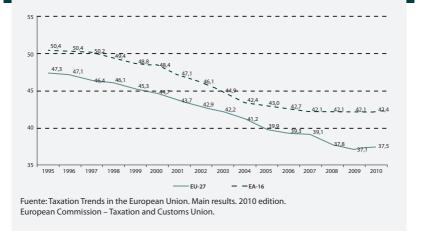


Como vemos en el gráfico UE.4, la evolución de los tipos de gravamen máximos en el impuesto sobre la renta desde el año 95 al año 2009, muestra una clara tendencia de reducción; sin embargo, por primera vez en varios años, el tipo máximo ha subido en el 2010, debido al aumento de dicho tipo máximo en varios Estados miembros y en particular el Reino Unido, con una nueva alícuota del 50%, así como en Grecia y Lituania. Ese incremento se puede atribuir básicamente al efecto de la crisis económica y financiera y

a la necesidad de subir impuestos para incrementar la recaudación y atender a un mayor nivel de gasto público. Al mismo tiempo, es necesario destacar que dicho aumento del tipo máximo es el resultado de incrementos muy significativos del mismo en un número muy reducido de países.

En la mayoría de los Estados miembros el tipo máximo se ha mantenido inalterado. No obstante, el gráfico que comentamos demuestra que entre el año 1995 y el 2009, casi todos los Estados miembros habían recortado sus tipos máximos y que la media de la Unión Europea se había reducido en 9,9 puntos.

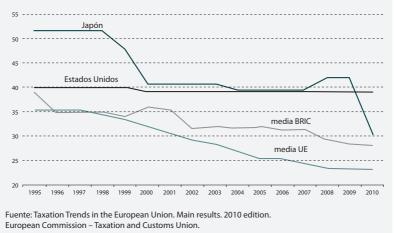
Gráfico UE 4: Evolución del tipo nominal máximo en el IRP (media)



El gráfico UE.5 recoge información sobre los tipos nominales de gravamen aplicados a la renta de Sociedades (Personas Jurídicas). Se puede comprobar en él cómo hay una tendencia general a la disminución de los tipos impositivos en las diversas áreas del mundo contempladas, quizás con la excepción de Estados Unidos, que muestra una cierta estabilidad en torno al tipo del 40%. Es el caso de Japón, que decidió una rebaja sustancial del tipo al final de los años noventa y de nuevo al final de la primera década del siglo actual. Un comportamiento similar, tal vez más moderado, se observa en los

casos de Brasil, India y China. Y, desde luego, la tendencia señalada se produce de manera clara en la Unión Europea, en donde se observa una disminución sistemática del tipo medio desde la mitad de los años noventa. El gráfico es un claro exponente de los efectos de la competencia fiscal en un marco de creciente internacionalización de la economía mundial.

Gráfico UE 5: Comparación de tipos en el Impuesto de Sociedades (1995-2010)

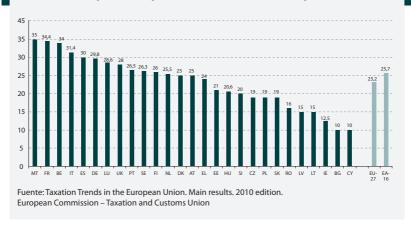


En cuanto a lo que ocurre en el interior de la Unión Europea, en el gráfico UE.6 se puede observar que también hay variaciones. El cambio no es tan intenso como en el impuesto sobre la renta personal, pero también aquí se producen modificaciones sustanciales. El valor mediano lo ofrecen Austria y Dinamarca con un tipo del 25%, casi dos puntos superior al valor medio. Habría que sumar 10 puntos para llegar al 35% de Malta o reducir 15 para llegar al tipo del 10% que se aplica en Chipre o en Bulgaria. En cualquier caso, los tipos de gravamen inferiores corresponden a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, que se han incorporado a partir del año 2004. A pesar de las diferencias, puede afirmarse, sin embargo, que la divergencia de tipos se ha venido reduciendo desde el año 1995.

No hay que olvidar, por otro lado, que los tipos efectivos de gravamen suponen en la generalidad de los casos, recortes sustanciales de los tipos nominales que se contemplan en el gráfico UE.6

En relación con el Impuesto de Sociedades, el gráfico UE.7 permite concluir que desde el 35,3% de media del tipo de impuesto sobre sociedades en el año 95, éste se ha venido reduciendo hasta el año 2010, al quedar en ese año el valor medio en el 23,2%. Esta es una tendencia además que no ha variado con los años de crisis, aunque haya países que han introducido nuevas reducciones, como la República Checa, Eslovenia, Grecia, Hungría o Lituania.



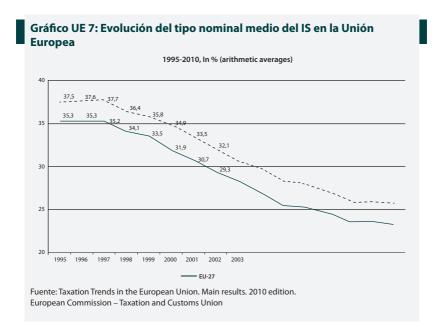


En cuanto a lo que ocurre en el interior de la Unión Europea, en el gráfico UE.6 se puede observar que también hay variaciones. El cambio no es tan intenso como en el impuesto sobre la renta personal, pero también aquí se producen modificaciones sustanciales. El valor mediano lo ofrecen Austria y Dinamarca con un tipo del 25%, casi dos puntos superior al valor medio. Habría que sumar 10 puntos para llegar al 35% de Malta o reducir 15 para llegar al tipo del 10% que se aplica en Chipre o en Bulgaria. En cualquier caso, los tipos de gravamen inferiores corresponden a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, que se han incorporado a partir del

año 2004. A pesar de las diferencias, puede afirmarse, sin embargo, que la divergencia de tipos se ha venido reduciendo desde el año 1995.

No hay que olvidar, por otro lado, que los tipos efectivos de gravamen suponen en la generalidad de los casos, recortes sustanciales de los tipos nominales que se contemplan en el gráfico UE.6

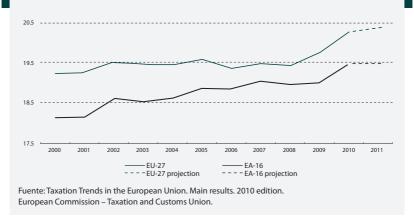
En relación con el Impuesto de Sociedades, el gráfico UE.7 permite concluir que desde el 35,3% de media del tipo de impuesto sobre sociedades en el año 95, éste se ha venido reduciendo hasta el año 2010, al quedar en ese año el valor medio en el 23,2%. Esta es una tendencia además que no ha variado con los años de crisis, aunque haya países que han introducido nuevas reducciones, como la República Checa, Eslovenia, Grecia, Hungría o Lituania.



En relación con el impuesto al valor añadido, el gráfico UE-8 muestra una evolución de tipos nominales al alza desde el año 2000 al 2011, año en el que hay previsiones de nuevas subidas. Como

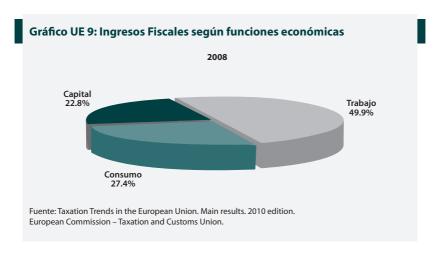
consecuencia de la crisis, varios Estados miembros han elevado sus tipos nominales: En el caso de Estonia, del 18 al 20%, en España del 16 al 18%, en Finlandia del 22 al 23%, en Grecia del 19 al 23%, en Hungría del 20 al 25%, en Letonia y Lituania del 18 al 21%, en el Reino Unido del 17,5 al 20% y en Rumania, del 19 al 24%. Se podría decir que aquí se manifiestan dos tendencias: la necesidad de disponer de recursos para financiar el mayor gasto público asociado a la crisis, y, además, una decisión de política fiscal consistente en intentar trasladar la carga fiscal desde el trabajo hacia la imposición sobre el consumo, así como a sectores energéticos o medioambientales, con la idea de intentar ir a un modelo de fiscalidad que favorezca el crecimiento económico.





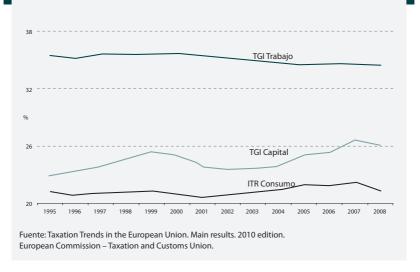
Podemos analizar también los ingresos fiscales según las principales funciones económicas. El gráfico UE.9 nos muestra cómo el trabajo es, con diferencia, la principal fuente de recaudación, aun-

Como consecuencia de la crisis, varios Estados miembros han elevado sus tipos nominales: En el caso de Estonia, del 18 al 20%, en España del 16 al 18%, en Finlandia del 22 al 23%, en Grecia del 19 al 23%. que en la actualidad el tipo de gravamen implícito del trabajo está por debajo del máximo alcanzado hacia finales del siglo XX. Esa tendencia a la baja se ha detenido en la Zona Euro, e incluso se ha producido alguna subida en algún Estado miembro. Puede afirmarse, en consecuencia, que la crisis no ha supuesto una reducción visible de la tributación sobre el trabajo, quizás debido a la tendencia que muestra esta variable económica (el trabajo) a observar un cierto retraso respecto de la evolución del ciclo económico.



El gráfico adjunto (UE.10) recoge la evolución de los Tipos de Gravamen Implícito (TGI) sobre el trabajo, el capital y el consumo. Se puede comprobar en el mismo de nuevo cómo el trabajo es, con diferencia, la actividad económica que soporta la presión tributaria más elevada. En todo caso, el gráfico muestra una leve tendencia a la baja del TGI del trabajo a partir de los primeros años del siglo actual, que parece haberse detenido desde el comienzo de la crisis económica. Incluso en algunos países se han producido elevaciones del TGI.





En lo que respecta a la composición del tipo de gravamen implícito sobre el trabajo, en la mayoría de Estados miembros, el componente mayor corresponde a las contribuciones a la seguridad social, y en menor medida al impuesto sobre la renta personal. Los diez nuevos miembros del centro de Europa y del este, muestran reducciones mayores en el tipo de gravamen implícito sobre el trabajo, que puede estimarse en una disminución del 3,3%, cuando la media de bajada ha sido del 1,7%. El valor medio del tipo de gravamen implícito en estos Estados es el 31,7%, cuando para la Unión Europea a 27 se sitúa en el 34,2%. Las mayores reducciones de los tipos que afectan al trabajo se han producido en Bulgaria, Letonia y Lituania, con más de 8 puntos y quizás debido a la introducción en esos países del impuesto lineal sobre la renta personal. En cuanto a los países nórdicos, Suecia, Dinamarca y Finlandia, que venían mostrando altas ratios fiscales sobre el trabajo, han reducido significativamente este gravamen y lo han venido aproximando a la media europea. Los tipos de gravamen sobre el empleo más bajos se encuentran en Malta (20.2) y Chipre (24.5), mientras que los más altos se producen en Italia (42.8) y Bélgica (42.6).

La evolución de la curva del tipo de gravamen implícito sobre el capital muestra un comportamiento oscilante aunque con tendencia al alza. Esto se debe básicamente a que la recaudación por impuestos a las sociedades ha crecido de forma sostenida entre 2003 y 2007. No obstante, se ha producido una reducción del TGI en el año 2008 en una cantidad equivalente al 0,2% del PIB.

La reducción del tipo de gravamen implícito sobre el capital en los últimos ejercicios es mayor, llegando al 0,7% del PIB en 2009. Respecto a las previsiones, es difícil que se mantengan tipos de gravamen implícitos sobre el capital elevados, dada su gran sensibilidad en relación con el ciclo económico; además, los tipos nominales del impuesto sobre sociedades, como ya he dicho, se han recortado en varios países. En realidad, no deja de llamar la atención la subida de este tipo de gravamen implícito sobre el capital hasta el año 2007, a pesar de los recortes de los tipos nominales del impuesto sobre sociedades. Las razones que pueden explicar este comportamiento son la evolución del ciclo económico, las medidas reguladoras dirigidas a ampliar las bases impositivas y las dirigidas a combatir la competencia fiscal perjudicial. Debe tenerse en cuenta también que los tipos de gravamen implícitos sobre el capital varían mucho entre los Estados miembros, desde el 45,9% en el Reino Unido hasta el 10,7% en Estonia. Este rango de variación tan amplio deriva, en gran medida, de las sensibles diferencias del gravamen de capital sobre las entidades y sus patrimonios.

En la construcción del TGI sobre el consumo que aparece en el gráfico UE.10, se toman en consideración tanto el IVA, como los impuestos sobre consumos especiales. En la UE no es desdeñable el papel que juegan impuestos diferentes al IVA: los impuestos especiales sobre la energía, el tabaco y alcoholes alcanzan el 25% de estas formas de gravamen.

El TGI sobre el consumo, sensiblemente inferior a los del capital y el trabajo, muestra una tendencia al alza desde los comienzos del siglo actual con una caída brusca en el año 2008: 0,7 puntos porcentuales en términos de PIB como media en la UE. Dicha caída no se puede atribuir a la disminución de tipos en el IVA, pues sólo Portugal bajó sus tipos, sino que es una consecuencia lógica de los

efectos de la crisis sobre el consumo. En todo caso, la brusquedad de la caída debe imputarse a un conjunto de factores, entre ellos, los cambios inducidos en las tendencias de consumo hacia bienes primarios sujetos a tipos reducidos de IVA o, desde otra perspectiva, la acumulación involuntaria de existencias que, dada la severidad de la caída del consumo, ha dado lugar a importantes devoluciones fiscales.

Por su parte, el desarrollo de la imposición medioambiental está sometido a fuerzas contrapuestas. De una parte, el desarrollo de principios políticos que quieren dar prioridad a la protección medio ambiental, con una tendencia a que se fortalezca el gravamen que va dirigido a proteger a la sociedad frente a la amenaza del deterioro medioambiental o del calentamiento global; al mismo tiempo, se utilizan de forma creciente instrumentos diferentes a los impuestos para alcanzar aquellos objetivos, por ejemplo, los derechos de emisión. Adicionalmente, cada vez es mayor la presión política para compensar los fuertes aumentos en el precio del petróleo, mediante la reducción de la imposición sobre la energía.

Un euro de cada 14 de recaudación fiscal procede de impuestos medioambientales. Sin embargo, hay que destacar que en porcentaje sobre el PIB la tributación medioambiental ha disminuido poco a poco desde el año 2004. Su importancia es similar en los Estados miembros viejos y en los nuevos; en estos últimos, la intensidad en el uso de la energía compensa el hecho de que mantienen tipos bajos de gravamen. En general, no se puede concluir que la equivalencia de la recaudación de estos impuestos se corresponda con una aproximación de los tipos de gravamen. Así sucede con la imposición sobre la energía, que contribuye con tres cuartas partes de la renta fiscal medioambiental total.

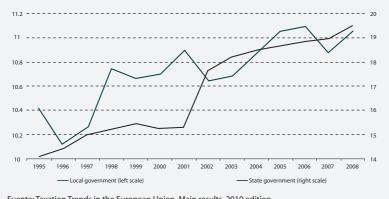
Sistema fiscal y descentralización

Por lo que se refiere a las cuestiones de descentralización fiscal y, más concretamente, a la participación en los ingresos fiscales de los niveles de gobierno subcentral, el gráfico UE.11 muestra claramente

una tendencia a que las regiones y las entidades locales participen en mayor medida en la recaudación fiscal.

En 2008, el 60% de la recaudación total correspondió al Gobierno central o federal, los ingresos de la seguridad social representaban el 30%, y el 10% restante procedía de los ingresos obtenidos por los Gobiernos locales. Apenas el 1% de los recursos totales recaudados se destinó a la financiación de la Unión Europea.

Gráfico UE 11: Participación de los niveles de gobierno subcentral en los ingresos fiscales



Fuente: Taxation Trends in the European Union. Main results. 2010 edition. European Commission – Taxation and Customs Union

La estructura territorial de los ingresos públicos difiere mucho entre los Estados de la Unión, según el grado de autonomía fiscal que exista, muy elevado en algunos países como Alemania, Austria, Bélgica y España y mucho más bajo en otros casos. La participación de los Gobiernos sub federales, ya sean municipios, provincias, regiones o estados federados oscila entre el 1% en Grecia o Chipre y el 32%, en algunos de los países antes mencionados. Como es bien conocido, se trata de una cuestión ligada al grado de descentralización política, con la correspondiente reorganización del sector público, cuestión que ha sido muy importante en algunos Estados a lo largo de los últimos años.

Así quisiera terminar la presentación relativa a las estructuras fiscales de los Estados miembros de la Unión Europea y me gustaría pasar ahora a hablar de la política fiscal internacional que se desarrolla desde la Unión Europea.

El programa del "Buen Gobierno Fiscal"

El gran programa fiscal desde el año 2008 para la Unión Europea es el del "Buen Gobierno Fiscal". Es una iniciativa que se enmarca en un contexto general impulsado desde el G 20, así como a partir de los trabajos de la OCDE. En el año 2009 la Comisión Europea planteó una Comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y a su Comité Económico y Social sobre el fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal (COM (2009) 201 final) y el año siguiente, en el 2010, se produjo una nueva Comunicación a estas instituciones sobre fiscalidad y desarrollo, y cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales (COM (2010) 163 final).

¿Por qué necesitamos un buen gobierno fiscal a nivel global? La respuesta es inmediata: para evitar el fraude y la evasión fiscal que destruyen las bases imponibles. Es necesario proteger las fuentes de renta de cada jurisdicción para que se pueda defender un determinado modelo de Estado, que en la Unión Europea es el modelo de Estado social. Además, la UE entiende que la competencia fiscal desenfrenada mina la renta fiscal, imposibilita el cumplimiento de los objetivos políticos sociales y genera tensiones en las relaciones internacionales. Los principales objetivos que se plantean con estas iniciativas son: Dar una mayor estabilidad a las finanzas públicas, generar la capacidad para predecir cuales serán los ingresos fiscales y lograr una recaudación fiscal eficiente y justa. Para alcanzar esos objetivos, se han establecido los principios básicos para el buen gobierno fiscal, que son los de transparencia, intercambio de información tributaria, y competencia leal, también en materia tributaria.

Las medidas dirigidas a fomentar el buen gobierno fiscal se pueden resumir en tres grandes iniciativas: En primer lugar, el intercambio de información en el marco de la cooperación administrativa. En la Unión Europea disponemos de una Directiva de Asistencia Mutua que regula los intercambios de información entre Estados miembros y una Directiva del Ahorro dirigida a garantizar los ingresos fiscales provenientes de las rentas del ahorro. Un segundo instrumento es el Código de Conducta sobre Fiscalidad de la Empresa, para evitar la competencia fiscal perjudicial. Por último, la política de control de ayudas de Estado en el ámbito fiscal, con el objeto de eliminar el falseamiento de la competencia.

En la actualidad se reconoce que el fomento de la buena gobernanza fiscal debe extenderse a una base geográfica lo más amplia posible; es el momento propicio para que los Estados miembros y países terceros, fuera de la Unión Europea, colaboren y fomenten al máximo la mayor aceptación posible de las normas internacionales en el ámbito de la cooperación fiscal. Con tal finalidad se están incluyendo disposiciones específicas sobre buen gobierno en los acuerdos internacionales relevantes de la Unión Europea, como, por ejemplo, los casos de Filipinas, Corea del Sur o Mongolia, así como en los que firman los Estados miembros con países terceros.

En todo caso, debemos recordar que se mantienen los dos principios básicos de la política fiscal internacional: En primer lugar, que los Estados deben ser libres para diseñar sus propios sistemas fiscales en función de sus propias necesidades y de acuerdo con sus compromisos políticos; y, en segundo lugar, que no hay ningún país aislado en la economía global, y que la aplicación de las leyes fiscales nacionales, es decir, el mantenimiento de la soberanía fiscal nacional requiere de la cooperación internacional entre Estados soberanos.

Los objetivos de cooperación para la buena gobernanza son reforzar la relación entre la política fiscal y la de desarrollo, así como mejorar la ayuda de la Unión Europea a los países en desarrollo a través de la promoción de los principios para un buen gobierno fiscal. Para ello, la Unión disponen de diferentes medios: la redistribución de los fondos de desarrollo propios de la Unión Europea, la prestación de asistencia técnica en relación con el diseño de sistemas fiscales eficientes, para que los Estados puedan movilizar mejor sus recursos y reforzar las Administraciones fiscales capaces de prestar

cooperación internacional, una mejor coordinación de los países donantes, así como la introducción, en lo posible, de una vinculación más estrecha entre elegibilidad de las ayudas y buen gobierno.

Otras posibles vías de acción en este terreno son la posibilidad de asegurar una mayor coherencia en la aproximación a países terceros, así como reforzar el diálogo internacional y la cooperación en cuestiones fiscales tales como, la promoción de la extensión global del principio de trasparencia e intercambio de información y el reforzamiento de la participación de los países en desarrollo en los foros internacionales relevantes.

Competencia fiscal perjudicial

En cuanto a la competencia fiscal perjudicial, en primer lugar, conviene recordar cuáles son sus efectos más nocivos. En ese sentido, este tipo de competencia ha implicado la aplicación de cargas fiscales más elevadas para los factores económicos no deslocalizables (menos móviles), como el trabajo o los inmuebles; así mismo, la competencia fiscal perjudicial genera un impacto negativo sobre la fiscalidad que recae sobre las pequeñas y medianas empresas; adicionalmente, produce pérdida de recursos fiscales para todas las jurisdicciones y genera tensiones en las relaciones internacionales. Por el contrario, una competencia fiscal sana se considera que contribuye a reducir el gasto público y que puede contribuir a estimular la actividad económica.

Para luchar contra la competencia fiscal perjudicial, el consejo ECOFIN de la Unión Europea (Ministros de Economía y Finanzas) adoptó una resolución el 1 de diciembre de 1997,-que no debe entenderse como legislación, ni como una medida de armonización, sino como un compromiso político- para abolir medidas fiscales perjudiciales y para evitar que se introduzcan nuevas medidas de competencia fiscal perjudicial. La resolución tiene por objeto la fiscalidad de la empresa, y se refiere a las medidas que influyen o pueden influir de manera significativa en la radicación de la actividad económica empresarial, e incluye en su contenido tanto referencias

a disposiciones legislativas y reglamentarias, como a diversas prácticas administrativas.

¿Qué es competencia fiscal perjudicial? Con este término se quiere aludir a aquellas medidas potencialmente dañinas por tener un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior (incluso el tipo cero), aplicable en el Estado miembro del que se trate. Para detectar la existencia de competencia fiscal perjudicial se dispone de cinco criterios de evaluación: el hecho de que las ventajas fiscales sean sólo para no residentes o sólo para operaciones con no residentes; que se trate de ventajas aisladas totalmente de la economía nacional; que se otorguen algunas ventajas aunque no haya actividad económica ni presencia económica sustancial en el Estado que las ofrezca; en el caso de tributación de grupos multinacionales, cuando se compruebe que no se están aplicando los principios internacionales reconocidos, es decir, la valoración de las operaciones de acuerdo con las normas de precios de trasferencia y según su valor de mercado; finalmente, cuando las medidas no tengan trasparencia suficiente.

El grupo Código de Conducta constituido para el desarrollo de este ejercicio elaboró tres informes, en los que se detectaron hasta 66 medidas perjudiciales en los viejos Estados miembros, 30 en los 10 Estados miembros que se unieron a la Unión en el año 2004 y otras 8 medidas en Bulgaria y Rumania. Para todas estas medidas se estableció un calendario de desmantelamiento, así como una fecha límite para que pudieran seguir disfrutándose sus beneficios.

La Resolución que venimos comentando considera que los principios para eliminar las medidas fiscales perjudiciales debían aplicarse en el marco geográfico más amplio posible. Con tal fin los Estados miembros se comprometieron a promover su adopción entre países terceros. Además, aquellos Estados miembros con territorios dependientes o asociados, o con responsabilidades especiales o prerrogativas fiscales en otros territorios, se comprometieron a velar por la aplicación de las normas del Código de Conducta en estos territorios.

Tributación del Ahorro en Europa

Pasamos así por último, a hablar de la tributación de ahorro en Europa. Existe una Directiva desde el año 2003 (Directiva 2003/48/CE del Consejo de 3 de junio de 2003 en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses) que no persigue la armonización fiscal de las disposiciones nacionales y que respeta plenamente las normas internas, así como los convenios fiscales bilaterales de doble imposición. Para el correcto funcionamiento de esta Directiva, se ha convertido en un aspecto clave el hecho de extender este sistema de tributación a países terceros, así como a los territorios dependientes y asociados a través de acuerdos bilaterales con los Estados miembros.

¿Que pretende la Directiva? Permitir que los rendimientos del ahorro en forma de intereses, que sean pagados en un Estado miembro a personas físicas que residan en otro diferente, puedan estar sujetos a imposición efectiva según las leyes de este último Estado, es decir, el de la residencia de quien obtiene el rendimiento.

La Directiva en su inicio recogió la aplicación de regímenes transitorios para Bélgica, Austria y Luxemburgo, hoy sólo vigentes los de Austria y Luxemburgo. Para estos Estados no existía hasta entonces obligación de intercambiar información; sin embargo, quedaban obligados a practicar una retención, cuyos ingresos se distribuían entre el Estado de la fuente y el Estado de residencia del perceptor de la renta: actualmente ese tipo de retención es de 20% y a partir del 1 julio de este año (2011) se subirá hasta el 35%. Estas retenciones son compatibles con los derechos de gravámenes en la fuente que se determinen en los convenios fiscales bilaterales.

Además, se ha conseguido un acuerdo para que estos principios de tributación del ahorro se apliquen en otros 5 países europeos. Se trata de Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino, y Suiza. Estos Estados quedan sometidos a esta Directiva bajo los siguientes principios: retención en la fuente, con un sistema de reparto del ingreso fiscal a los mismos tipos que se aplican en Luxemburgo o Austria durante el periodo transitorio; ofrecimiento al contribuyente de la opción de permitir revelar información relativa a su renta en su país de residencia como alternativa a la retención; intercambio

de información, previa solicitud, en caso de fraude fiscal o conducta equivalente; adicionalmente, se establece la posibilidad de la revisión del acuerdo para actualizarlo según la evolución de la practica internacional en este campo.

Las Islas del Canal de Jersey y Guernsey, la Isla de Man y los territorios dependientes o asociados del Caribe se comprometieron, a través de acuerdos escritos o mediante acuerdos entre cada uno de ellos y cada uno de los 27 Estados miembros, a aplicar las mismas medidas previstas en la Directiva, esto es, a intercambiar información o, durante el período transitorio, a practicar retenciones similares a las previstas para Austria y Luxemburgo.

La Unión Europea está intentando promover este mismo tipo de medidas con otros Estados terceros y, en ese sentido, ha iniciado diálogos con Noruega, Hong Kong, Macao y Singapur.

De esta forma, creo que hemos hecho un amplio repaso de la situación actual de la política fiscal de la Unión Europea. En todo caso, si desean obtener más información, pueden acudir a las referencias siguientes:

Para mayor información sobre la política fiscal en la UE, pueden consultar: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

El informe sobre estructuras fiscales y su resumen ejecutivo están disponibles en la siguiente dirección de internet: http://ec.europa.eu/taxtrends

Comentarios de la Conferencia

Comentarios de la Conferencia a cargo del Señor Oscar Benítez Codas

Realizaré un comentario con el permiso de los expositores, referente siempre a nuestra realidad nacional, entre otras razones porque podemos sucintamente ver que en Europa la realidad de la fiscalidad es absolutamente diferente a la nuestra.

Y no solamente porque la presión fiscal en estos países es 3 o 4 veces superior a la nuestra, que está alrededor del 12%, sino también por la estructura de los impuestos, o los tipos de impuestos con los que se obtiene la recaudación fiscal, puesto que, a diferencia de nuestro caso donde los impuestos indirectos generan la mayor parte de la recaudación, en los países de Europa hay una tendencia a que sean los impuestos directos los que generen mayores ingresos; además, en esos países se produce una relación de cierto equilibrio entre la obtención de ingresos por la vía de impuestos al consumo, a la renta y al capital.

También podemos ver que los sistemas fiscales europeos se ajustan a la realidad económica, reduciendo sus tasas ante situaciones de crisis en algunos impuestos, y aumentándolas en otros. Por otra parte, normalmente, ante un problema de crisis económica, tienden a reducirse las tasas de los impuestos directos y se aumentan los indirectos.

En las nuevas naciones que forman el bloque europeo se muestra una estructura parecida de impuestos, pero con niveles menores de presión tributaria. Estos países son los que provienen de lo que era la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que no tenían la experiencia de manejar impuestos y, por lo tanto, han tenido que llevar a cabo un proceso de aprendizaje desde la caída del muro en adelante.

Esto nos muestra que inclusive en Europa, con un alto nivel de educación pública, de capacitación de sus recursos, y fortaleza en sus administraciones fiscales, el proceso de pasar de una estructura fiscal determinada a otra que permita financiar un Estado social, que es un tema muy importante, lleva su tiempo y es forzosamente gradual.

Es importante señalar que los Estados europeos se definen como Estados sociales y debemos recordar que nuestra propia constitución nacional también define al Paraguay como un Estado social. Entonces, si hacemos el paralelismo, hemos de preguntarnos a qué modelo deberíamos ir en materia fiscal si realmente queremos implementar un verdadero Estado social.

Otro aspecto interesante que se ha señalado en la presentación anterior es que, en un marco de globalización, las prácticas fiscales, o por lo menos ciertas prácticas fiscales de todos los países, no deben perjudicar a otros países, por lo que ese tipo de comportamientos debe ser evitado. En la región tenemos una experiencia que nos llega muy de cerca; me refiero al caso de Uruguay en donde funcionaban las sociedades financieras de inversión (SAFI), especializadas en la administración financiera de operaciones en el exterior, que permitían el refugio del capital obtenido en forma ilegal y producían un grave daño a los agentes económicos de los países de la región. Afortunadamente, Uruguay ha acordado con los demás países eliminar esta figura en un cierto lapso.

España aun mantiene una figura parecida de sociedad de Holding (las denominadas SICAV, sociedades de inversión de capital variable); por nuestra parte, en Paraguay disponemos del sistema de la triangulación, conocido como Régimen de Turismo, que procede de la época de la dictadura y que cuesta mucho eliminarlo; por un lado, por los intereses creados, y de alguna manera también por lo que implica como mecanismo de defensa contra la actitud egoísta de nuestros grandes vecinos en materia de facilidades para nuestro desarrollo económico.

Debemos de anotar que la globalización nos llevará más tarde o más temprano a sistemas similares a los vigentes en Europa, donde los tres tipos de impuestos deban conjugarse y en donde no podamos recurrir al aprovechamiento de ventajas fiscales extraordinarias, porque éstas van a ser prohibidas y porque acabarán siendo consideradas como prácticas perjudiciales.

Finalmente quiero resaltar un punto adicional: en algún momento, el conferencista señaló que en uno de los acuerdos de la Unión Europea se va a tomar en consideración el eventual ejercicio de prácticas fiscales perjudiciales por parte de algunos países, a efectos de su acceso a la ayuda internacional. Este es un punto muy importante a señalar, porque Paraguay, por su condición de país en desarrollo, necesita el financiamiento multilateral económico y, a largo plazo, con tasas que faciliten dicho desarrollo; y esos fondos que se crean para que los manejen el BID, el Banco Mundial y otras entidades multilaterales no vienen del cielo, como decía el Señor Weber en su exposición, hoy hasta se duda de que el maná haya caído realmente del cielo.

Por el contrario, los fondos para la ayuda internacional se crean con impuestos que pagan los contribuyentes de otros países. Y va a llegar el momento, como de alguna manera parece que ya hay alguna indicación desde los países europeos, en el que se nos diga: "señores, no podemos darles la ayuda que solicitan si ustedes mismos nos están dispuestos a ayudarse". Estas consideraciones deben vincularse cuanto antes al debate sobre el déficit en materia de impuesto a la renta personal y del impuesto a la renta al capital que vivimos en el país. Nada más; muchas gracias.

Preguntas y respuestas

¿Cómo se combatió en Europa la evasión impositiva?

Es una pregunta importante en el contexto de las reformas fiscales. Los Estados en la Unión Europea suscribieron el año 1977 una Directiva de Asistencia Mutua; esa Directiva recoge una serie de instrumentos de cooperación internacional que incluyen el intercambio de información, bien de forma automática, información disponible para las Administraciones tributarias, bien de forma espontánea, cuando en un proceso de control se obtiene información suministrada por un Estado miembro que es relevante para otros Estados miembros, o bien el intercambio de información con previo requerimiento. Esto sucede cuando en el desarrollo de una auditoria, control o inspección, una Administración fiscal considera que necesita que otra le dé una cierta información y le requiere para que se la envíe.

Esta Directiva acaba de recibir un impulso fuerte, al modificarse en el año 2011 con diversos fines: En primer lugar, establecer categorías de renta para determinar un intercambio de información automático: rentas de trabajo, rentas de directivos, determinados dividendos e intereses,...; también se prevé la extensión del intercambio automático de información a otras rentas en el futuro, incluyendo, por ejemplo, los cánones. Al mismo tiempo, se ha establecido algo que parecía impensable: requerir información aun cuando esa información esté en manos de entidades financieras; es una forma de acabar con el secreto bancario. Parecía imposible pero se ha hecho realidad. Ahora es posible pedir a Luxemburgo, Austria o Bélgica

que den información a pesar de que dicha información esté en manos de sus bancos.

Hay otra Directiva, la del ahorro, a la que me he referido en la presentación, que establece mecanismos de intercambio automático de información para los rendimientos de capital en forma de intereses. Y también existe una Directiva que permite la asistencia en la recaudación, es decir, la posibilidad de requerir a la Administración de otro país que ponga en marcha sus procedimientos para recaudar una vía tributaria que haya sido liquidada.

La intención de la Unión Europea es que esta estrategia se extienda, en el marco de los Convenios de intercambio de información bilaterales entre los Estados de la Unión Europea y Estados terceros, en la mayor medida posible, así como ampliar también las prácticas de buen gobierno fiscal hasta donde sea posible, por ejemplo, con los países de Mercosur.

En definitiva, la acción fiscal internacional requiere de mucha cooperación, la más amplia posible en todos los niveles, pero a través de instrumentos jurídicos que ofrezcan garantías y derechos a los contribuyentes.

¿Puede referirse a la experiencia de los países que adoptaron un flat tax en Europa del Este y a su éxito o fracaso? y asimismo, ¿por qué en Europa no han adoptado políticas fiscales anti cíclicas a pesar de las altas tasas impositivas?

Desde la Unión Europea no tenemos una posición cerrada acerca de los impuestos de tipo único; cada Estado miembro es libre de decidir qué tipo de tributación elige para la imposición sobre la renta personal, de modo que no tendría mucho que aportar a este respecto. Sí podría hacer mención un poco a lo que, desde mi punto vista, hay detrás de la imposición de tipo fijo. Cuando estos Estados que proceden del antiguo bloque comunista, se incorporan a la Unión Europea, lo hacen en un marco de una importante crisis económica. Los Estados dejan de recibir ingresos a través de empresas públicas porque éstas se privatizan y, al mismo tiempo, se convierten en Estados democráticos en los que la población demanda la prestación de algunos servicios públicos básicos.

Por tanto, el Estado necesita mantener su nivel de ingresos y, en consecuencia, necesita buscar nuevas fuentes tributarias. Así pues, con las correspondientes reformas fiscales no dudan en introducir un impuesto sobre la renta personal, un tributo sobre las sociedades, así como una imposición general sobre el consumo. A la hora de elegir su modelo de imposición sobre la renta es posible que influya el hecho de que no son economías muy capitalizadas; las empresas de estos países no están muy capitalizadas porque acaban de surgir, acaban de incorporarse a la economía del mercado y acaban de entrar en el ámbito de la iniciativa privada.

Este conjunto de factores puede llevar a estos países a la necesidad de mantener unos tipos impositivos moderados. En la elección del impuesto de tipo fijo, los teóricos ponen de manifiesto que hay una amplia variedad de tipos que se pueden aplicar y que el impuesto puede hacerse progresivo si se introduce un mínimo exento generoso en la renta, como ha sido el caso. El problema está en que el tipo fijo es aplicable a todos los contribuyentes, con independencia de su renta y, por lo tanto, personas con renta baja van a tributar al mismo tipo que quienes obtienen una renta alta. Es verdad que la deducción de la renta mínima introduce progresividad, pero al mismo tiempo es cierto que el tipo fijo, es decir, el tipo marginal único, o el tipo al que se somete la última unidad de renta obtenida, afecta a todos por igual y traslada una impresión de tratamiento injusto. Además, si el tipo marginal es el mismo para todos los contribuyentes, no se puede establecer un tipo elevado porque eso penalizaría a las rentas bajas de manera muy sensible.

La consecuencia de todo lo mencionado ha sido que durante la crisis económica, los impuestos a la renta de tipo fijo han mostrado poca capacidad recaudatoria y han generado tensiones financieras en algunos países; al mismo tiempo, en términos de estabilización económicas, los tipos fijos han mostrado menos capacidad que los tipos progresivos para el desarrollo de políticas anti cíclicas.

La segunda pregunta creo que se refería a por qué Europa no ha adoptado políticas fiscales anti cíclicas a pesar de las altas tasas impositivas.

La caída de la renta supone ya una sensible disminución de la

imposición sobre la renta personal en la medida que ésta es progresiva; al caer la renta cae la imposición; por tanto, sí se ha producido un cierto efecto anti cíclico. Si uno observa la evolución de las políticas fiscales de los Estados miembros durante la crisis, sí se observa la aplicación efectiva de políticas anti cíclicas. Lo que ha ocurrido, no obstante, es que casi todos los países han entrado en situación de déficit público, que en algunos casos ha sido calificado de excesivo, superando con mucho los límites marcados por el Plan de Estabilidad y Crecimiento. Por eso, desde la segunda mitad del año 2009 se han puesto en marcha planes de consolidación fiscal para intentar volver a la situación de equilibrio presupuestario.

El Paraguay tiene el mayor crecimiento económico en Latino América, con una tasa de más o menos 14%, ¿cómo podría aportar la macroeconomía con mayor tributación y mayor control a través de la tributación eficiente en beneficio de la microeconomía y del ciudadano común?

Un impuesto a la renta personal que grave a todo aquel ciudadano que obtenga renta, con la base imponible más amplia posible, y con un tipo fijo o una escala tributaria, o con un sistema dual que permita incluso cierta progresividad, se convierte en un instrumento muy adecuado para contribuir a la estabilidad macroeconómica. Desde el punto de vista microeconómico habrá que estudiar cuál es la situación concreta de la economía paraguaya, cómo es su estructura y su composición, e intentar determinar si es necesario o no aplicar algunas medidas especiales con el objeto de que la introducción del nuevo impuesto no genere importantes distorsiones; eso requiere un conocimiento profundo de la economía paraguaya y me imagino que las autoridades del Ministerio lo tendrán en consideración.

Como principio general, la aspiración sería tener una base impositiva lo más amplia posible, lo que permitirá establecer tipos de gravámenes algo más bajos, pero insisto, es necesario conocer bien cómo es la estructura económica del Paraguay para determinar en qué aspectos sería necesario aplicar medidas específicas para facilitar el proceso de transición a un nuevo sistema fiscal. ¿Existe resentimiento por parte de algunos sectores, teniendo en cuenta los altos beneficios sociales que van a los pobres? y, en ese contexto de Estado de bienestar, ¿no se ha creado una subclase de gente que no quiere trabajar?

Es una pregunta que tiene varias perspectivas. Habría que decir, en primer lugar, que a los europeos no les gusta pagar impuestos; a nadie le gusta pagar impuestos. Otra cosa es que perciban que los impuestos cumplen con una serie de objetivos sociales necesarios y permiten financiar servicios valorados por los ciudadanos y que por eso prefieren mantenerlos.

Llama la atención comprobar que los países ricos tienen una conciencia muy desarrollada del pago de impuestos. A pesar de soportar tipos impositivos muy elevados, son sociedades con una enorme capacidad para el crecimiento económico. Dinamarca, Finlandia y Suecia, por ejemplo, han mostrado una situación económica muy estable durante la crisis. Hay que recordar al mismo tiempo que cada Estado miembro tiene su propia política fiscal y la sensibilidad respecto al pago de los impuestos difiere entre los distintos países.

La parte final de la pregunta plantea los problemas vinculados al desincentivo al trabajo que provoca la imposición. En efecto, se trata de un problema real, y en muchos países se viene trabajando para su solución; de hecho, en muchas reformas fiscales de diversos países de la OCDE se ha introducido un crédito para la renta del trabajo con el objeto de reducir la carga fiscal de los trabajadores con rentas laborales más bajas y evitar que, como consecuencia de los impuestos, no les compense trabajar y acaben saliendo del mercado de trabajo. Por otra parte, recibir beneficios sociales puede incentivar el trabajo; hay estudios económicos que así lo ponen en manifiesto, aunque un sistema de beneficios sociales muy generoso puede provocar el efecto contrario.

En la actualidad, hay una tendencia general en Europa a repensar los sistemas de beneficios sociales con el objeto de introducir elementos o mecanismos que fomenten la incorporación de los trabajadores al mercado. En el caso español, durante la crisis se han utilizado ciertas ayudas y subsidios al desempleo, condicionados a la formación, con el objeto de conseguir que aquéllos que los percibían se incorporaran en mejores condiciones al mercado de trabajo.

Comentarios de la Conferencia

Comentario del moderador Señor Richard Weber

En Francia y otros países europeos existen también diversos controles para evitar los posibles abusos de los que perciben ayudas sociales; siempre hay gente que trata de no respetar la ley, de aprovechar derechos sin cumplir sus obligaciones. Eso ocurre en todas partes.

¿Cuáles son los principales ingresos no tributarios en Europa y cuánto representan respecto al PIB?

Esta pregunta es compleja de contestar por un asesor en política fiscal, porque entramos en materia de financiación del presupuesto. No obstante, puedo decir que básicamente la financiación se sustenta en ingresos tributarios y deuda pública. Hay que recordar, sin embargo, que la emisión de deuda es una forma de diferir el pago de impuestos, porque la deuda al final hay que devolverla y hay que pagar los intereses.

En cuanto a la composición de los ingresos públicos debo decir que es muy variable entre Estados; en estos años se ha producido un incremento general del déficit público, por lo que la necesidad de emisión de deuda es sensiblemente mayor respecto a los años anteriores, cuando el ciclo económico era más positivo. Más allá de estos comentarios, resulta complejo decir nada, tal vez sólo insistir en la idea de que las políticas fiscales generales tienden a que la mayor

parte los ingresos públicos lo sean de carácter tributario, porque es la manera más estable y más trasparente de financiar el gasto público.

Al Señor Oscar Benítez Codas: ¿Quiere hacer usted algunas reflexiones sobre estas preguntas y respuestas?

Una cuestión que me parece importante es que en ocasiones se transmite la impresión de que el tema de la fiscalidad es una cuestión dependiente de las decisiones de las administraciones tributarias. En realidad no es así; por el contrario, el tema de los impuestos es eminentemente político y lo político es eminentemente ideológico. Por eso señalábamos que en Europa hay una decisión explícita de que los Estados sean de forma efectiva "sociales". El término Estado social quiere decir que la prioridad del Estado es preocuparse por los asuntos sociales. Estados Unidos de América no es un estado social y se organiza según otros conceptos y criterios. Por el contrario, nosotros hemos adoptado en nuestra constitución el concepto de Estado social.

Llevar adelante reformas impositivas implica siempre una serie de intereses en juego, porque, como dijeron los expositores, a nadie le gusta pagar impuestos; esa no es una característica europea; creo que nosotros, los latinoamericanos, especialmente los paraguayos, podemos competir en esa carrera por no querer pagar impuestos y probablemente ganemos.

Hay un aspecto que no ha sido planteado en ninguna pregunta, ni tratado hasta ahora por los panelistas que se refiere a la importancia, en el marco de esa perspectiva de intereses económicos, de las organizaciones de negocios ilícitos. Probablemente el peso de estas organizaciones no es el mismo en Europa que en Paraguay, pero la influencia de los negocios ilícitos tipificados en todo el mundo como generadores de un alto daño social, como el tráfico de armas, la trata de personas, y especialmente el narcotráfico, se ha convertido en un problema de especial gravedad.

Paraguay tiene un PIB que se sitúa alrededor de los catorce mil millones de dólares, y se estima, aunque siempre es arriesgado hablar de estimaciones en este ámbito, que el valor de la marihuana que se produce en Paraguay a precio de venta puesto en frontera está entre tres mil y cinco mil millones de dólares. ¿Cuánto pesa en la sociedad paraguaya el grupo que detenta ese poder económico? y, ¿Cómo se manifiesta ese poder económico?, ¿tal vez a través de la presión sobre los políticos, diputados y senadores que deben de adoptar tal o cual ley?

Si recuerdan, la principal resistencia al IRP, no está en la tasa, ni en los gastos deducibles; no se refiere a los elementos básicos del impuesto, sino que se concentra en la necesidad de la declaración del patrimonio. Eso es lo que no se acepta, porque hay mucho dinero negro, es decir, la informalidad de este país no pasa solo por nuestro típico y tradicional contrabando desde Clorinda a Ciudad del Este, sino que hay un nuevo elemento que es muy importante, y que probablemente en Europa no lo haya sido tanto. Por eso hay tanta resistencia a hacer visible el patrimonio. Nada más.

Más de 20 años después de la creación del Mercosur, la vigencia del impuesto al comercio exterior sigue siendo importante en Paraguay y en Sudamérica, ¿cuál fue la experiencia de Europa en la transición para reducir la incidencia de este tipo de tributo?

Uno de los primeros objetivos que se pretendía con la creación de la Comunidad Económica Europea, allá en el año 59, fue precisamente la creación de una unión aduanera; se tardó 10 años en lograrlo, pero se consiguió; la unión aduanera consistía básicamente en la eliminación de todos los derechos arancelarios en el comercio entre los países miembros, y en el establecimiento de la unión aduanera hacia el exterior, de tal manera que los aranceles por comercio exterior fueran los mismos, cualquiera que fuera el punto de entrada o de salida de una mercancía de la Unión Europea.

La política comercial de los últimos años ha venido protagonizada por los acuerdos del GATT, y la Unión Europea tiene la representación de todos los países de la Unión en las negociaciones en el GATT; como es sabido, básicamente se sigue una política de eliminar el proteccionismo y favorecer el comercio internacional.

En resumen, la respuesta a la pregunta que se plantea es que

dentro de la Unión hay un solo arancel y todas las entradas y salidas están sujetas al mismo régimen, cualquiera que sea el puerto de entrada. Los sistemas de información dan cuenta del tráfico exterior y, a través de ellos, se intenta que los procedimientos de entrada de mercancías a la Unión y las aduanas de la región se homogeneícen. Por otro lado, los ingresos percibidos en frontera derivados de la aplicación del arancel común se dividen entre el país de entrada y la propia Unión que considera el arancel como uno de los recursos propios de la UE.

¿Cómo se puede lograr la competencia leal en materia tributaria entre países con estructura y presión tributaria tan diferentes y con tan poca voluntad política por parte de los diferentes actores de estos países?

La competencia leal no excluye el hecho de que se mantenga la soberanía fiscal nacional, pues cada país mantiene el derecho de decidir cómo va ser su sistema fiscal; la competencia desleal se produce esencialmente en determinados regímenes especiales, que contienen atractivos para intentar atraer los flujos de capital que fluyen libremente por los mercados internacionales, mediante el empleo de sistemas de baja tributación y sin ningún coste en términos de recaudación de ingresos públicos.

La puesta en marcha de los códigos de buena conducta fiscal a los que me he referido con anterioridad requiere necesariamente el establecimiento de acuerdos internacionales orientados a garantizar las condiciones de igualdad entre países y que culmine con la identificación de esas prácticas de competencia desleal y con la manera o forma de desmantelarlas.

Insistiría en la idea de que no se trata de inmiscuirse en los asuntos internos de un país; por el contrario, se trata siempre de respetar la soberanía fiscal, pero hay que recordar que en un mundo global fiscal la soberanía fiscal está condicionada por la presión internacional, y que lo mejor es que esa presión internacional sea disciplinada, ajustada a normas acordadas y válidas para todos; esa es la mejor garantía para mantener la propia soberanía fiscal.

¿Qué porcentaje de participación aproximado tendría el IRP en las recaudaciones fiscales de los nuevos Estados miembros de la UE? y, ¿cómo afectaría a dicha recaudación la supresión de este impuesto?

Como decía anteriormente, la recaudación del IRP en los nuevos Estados miembros es baja. ¿Qué porcentajes implican respecto a la recaudación total?, Bueno, aquí tengo los tipos máximos, no los tipos medios. Pero como decía, hay tipos del 10, 15, 16, 20, 21 por ciento en los nuevos Estados miembros que, comparados con los de otros, son bajos. Como ya mencioné anteriormente, en algunos de estos países, durante la crisis, se han planteado serios problemas financieros porque las autoridades no han sido capaces de obtener los recursos suficientes para atender las necesidades de gasto; por tanto, la tendencia esperable para los próximos años no es la reducción de los tipos existentes o la supresión del IRP; eso está fuera de toda cuestión.

¿Cuál es la causa para explicar la reducción de los impuestos a las sociedades, cuando las sociedades son las que producen mayores contaminaciones, desperdicios, polución y, paralelamente, se aumenten los impuestos indirectos?

Me parece una pregunta muy oportuna. Los tipos de gravámenes sobre el impuesto de sociedades se han venido reduciendo a lo largo de los últimos años, básicamente por un problema de competitividad internacional; el impuesto sobre sociedades puede entenderse como uno de los costes a los que hacen frente las empresas, es parte de su estructura de costes y por tanto influye en la determinación de precios de sus bienes y de sus servicios. En consecuencia, afecta a la competitividad de las empresas y eso explica la disminución de sus tipos; la tendencia general, como quedó de manifiesto en la presentación, es su reducción, sin ninguna duda.

El hecho de que estas empresas generen contaminación ha llevado a proponer el incremento de la tributación medio ambiental, especialmente la imposición sobre la energía, a partir del principio de que el que contamina paga. Desde el punto de vista de la política fiscal general, hay una clara tendencia a sustituir la tributación personal y la tributación sobre sociedades por tributos que permitan trasladar esa carga contaminante a quien la produce.

La Comisión Europea está preparando una nueva propuesta de Directiva para reestructurar la tributación de la energía en el seno de la Unión, con dos fines: por una parte, tener en cuenta la emisión de CO2 como una parte estructural del gravamen especifico sobre la energía, y, por otra parte, cambiar una imposición sobre la energía basada sobre el volumen consumido, por otra sustentada sobre la carga energética utilizada; por lo tanto, como les decía, hay una clara tendencia política fiscal dirigida a trasladar el peso de los impuestos personales hacia la imposición ambiental.

Le pediríamos al señor Benítez Codas, un breve comentario en relación con la segunda ronda de preguntas. Sobre MERCOSUR tal vez.

Señor Oscar Benítez Codas:

Efectivamente, no avanzamos en nuestro MERCOSUR con la eficiencia o efectividad con la que avanzó la Unión Europea, pero estas son etapas, no solamente de desarrollo técnico, sino fundamentalmente de aumento de la conciencia política.

Ése es el aspecto en el que quisiera insistir. La presión de los impuestos estará dada en función de la voluntad que tenga el pueblo, y que se manifieste a través de sus organizaciones políticas, de imponer que el Estado se haga cargo o no de cierto tipo de servicios. En la medida que estemos de acuerdo con que el Estado debe proveer esos servicios, entonces estructuraremos el sistema impositivo para generar los recursos necesarios. Aquí se plantea siempre la discusión de lo que debemos hacer primero: si le damos los recursos al Estado y después le pedimos eficiencia, o si le pedimos eficiencia y después le damos los recursos. Esta es una crítica muy típica de los sectores empresariales, y yo les preguntaría a los empresarios qué hacen en sus empresas ante una situación de crisis, si primero mejoran el funcionamiento de las mismas y después salen a pedir préstamos, o si las reformas deben ser financiadas, porque normalmente todo tipo de reforma debe ser financiada, y, por lo tanto, hay que tener primero los recursos.

Una de las preguntas que se plantearon era si los beneficios fiscales o sociales no podrían generar el desinterés por el trabajo, la "haraganería" como se diría vulgarmente. Esa es una expresión típica de ciertos sectores que está más bien dirigida no a los programas desarrollados en la Unión Europea, sino a los programas desarrollados aquí en América Latina, fundamentalmente en Brasil y Argentina. En Brasil ha tenido un éxito extraordinario el programa "Hambre Cero" del señor Ignacio Lula Da Silva; en Argentina, el gobierno de Kirchner tiene un sistema de pagos a los sectores menos protegidos de la sociedad, que no tienen forma de incorporarse al mercado y no tienen capacidad competitiva. Hacia ahí va la pregunta generalmente.

Hay gente que este año del "boom" económico que tuvimos, puso de manifiesto que no tuvieron braceros para levantar las cosechas de caña dulce y otras porque los trabajadores preferían cobrar de los programas de ayudas del gobierno en vez de ir a trabajar. Bueno, en realidad, lo que pasa es que así como nadie quiere pagar impuestos, tampoco nadie tiene voluntad de esclavo, nadie quiere ser esclavo y mucho menos en el siglo XXI.

De ahí que sea razonable esperar que, al tener algún tipo de ayuda que permita subsistir con lo mínimo, la gente no esté dispuesta a hacer un trabajo que exige un esfuerzo extraordinario; quiero invitarlos a todos los que dicen eso, a que vayan a cortar caña de azúcar a ver qué les parece, si es agradable o no. Estos aspectos, son cuestiones de sensibilidad, de educación cívica y de sensibilidad política.

Otro tema que viene al caso comentar es una queja muy común, un reclamo de la sociedad empresarial hoy, que se refiere a la escasez de recursos humanos cualificados. Pero, ¡cómo va ver recursos humanos cualificados, si la educación pública está en manos de maestros que ganan menos del sueldo mínimo que cobra un obrero! Si al actor principal de cualquier transformación, mas todavía hoy que se habla de la sociedad conocimiento, le compensamos de esa manera, es imposible que la carrera de magisterio atraiga a la gente que desee alcanzar un cierto nivel de vida, porque no compensa la remuneración que se paga al maestro. Si el sector de educación no es capaz de atraer a los mejores talentos, ¿qué podemos pedir que sea el producto de esa educación?.

Podemos poner las mejores escuelas o hacer los mejores planes, pero el factor crítico del éxito de la educación es el maestro, y si no revalorizamos la función del maestro, y especialmente su paga, es dificil atender la demanda de recursos humanos cualificados. Es preciso poner más dinero y cuando ese trabajo sea atractivo para la gente, los resultados irán mejorando rápidamente; antes de que consigamos eso, cualquier otro esfuerzo es imposible, porque no vamos a tener el personal calificado que necesitamos. De ahí que la empresa va tener que cargar con el costo de capacitación de su personal, cuando esto debería ser una función de la sociedad.

Reflexión final a cargo del Señor Richard Weber

Puedo añadir a las reflexiones anteriores, que el principal capital del que dispone cualquier país es el capital humano, sin duda más importante que la infraestructura, que el capital productivo o que las máquinas. Sin el capital humano no se puede hacer nada, se pierde la competencia internacional con los otros países y el mundo se hace muy duro. Por eso es importante aumentar el valor del capital humano.



Presentación de la Conferencia del Señor Oscar Cetrángolo a cargo del Señor Basile Papadopoulos, Encargado de los programas regionales que se desarrollan en 18 países de América Latina por la Comisión Europea.



Basile Papadopoulus, moderador y Julio Vergara Candia, comentarista, acompañaron la exposición de Oscar Cetrángolo.

Excelencias, señoras y señores, amigos todos; pienso que a continuación del primer panel de fiscalidad en la Unión Europea es importante discutir sobre los desafíos para mejorar la solvencia y equidad de los sistemas tributarios en América Latina, y estoy seguro de que la presentación del señor Cetrángolo va ayudar mucho a aclarar las cuestiones fundamentales de este tema.

El señor Cetrángolo es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y también tiene un Máster of Philosophy en Estudios de Desarrollo por la Universidad de SACEC, del Rei-

no Unido. Fue Subsecretario de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía de Argentina, ocupó diversos cargos en el sector público argentino, y ha sido consultor de varios Organismos Internacionales. Nuestro ponente ha escrito numerosos trabajos sobre políticas públicas, y especialmente sobre tributación, seguridad social, temas de salud y federalismo. Actualmente se desempeña como Experto en Políticas Públicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, comisión que todos nosotros conocemos como la CEPAL.

Exposición a cargo del Señor Oscar Cetrángolo, Experto en políticas públicas de la CEPAL, y catedrático del área de Economía de la Universidad de Buenos Aires

Muchísimas gracias. Realmente es un placer estar nuevamente en Asunción y demás está decir que agradezco a los amigos de la Unión Europea y del Gobierno Paraguayo la invitación que nos hace a la CEPAL para compartir algunas ideas con todos ustedes.



Oscar Cetrángolo

Introducción: Desigualdad y carga tributaria: una comparación internacional

El argumento que voy a tratar de desarrollar aquí resume básicamente los trabajos que venimos haciendo en la CEPAL sobre temas de tributación. Quiero arrancar con lo que creo es una visión general ampliamente compartida, que es la caracterización de América Latina como una región básicamente de baja carga tributaria y de gran desigualdad distributiva. Inevitablemente, siempre que uno habla de América Latina está refiriéndose a la región más desigual del mundo.

Creo que el grafico AL.1, que introduce la presentación, contiene todos los elementos con los cuales podemos hablar sobre este tema, y

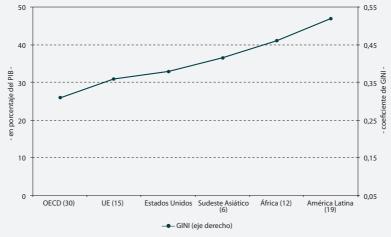
que vamos a ir desgranando a lo largo de esta media hora. En él nos referimos a la medición más usual de la desigualdad distributiva, que es el índice de Gini, un índice que, para los que no lo sepan, cuanto más alto, indica que una sociedad es más desigual.

América Latina, comparada con el resto del mundo, no digamos con la OCDE o la Unión Europea, que son los primeros puntos que ustedes tienen en el grafico, pero aun comparada con Asia o África, es por lejos la región más desigual del mundo; y ¿por qué recargo "por lejos"? Pues porque siempre estas mediciones dependen de los sistemas estadísticos y de las calidad de los datos que tenemos, pero cuando vemos que en América Latina tenemos un índice del 0,53 y África (el segundo) está por debajo de 0,45, quiere decir que, en la región estamos muy mal en términos distributivos, y la contracara de este fenómeno es que se trata de una sociedad con muchos pobres y muchos ricos. Y esa gran desigualdad, significa mucha necesidad de políticas públicas y poca gente con interés en financiarlas. De eso se trata, y por eso, simultáneamente a los problemas distributivos, debe señalarse que América Latina es una de las regiones, la segunda en realidad, de más baja presión tributaria, como expresa el gráfico AL.2.

Uno puede discutir aquí si la mala distribución del ingreso es consecuencia del escaso papel del Estado o la pequeña dimensión del Estado es consecuencia de la maladistribución del ingreso, ya que los ricos no quieren pagar impuestos; sea como sea, ése es nuestro problema: Cómo hacer para financiar políticas que hagan que esta sociedad sea más equitativa. Cuando digo "esta sociedad" me refiero a toda la región, con algunas excepciones en casos particulares, pero éste es el problema básico de la región.

Simultáneamente a los problemas distributivos, debe señalarse que América Latina es una de las regiones, la segunda en realidad, de más baja presión tributaria.



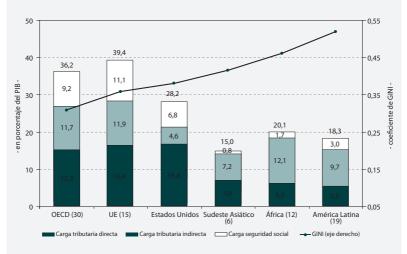


Fuente: Elaborado en base a CEPAL, "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir", Brasilia, 2010 y OCDE.

La comparación de OCDE, Europa y América Latina creo que quedó muy clara en la presentación de ayer a la tarde; la presentación de esta mañana volvió a insistir en el tema, pero recordemos que nosotros tenemos una presión tributaria que es ni más ni menos que la mitad que la OCDE. Entonces, mal podemos pretender tener servicios públicos de educación, salud, o protección social que se acerquen a lo que tienen nuestros amigos europeos.

La comparación de OCDE, Europa y América Latina creo que quedó muy clara en la presentación de ayer a la tarde; la presentación de esta mañana volvió a insistir en el tema, pero recordemos que nosotros tenemos una presión tributaria que es ni más ni menos que la mitad que la OCDE. Entonces, mal podemos pretender tener servicios públicos de educación, salud, o protección social que se acerquen a lo que tienen nuestros amigos europeos.

Gráfico AL.2: Niveles comparados de carga tributaria



Fuente: Elaborado en base a CEPAL, "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir", Brasilia, 2010; CEPAL y OCDE.

Además de eso, tenemos una presión tributaria que es aún más baja que la de los países africanos; ésta es una parte de la historia; la segunda parte de la historia, que también voy a tratar de abordar aquí, es que no se trata solamente de un problema de nivel de impuestos sino también de estructuras. No sólo importa lo poco que se cobra sino qué impuestos se están cobrando.

En el gráfico AL.2 se muestra la comparación entre regiones. En color verde pueden ver la carga tributaria de los impuestos directos. Los impuestos indirectos, el IVA y otros impuestos específicos se incluyen en la barra intermedia, y la parte de arriba son las cargas destinadas a financiar la seguridad social.

Lo primero que uno nota a simple vista en la comparación entre el mundo en desarrollo y el desarrollado, y que no fue objeto de discusión especifica en las charlas previas pero que es un punto a tener en cuenta, es la baja carga sobre el salario. Antes de llegar a los problemas de tributación directa me parece que es muy importante detenernos un momento sobre la debilidad de los sistemas de seguridad social en América Latina.

América Latina es una región que intentó copiar rápidamente los sistemas de seguro social europeos, en algunos casos con especial celeridad: Chile, Uruguay, Argentina, Panamá, Costa Rica, Brasil después, fueron los países que rápidamente quisieron desarrollar sus sistemas de seguridad social y esos primeros intentos, en algún momento, allá por los años 70, entraron en crisis. Primero, porque el empleo dejó de ser la fuente de prosperidad que había sido hasta entonces; dejamos de tener la expectativa de que la política social podía girar alrededor exclusivamente del empleo; pero además, aún en los países en los que la seguridad social estaba más desarrollada, estaba lejos de cumplir los objetivos que planteaban los sistemas de seguridad social de Europa.

Nos encontramos a mitad de camino, y quiero detenerme en un punto, porque acá tenemos una cuestión que debemos revisar cuando vemos la presión tributaria directa. Nos quedamos a mitad de camino porque no logramos tener un sistema de seguro social amplio; creo que Paraguay es un claro ejemplo de eso, si atendemos a sus sistemas, tanto previsional como de salud, extremadamente fragmentados, con baja cobertura y con diferentes accesos según cada sector de actividad.

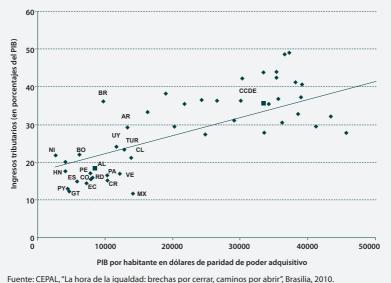
En una región donde la seguridad social quedó a mitad de camino; siempre tenemos la duda de si debemos insistir en ese camino o echar por la borda lo que avanzamos en la seguridad social tradicional, y apostar por sistemas de cobertura universal basados en el reconocimiento de derechos (al estilo del modelo europeo) y financiados por rentas generales.

Ahí está el puente entre los problemas. Debemos afrontar la disyuntiva de que los sistemas de seguridad social no nos dan los beneficios que nosotros queremos y, paralelamente, estamos muy lejos de tener un sistema tributario convencional, con un peso importante de la imposición directa básicamente, que permitan no sólo financiar lo que antes pretendíamos financiar, sino también sistemas de protección social con derechos universales.

Cuando discutimos la tributación en América Latina se suele decir que estamos cobrando muchos impuestos indirectos y no cobramos nada de impuestos directos. Desde mi punto de vista, se trata de cobrar impuestos directos y mantener los indirectos. No es que estemos cobrando más impuestos indirectos que en Europa y más que en el mundo; en realidad, como se refleja en el gráfico AL.2, estamos cobrando un poco menos. Lo que diría básicamente es que América Latina alcanzó ciertas metas razonables, en promedio, de imposición indirecta, en gran medida como consecuencia del avance del Impuesto al Valor Agregado, y eso hay que mantenerlo. No es cuestión de que por mejorar la imposición directa haya que sacrificar la indirecta.

Si uno quisiera agregar otras consideraciones sobre la situación de la tributación en la región, un argumento usual entre los expertos en tributación es que el nivel de presión tributaria tiene mucho que ver con el nivel de desarrollo económico, que podemos medirlo por el producto por habitante, como una expresión simple y directa.





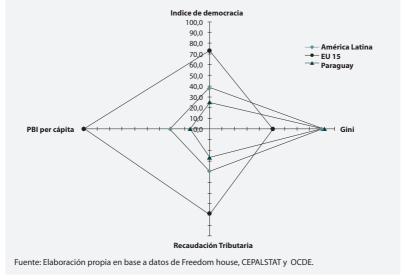
Como se comprueba en el gráfico AL.3, si ordenamos los países de la OCDE y América Latina en relación al producto por habitante y los ingresos tributarios, claramente hay una relación directa: cuando más desarrollo económico se produce, mayor es el nivel de presión tributaria; también es obvio que los países de la OCDE son los que se colocan con la más alta tributación y el superior nivel de desarrollo; por el contrario, la práctica totalidad de los países de América Latina se ubica en la zona baja y ahí, en la parte inferior está Paraguay. Este gráfico nos sirve para medir hasta qué punto, habida cuenta de que el nivel de presión tiene que ver con el de desarrollo económico, dentro de esa lógica, cada país se encuentra en un nivel razonable de carga tributaria.

Los países que están por debajo de la recta son los países que estarían recaudando menos de lo que podrían cobrar dado su nivel de desarrollo, y éste es el caso de Paraguay; por eso decimos que un país tiene una baja presión tributaria, o en todo caso un nivel más bajo que su presión fiscal potencial medida respecto a lo que los diversos países (en el escenario mundial) cobran en relación a sus niveles de desarrollo económico.

Desarrollo, desigualdad, democracia y presión tributaria

En el gráfico AL.4 se recoge información sobre cuatro variables que afectan al bienestar de los ciudadanos: Por un lado, el índice de Gini como expresión del grado de desigualdad; recuerden que cuanto más a la derecha se ubique el país o la región, el índice expresa que la desigualdad es mayor; a la izquierda se ofrece información sobre el producto por habitante, ahora, cuanto más a la izquierda se ubique el dato, la información nos indica un nivel de desarrollo mayor; la recaudación tributaria se recoge en el eje inferior, mientras que en el superior incluimos un índice de democracia elaborado por Freedom House.

Gráfico AL.4: Desarrollo, democracia, descentralización y presión fiscal: Una compasión entre la UE a 15 y ALC

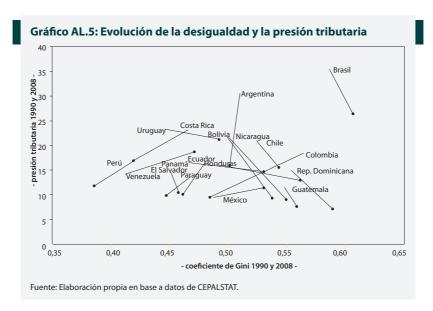


Aunque existen diversos problemas metodológicos con estas variables, creemos que su presentación de este modo tiene interés, porque se puede construir una especie de rombo con las 4 características para América Latina y se pueden comparar con los mismos indicadores para Europa. Con esta información claramente estoy reafirmando lo que decía antes. Europa es una región con menor desigualdad mayor democracia, mayor desarrollo y mayor presión tributaria que América Latina.

Fíjense en cuál es la situación de Paraguay. Realmente, preparé este gráfico para esta presentación, a partir de la información general de la región y la de algunos países de la misma, que mostraban situaciones muy diversas. El valor promedio ocultaba algunas diferencias importantes, como la mayor democracia en Uruguay, un mayor producto por habitante, como sucede en el caso de Argentina, la existencia de una mayor presión tributaria, como ocurre en Brasil.

Estas variables tan distintas generaban figuras muy diferentes, y el rombo que representa a la región no es sino un promedio de todas ellas. Pero lo que resulta muy llamativo es que Paraguay reproduce exactamente la misma figura que la región, es una especie de caso extremo de América Latina. Lo que me indica que cuando uno habla de América Latina está hablando claramente de Paraguay como un ejemplo exacerbado de los comportamientos medios de la región: un poquito más desigual que el promedio, pero con peores indicadores de democracia, más bajo producto por habitante y más baja presión tributaria En definitiva, la caracterización que se puede hacer de la región, es perfectamente aplicable al caso paraguayo.

¿Qué pasó en las últimas décadas en términos de desigualdad y presión tributaria?



En el gráfico AL.5, que suministra información sobre grado de desigualdad y nivel de presión fiscal en diversos países, el punto inicial de cada recta (marcado con un pequeño círculo) es el dato del año 90, en tanto que los puntos finales son datos del año 2008. Hay algunos países que entre esos años o en su entorno, han aumentado su presión tributaria y, en mayor o menor medida, no han logrado mejorar su distribución del ingreso. Son los que aparecen en color azul.

Hay dos casos que son excepcionales en la región: Se trata de

los países que han reducido su presión tributaria y mejoraron su distribución del ingreso, que son Venezuela y México (en el gráfico, aparecen en color verde). No obstante, en una mayoría de países ha aumentado la presión tributaria y en mayor o menor medida se ha logrado bajar el índice de Gini, y esto significa que han mejorado los indicadores de desigualdad.

Mirando los estudios que se han hecho en la región sobre incidencia tributaria y dada la estructura tributaria que vimos en los gráficos anteriores, la estructura tributaria de América Latina no ayuda a mejorar la distribución del ingreso, al menos en términos de los impuestos, lo cual no quiere decir que las políticas públicas que financian tales impuestos, efectivamente cambien la distribución del ingreso y eso dependerá sobre todo de cada política pública en concreto y no tanto de cómo se financia.

Obviamente, si el sistema tributario que tuvimos ocasión de presentar sirve tan sólo para financiar servicios que benefician solamente a los trabajadores formales, no va mejorar mucho el ingreso; por el contrario, si hay una amplia gama de trasferencias condicionadas en beneficio de los más pobres, seguramente sí se va a producir un impacto redistributivo. En cierto modo, es la discusión actual en América Latina.

El peso de los recursos no tributarios

Centrémonos ahora en la heterogeneidad de los países. Me gustaría empezar con este cuadro que creo explica alguno de los problemas que existen en la región para entender la debilidad de la presión tributaria, en especial los casos de Venezuela y México que vimos recién, y en parte los problemas de Paraguay.

Cuadro AL.1: El peso de los recursos no tributarios en ALC

Ingresos Corrientes - Año 2008 (en porcentaje del PIB)			
País	Tributarios	No Tributarios	Total
Argentina	30,8	3,7	34,5
Bolivia	21,7	12,0	33,7
Brasil(2007)	34,7	5,8	40,5
Chile	20,9	6,7	27,6
Colombia(2006)	18,3	0,1	18,4
Costa Rica	23,1	2,0	25,1
Ecuador	16,5	13,8	30,3
El Salvador	14,6	1,4	16,0
Guatemala	11,6	0,5	12,1
Haití	9,5	0,0	9,5
Honduras	15,9	1,7	17,6
México	9,4	8,8	18,2
Nicaragua	21,7	1,4	23,1
Panamá	16,5	7,8	24,3
Paraguay	13,7	4,1	17,8
Perú	17,4	2,6	20,0
Rep. Dominicana	15,0	0,7	15,7
Jruguay	23,3	2,1	25,4
Venezuela	14,2	11,2	25,4
Promedio AL	18,4	4,5	22,9

Fuente: Gómez Sabaini, J. C. "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina" (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Sea como causa o como consecuencia de la baja presión tributaria, en la región hay muchos países que no han necesitado hacer un esfuerzo tributario tan grande como el que tuvieron que hacer los países que más recaudan, como Brasil, Argentina y Uruguay. ¿Que está detrás de esa magia? Simplemente, que varios países de la región, que obtienen cuantiosos ingresos no tributarios a través de

recursos naturales u otras fuentes de recursos fiscales, no tienen que enfrentar al contribuyente pidiéndole que pague más impuestos ya que, de manera fácil, logran importantes recursos gracias a la rentabilidad de las propias empresas públicas productoras de energía, petróleo, etc.

En este cuadro están marcados con color celeste los casos más importantes: Por ejemplo, Bolivia obtiene recursos por valor de 12 puntos del PIB para el año 2008, lo que coloca a Bolivia en un nivel de recursos fiscales comparable al de un país que esta recaudando más de 30 puntos del PIB en concepto de impuesto. Chile 6.7 puntos, Ecuador 13, Venezuela 11,2, México cerca de 9. Fíjense como México recauda casi tanto de impuestos como de recursos naturales; el país más desarrollado en términos de producto de la región y el que cobra menos impuestos. Un caso similar es el de Venezuela, con un 11% del PIB y un volumen de ingresos por recursos naturales parecidos al de la recaudación tributaria. Estos países podrían tener un problema en el mediano plazo, por el enorme peso que tienen en sus ingresos los recursos naturales no renovables.

Es el caso de Panamá y Paraguay los porcentajes son más moderados. En el primer país, algo más del 7% del PIB, equivalente a algo más del 32% de los ingresos corrientes, mientras que en Paraguay, son algo menores; cerca de 4 puntos del PIB para este año, lo que significa, el 23% de los ingresos corrientes del Estado. En todo caso, Paraguay y Panamá no se ven afectados porque se trate de recursos no renovables, pues estamos hablando de recursos provenientes del agua y del canal en caso de Panamá, lo que implica una lógica un tanto diferente a los típicos recursos naturales no renovables y por eso hay que mirarlos de otra manera.

Evolución comparada de la carga tributaria

El peso de los ingresos procedentes de recursos naturales es una de las explicaciones de por qué algunos países no han aumentado la presión tributaria al nivel al que lo han tenido que hacer otros países, como los que nosotros identificamos en cuadro AL.2 como el grupo 1 de América Latina, que está conformado por los países que tiene una presión tributaria en valores medios que supera en más del 20% el promedio regional y que incluye a Brasil, Uruguay, Argentina y Costa Rica.

Cuadro AL.2: Nivel y evolución de la carga tributaria en ALC

	Promedio 1990-1999	Promedio 2000-2008		
GRUPO 1	21,5	25,2		
Brasil	25,9	32,7		
Uruguay	22,2	22,4		
Argentina	20,1	25,1		
Costa Rica	17,9	20,7		
GRUPO 2	14,5	16,5		
Chile	18,0	19,5		
Honduras	13,5	15,9		
Nicaragua	14,0	19,3		
Panamá	15,8	15,3		
Colombia ²	13,3	16,8		
Perú	14,6	15,3		
Bolivia	14,3	18,9		
Venezuela	15,3	13,9		
El Salvador	11,6	13,7		
GRUPO 3	9,8	11,8		
Paraguay	11,5	12,4		
Mexico	11,3	10,7		
Ecuador	9,8	13,6		
Guatemala	9,3	11,7		
R. Dominicana	10,3	13,6		
Haití	6,5	9,0		
Promedio simple AL	14,5	16,9		
Promedio ponderado AL ³	19,0	20,6		

Fuente: Gómez Sabaini, J. C. "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina" (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

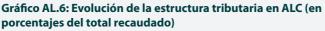
En el caso de Brasil, la presión tributaria en la actualidad está superando el 35% del PIB, mientras que en Argentina estamos alrededor del 31% de presión tributaria. Otros países, como Chile están en una situación intermedia, en tanto que, un tercer grupo formado por Paraguay junto con México, Ecuador Guatemala, Dominicana y Haití se caracteriza por tener niveles de presión tributaria por debajo del 20% del promedio; es decir, aquí se agruparían los países que tienen mayor dificultad para recaudar impuestos.

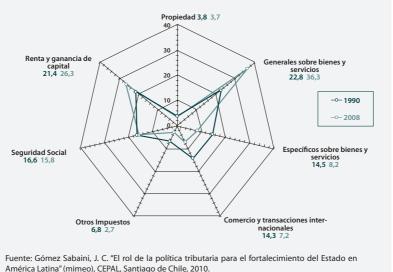
La estructura tributaria

Pasemos ahora a analizar la estructura tributaria de la región y el impacto distributivo de la misma, tal como se hace en el gráfico AL.6. Allí se diferencian seis grupos de impuestos y vemos su estructura porcentual de los años 1990 y 2008 (en rojo, la correspondiente a 2008). Lo primero que se debe hacer notar es la importancia decisiva de los impuestos de bienes y servicios, básicamente el IVA, y cómo esa importancia ha ido aumentando a lo largo de las últimas dos décadas. Hoy, más de la tercera parte de los recursos tributarios de la región provienen del IVA y de otros impuestos generales sobre bienes y servicios.

El segundo punto notable de la región es la ausencia de impuestos sobre la propiedad. Esta situación tiene en parte que ver con cuestiones de federalismo y descentralización, porque son los impuestos que usualmente debieran cobrar los gobiernos locales, y en nuestros países, en general, los gobiernos locales tienen muchas menos capacidades de gestión y de acción política que los gobiernos centrales y eso termina derivando en una mayor fragilidad de los impuestos sobre la propiedad.

En este período, sobre todo en la década de los 90, se desarrollaron una serie de tributos de emergencia sobre la propiedad recaudados por los gobiernos locales como impuestos a cuenta o impuestos mínimos ("de piso") en el impuesto a la renta en algunos países: México fue el primero, y después, rápidamente Brasil y Argentina, los países que más recursos necesitaban los pusieron en práctica. Eso es lo que explica la recaudación sobre la propiedad que aparece en manos de los gobiernos centrales. Aun así, dicha imposición no logra tener un impacto importante sobre la presión tributaria.





El impuesto a las rentas es el segundo de los tributos en importancia en el gráfico Al.6, y se trata de un impuesto que va avanzando lentamente, aunque desde los años 90 hasta ahora no se ha producido un cambio muy significativo.

En el caso de impuestos generales sobre bienes y servicios se saltó del 22 al 36% de los ingresos totales, mientras que en relación con el impuesto a la renta y las ganancias de capital el crecimiento fue desde el 22 al 26% en el mismo período, lo que pone claramente de manifiesto que la región apostó por la imposición sobre el consumo, en lugar de la imposición a la renta, aún cuando el punto de partida, al comienzo de los años noventa, era similar.

La seguridad social muestra grandes diferencias entre países, por lo que la media ofrecida en el gráfico oculta situaciones muy diversas. En algunos países, la seguridad social creció de manera apreciable, mientras que en otros casos, también aumentó pero más sustentada en el sector privado. Eso significa que en el año 90, se computaban como impuestos a la seguridad social todas las cargas de los sistemas de seguros sociales que después fueron privatizados. En todos los casos donde los sistemas fueron privatizados, los recursos no forman parte de la carga tributaria que aquí se contabiliza, pero eso no quiere decir que no haya una carga o un coste del sistema jubilatorio sino que los sistemas son privados. Por ello, que hay que mirar con un poco de cuidado ese dato.

Por lo que respecta a los otros impuestos, se observa una tendencia clara a su disminución, justificada por la preocupación por simplificar los sistemas y la desaparición de impuestos menores. Obviamente, la tendencia marcada demuestra en gran medida el impacto de la globalización y la pérdida del peso de los aranceles sobre el comercio exterior.

Para terminar esta sección, en el cuadro AL.4, hemos incorporado una comparación entre los países del Mercosur, como grupo más afín al caso paraguayo. Según se desprende de esa información, está claro que, en ese subconjunto, Paraguay es desde lejos el país con menor presión tributaria. No sé si este dato está muy lejos del actual, pero claramente Paraguay es el país que cobra menos impuesto a la renta; no tengo información sobre la imposición a la propiedad, pero en todo caso, lo notable es la elevada imposición al consumo, sobre todo teniendo en cuenta que la alícuota del IVA es bastante inferior a la de los países vecinos, pues si no me equivoco la alícuota del IVA es de 10%.

Paraguay está recaudando 6 puntos del producto con una alícuota del 10%, en tanto que Argentina esta recaudando 10 puntos de producto con la alícuota del 21, es decir, que parece que se estaría produciendo en el caso paraguayo una mayor eficiencia en la recaudación. Acá me permito una observación sobre un comentario que hizo en la sesión anterior Oscar Benítez Codas, y me pareció muy importante, acerca de las actividades ilícitas. Tiene que ver con esta estructura tributaria y también con las formas que empleamos para medir la presión tributaria; no es una cuestión solo de si las sociedades ilícitas pagan o no impuestos, sino también si las actividades

ilícitas están o no medidas en el producto, porque el desarrollo de las cuentas nacionales de la región es muy dispar.

Cuadro AL.4: Nivel y estructura de los ingresos tributarios en los países de MERCOSUR (2008). (En porcentajes del PIB)

	ë	Estructura Tributaria								
Carga Tributa Total	Carga Tributaria Total	Renta	Propiedad	Consumo (generales)	Consumo (selectivos)	Consumo 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%		

Fuente: elaboración propia en base de datos de la CEPAL y CIAT

Los países que han avanzado más en metodología de cuentas nacionales, han logrado desarrollar métodos indirectos a través de la consolidación de cuentas del consumo, con las encuestas privadas de producto que tratan de inducir cuál sería el nivel de producto total incorporando las sociedades ilícitas. En este caso, podría ocurrir que en realidad el producto sea más grande del que se ha contabilizado y, en consecuencia, la presión tributaria sería más baja. No quiero extenderme más en este tema porque no dispongo de toda la información al respecto. En todo caso, es importante recordar que habitualmente, en las comparaciones internacionales, suponemos que la medida del producto es la misma en todos los países del mundo, cuando en realidad, las metodologías de cálculo pueden ser muy diferentes.

Volviendo sobre el tema de la seguridad social, debe tenerse en cuenta la gran disparidad de casos en términos de reforma y privatización de la seguridad social. Por eso, en comparaciones internacionales muchas veces se utiliza la presión tributaria neta de cargas sobre el salario para la seguridad social. En los países en los que la seguridad social está más desarrollada, como Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica, la brecha entre los dos indicadores (carga tributaria con y sin seguridad social) es muy grande, mientras que en los otros países ambos indicadores resultan similares. Se trata de países en los que la seguridad social es muy baja o inexistente.

Adicionalmente, hay que tener cuidado con la correcta caracterización de los sistemas tributarios de países que reformularon su seguridad social en las últimas décadas. Por ejemplo, Chile es un país con una tradición muy fuerte de sus sistemas jubilatorio y de salud a cargo de la seguridad social que, sin embargo, no presenta gran diferencia entre las dos mediciones mencionadas ya que sus sistema de salud, a través del ISAPRES, y de pensiones están privatizados, y, en consecuencia, su financiación desapareció de la cuantificación de la presión tributaria.

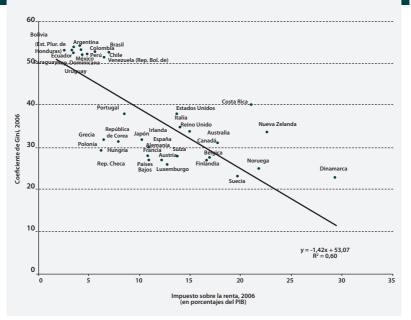
La imposición directa en ALC

Veamos un poco el caso de imposición directa en la región. Para ello, disponemos del gráfico AL.8 que elaboró el equipo del Ilpes. Me parece muy apropiado para iniciar esta reflexión. En el gráfico ustedes pueden ver dos manchones de puntos. El que está en la zona central se refiere a Europa, en tanto que el otro, recoge a los países de América Latina.

En el eje vertical del gráfico podemos ver el coeficiente de Gini en el año 2006 para cada país, y en el horizontal, información sobre el impuesto a la renta. Antes relacionábamos el índice de Gini con la tributación, mientras que ahora nos referimos solo al impuesto a la renta. Es muy obvio que los países que tienen alto Gini y no cobran el impuesto a la renta son todos los países de América Latina, en tanto que los países de Europa y, en general, los integrados en

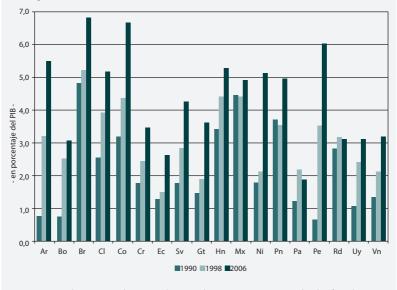
la OCDE muestran Ginis inferiores y muy superior peso de la imposición a la renta. Parece claro pues que si uno quiere mejorar la distribución del ingreso, cobrar el impuesto a la renta pareciera una recomendación obvia.





En el gráfico siguiente tienen la evolución país por país, en 1990, 1998 y 2006, de la recaudación de la imposición a la renta. Como expresa el gráfico, en casi todos los países la evolución es ascendente, aumentando entre 2 y 3 puntos del PIB a lo largo de las últimas dos décadas. En todos los casos, la última barra es siempre más alta; hay países que hicieron mucho más esfuerzo que otros, como es el caso de Argentina, Brasil o Colombia. En términos de imposición a la renta obviamente Paraguay no participa de este movimiento.

Gráfico AL.9: Evolución del Impuesto a la Renta en ALC (con ganancias de capital)



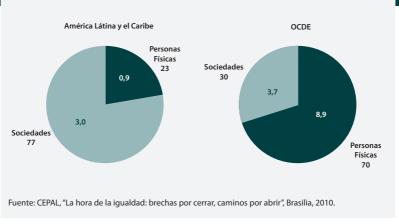
Fuente: Cetrángolo y Gomez Sabaini, "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", Serie Macroeconomía del desarrollo 60, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

No obstante, el hecho que más llama la atención en la comparación entre América Latina y Europa, no es tanto que una región cobre el impuesto a la renta y la otra no, sino que la estructura del impuesto a la renta es totalmente distinta.

Como muestra el gráfico AL.10, en América Latina el 77% del impuesto a la renta es impuesto a las sociedades y solamente el 23%, menos de la cuarta parte, impuesto a las personas físicas. Por el contrario, en los países de la OCDE el 70% es impuesto sobre personas físicas mientras que el 30%, sociedades. Obviamente hay argumentos tanto de eficiencia, como de equidad, que indican que el mejor impuesto a la renta desde una perspectiva redistributiva es el impuesto a las personas físicas.

Ahora permítanme, que haga el mismo comentario que les hice cuando hablaba de la estructura tributaria de los impuestos indirectos: no es que América Latina este cobrando mucho de las sociedades y poco de las personas físicas en comparación de Europa, no. En términos de impuesto sobre sociedades cobramos más o menos lo mismo, tal vez un poquito menos: 3 puntos de producto y en Europa 3.7. Lo que pasa es que nosotros no cobramos impuestos a las personas físicas: tan sólo 0,9%, contra el 8 en Europa. ¿Qué significa? significa que la brecha de presión tributaria entre Europa y América Latina se explica esencialmente porque en nuestra región nos falta cobrar impuestos sobre las rentas de las personas físicas. Eso no quiere decir que debamos ceder la recaudación del impuesto a las sociedades a cambio de una mayor tributación de las personas físicas. Si queremos parecernos a Europa, tenemos que mantener el impuesto a las sociedades en el nivel actual, y además, cobrar impuestos a las personas físicas. Porque en caso contrario, me parece que estamos mezclando los argumentos.

Gráfico AL.10: Imposición a la renta personal y societaria en ALC y OCDE



Obviamente hay argumentos tanto de eficiencia, como de equidad, que indican que el mejor impuesto a la renta desde una perspectiva redistributiva es el impuesto a las personas físicas.

Una vez más hay que recordar que los comentarios anteriores se refieren a una imagen promedio de la región, no es una imagen caso por caso. En todo caso, en el cuadro AL.5 se recoge el dato país por país; no todos los países son iguales; fijense, por ejemplo, en Brasil que es uno de los países que cobra más impuesto a la renta, casi el 8 %, igual que Chile, pero en el que las personas físicas están pagando tan solo el 2,6% del PIB. Si Brasil fuera un caso en el que se está cobrando excesivamente en concepto de impuesto a las sociedades, y poco a las personas físicas, no digamos lo que ocurre en Chile. En general se puede afirmar que la región se maneja en una relación bastante diferente a la europea en relación a la tributación sobre las personas físicas.

Cuadro AL.5: Impuesto a la renta personal y societaria en los países

País	Sociedades (en % del PIB)	Individuos (en % del PIB)	Total (en % del PIB)	Soc. / PF (%)	Renta/ Cons. (%)
Argentina (2007)	3,6	1,6	5,4	2,3	0,4
Bolivia (2007)	3,0	0,2	3,3	14,4	0,3
Brasil (2007)	5,1	2,6	7,7	2,0	0,5
Chile (2007)	7,3	1,2	8,4	6,3	0,9
Ecuador (2006)	2,3	0,8	3,1	3,1	0,5
El Salvador (2007)	2,7	1,9	4,6	1,4	0,6
Guatemala (2007)	2,9	0,3	3,4	8,5	0,5
Honduras (2004)	3,7	1,6	5,3	2,3	0,5
Haiti (2006)	1,0	1,1	2,1	0,9	0,6
México (2005)	2,4	2,2	4,6	1,1	1,2
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1	1,6	0,5
Panamá (2006)	2,9	2,0	5,0	1,5	1,8
Perú (2007)	5,9	1,4	7,2	4,2	1,0
R. Dominicana (2002)	1,3	1,8	3,1	0,7	0,4
América Latina (14)	3,4	1,5	4,9	2,3	0,7
OCDE (2006)	3,9	9,2	13,0	0,4	1,2
EE.UU. (2006)	3,3	10,2	13,5	0,3	2,9

Fuente: Gómez Sabaini, Jimenez y Podestá, "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Si nos centramos en la imposición sobre la renta, ¿qué temas hay que tener en cuenta en la definición del impuesto a la renta? Se trataría de ver ahora qué es lo que está pasando con el impuesto a la renta hacia dentro. En primer lugar, las alícuotas en Paraguay son inferiores a las existentes en otros países latinoamericanos. En el cuadro AL6, donde se resumen diversas informaciones sobre las alícuotas de los impuestos a la renta y el valor agregado, se comprueba que en el IVA sobresale la misma característica señalada con relación a la imposición sobre la renta en Paraguay.

Cuadro AL.6: Alícuotas del Impuesto a la Renta y del IVA en América

Latina (2009)						
	Impuesto	a la Renta	lmmuseta al Valor			
	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Impuesto al Valor Agregado			
Argentina	9-35%	35%	21%			
Bolivia	13%	25%	13%			
Brasil	15-27,5%	9-15%	20,48% (*)			
Chile	5-40%	17%	19%			
Colombia	19-33%	33%	16%			
Costa Rica	10-25%	10-30%	13%			
R. Dominicana	15-29%	29%	16%			
Ecuador	5-25%	15-25%	12%			
El Salvador	10-30%	25%	13%			
Guatemala	15-31%	5 ó 31%	12%			
Honduras	10-25%	25-30%	12%			
México	3-32%	28%	15%			
Nicaragua	10-30%	30%	15%			
Panamá	4-30%	30%	7%			
Paraguay	8-10%	10-15%	10%			
Perú	15-30%	30%	19%			
Uruguay	10,5-12%	25%	23%			
Venezuela	6-34%	15-34%	14%			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CIAT y CEPAL

^(*) Tasas para sociedades en general. Existen tasas especiales para fundaciones y asocianes sin fines de lucro (6% al 34%) y explotación de hidrocarburos y minas (50% y 60%, respectivamente).

En segundo lugar, y en relación con la definición de la base imponible del tributo, no todos los países están cobrando impuesto a la renta sobre la renta mundial. En el cuadro AL.7 tienen las diferentes características de los países a este respecto, y en el mismo pueden ver cómo no todos los países están gravando dividendos, intereses y ganancias de capital, es decir, hay problemas en la definición de la base del impuesto, que es muy diversa y donde, seguramente, es necesario avanzar. No se trata sólo de cobrar un impuesto, sino que también es muy importante ver cómo se define de la forma más adecuada su base imponible.

En tercer lugar, no todos los países están gravando a los no residentes, lo que implica una pérdida de recursos muy importante para los países de la región, como también es importante el limitado grado de desarrollo de los tratados de doble imposición, o la regulación sobre precios de transferencia.

Ahora querría pasar a un punto del cual ya hablé y es el referido a la importancia que ha tenido en algunos países el uso de impuestos patrimoniales como piso del impuesto a la renta, cuando con el impuesto a la renta no se llega a obtener los recursos que necesitamos. Desde mi punto de vista, es una experiencia a tener en cuenta, especialmente en casos de emergencia o en situaciones de transición hacia una tributación un poco más ordenada. En los cuadros siguientes (AL.8 y AL.9), hemos recogido una serie de datos, en secuencia temporal, de los países de ALC que han incorporado estos mecanismos.

Cuadro AL.7: Tratamiento de las principales rentas financieras en la imposición personal sobre la renta

País	Principio Jurisdiccional	Crédito por impuestos pagados en el exterior	Dividendos	Intereses	Ganancias de Capital
Argentina	RM	Si	E¹	Е	E
Bolivia	RT	No	G	G ²	Е
Brasil	RM	Si	E	G3	G (15%)
Chile	RM	Si 4	G	G	G
Colombia	RM	Si	G⁵	G	G
Costa Rica	RT	No	G ⁶ (15%)	G	E7
El Salvador	RT	No	E	G	G
Guatemala	RT	No	E	G ⁸	G (10%, 31%) 9
Honduras	RM	No	G	G ¹⁰	G
México	RM	Si	E	G ¹¹	G (20%) ¹²
Nicaragua	RT	No	E	G ¹³	G
Paraguay	RT	No	G (5%)	G (10%)	G (10%)
Perú	RM	Si	G ¹⁴	G ¹⁵	G
Uruguay	RT	No	G (7%)	G16 (3%, 5% y 12%)	G ¹⁷ (12%)
Venezuela	RM	Si	E	E	G

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini, obra citada. (RM: Renta Mundial; RT: Renta Territorial; E: Renta exenta; G: Renta gravada)

Cuadro AL.8: Impuestos al patrimonio neto, los activos o los ingresos brutos (I)

País	1986	1992	1997	2000	2006
Argentina	1,5 sobre patrimonio neto (1)	2 sobre activos brutos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos
Bolivia	Si	Si	No	No	No
Brasil	No	No	No	No	No
Chile	No	No	No	No	No
Colombia	8 sobre pat- rimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	7 sobre pat- rimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	5 sobre patrimo- nio neto ó 1,5 sobre el pat- rimonio bruto constituye el ingreso mínimo gravable	5 sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	6 sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable
Costa Rica	0,36 - 1,17 sobre activos fijos	0,36 - 1,17 sobre activos fijos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	No
Ecuador	0,15 sobre activos	0,15 sobre patrimonio neto (2)	0,15 sobre patrimonio neto (2)	0,15 sobre patrimonio neto (2)	No
El Salvador	0,1 - 1,4 sobre patrimonio neto	0,9 - 2,0 sobre activos	No	No	No
Guatemala	0,3 - 0,8 sobre inmuebles (3)	0,3 - 0,9 sobre inmuebles (3)	0,2 - 0,9 sobre inmuebles	1,5 sobre activos	Derogado y aplicación de un 1% sobre el 25 % de los activos netos o 25 % de los ingresos brutos, el que sea mayor. (4)

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini, obra citada.

Cuadro AL.9: Impuestos al patrimonio neto, los activos o los ingresos brutos (II)

País	1986	1992	1997	2000	2006
Honduras	No	No	No	0,75 sobre activos	1,0 sobre los activos (5)
México	No	2 sobre activos brutos (1)	1,8 sobre activos (1)	1,8 sobre activos (1)	1,8 sobre activos (1)
Nicaragua	1,0 sobre inmuebles (3)	1,5 - 2,5 sobre patrimonio neto	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre activos (6)
Panamá	1,0 sobre patrimonio neto (7)	1,0 sobre patrimonio neto (7)	1,0 sobre patrimonio neto (7)	1,0 sobre patrimonio neto (7)	2,0 sobre el patrimonio neto (8) y 30% sobre la renta neta gravable si es in- ferior al 4,67 % de los ingresos gravables (1,4 % del ingreso bruto)
Paraguay	1,0 sobre inmuebles (3)	1,0 sobre activos			
Perú	1,0 - 2,5 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimo- nio neto	0,5 sobre patri- monio neto	Derogado	0,6 sobre los activos netos (9)
R. Domini- cana	No	No	No	No	1,0 sobre activos
Uruguay	2,8 patrimonio neto	2 patrimonio neto	1,5 - 3,5 patri- monio neto	1,5 - 3,5 patri- monio neto	Derogado
Venezuela		No	No	1,0 sobre	No

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini, obra citada.

Es obvio que este tipo de impuesto tiene muchos argumentos en contra desde el punto de vista de la eficiencia, pero países como Brasil y Argentina han aprendido que, en situaciones de emergencia, lo importante es disponer de recursos, no tanto cumplir todos los recaudos desde el punto de vista teórico. Este tipo de instrumentos aparece con cierta frecuencia en la región, a diferencia de Europa

y, seguramente, ante la necesidad de buscar recursos de manera perentoria o urgente, como la única vía para salvar algunas políticas públicas. Respecto a los impuestos patrimoniales y los que afectan a las herencias, hemos de reconocer que se trata de figuras que, en gran medida, se han perdido en la región. Aunque casi todos los países los han derogado, cada tanto la discusión sobre la pertinencia de los mismos vuelve; es una discusión más compleja, que va más allá del contenido de mi presentación.

En Argentina, mi país, se ha incorporado hace un par de meses un impuesto a la herencia sub nacional; hay una provincia que está cobrando un impuesto a la herencia, lo que, sin duda, va generar algún tipo de problema porque grava las herencias de residentes en una provincia, pero que incluyen activos que están en otras provincias. El impuesto a la herencia debiera ser un impuesto nacional; en este caso hay un problema de federalismo, que tiene que ver con las atribuciones de competencias en países federales; así ocurre, por ejemplo, en Brasil y Argentina, donde se plantean con frecuencia problemas de definición jurisdiccional de los impuestos.

La evasión impositiva

Para terminar, querría hacer algunas breves consideraciones sobre cuestiones de evasión tributaria. En los últimos años, se han llevado a cabo diversos intentos para medir la evasión. Si las metodologías de cálculo del producto, que anteriormente mencionaba, pueden presentar algunas diferencias, las metodologías aplicadas para el cálculo de la evasión son enormemente diferentes; por lo tanto, creo que no tiene demasiado sentido hacer una comparación simple entre países. No obstante, creo que las previsiones de evasión pueden servir para intentar medir este fenómeno, lo mismo que su incidencia, y en todo caso, cuando se mantiene una metodología estable, son muy útiles para ver cómo evolucionan con el tiempo.

La evasión, dada una determinada metodología de cálculo que cuente con un cierto consenso y respaldo por parte de los analistas, como sucede en el caso de la evasión en el caso del IVA, puede ofrecer información más útil y comparable. En ese sentido, a partir de los datos contenidos en el cuadro AL.10, se puede concluir que la región está teniendo un coeficiente de evasión de entre el 20 y el 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado.

Cuadro AL.10: Tasas de evasión en los impuestos al valor agregado y a

la renta								
		Impuesto al Valor Agregado		Impuesto a la Renta				
	<u>a</u> =	e ión	Tasa de Evasión			e ión		
País	Tasa de Evasión	Año de Estimación	Total	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Año de Estimación		
Argentina	21,2%	2006	49,7%	n.d.	n.d.	2005		
Bolivia	29,0%	2004	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Chile	11,0%	2005	47,4%	46,0%	48,4%	2003		
Costa Rica	28,7%	2002	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Colombia	23,5%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Ecuador	21,2%	2001	63,8%	58,1%	65,3%	2005		
El Salvador	27,8%	2006	45,3%	36,3%	51,0%	2005		
Guatemala	37,5%	2006	63,7%	69,9%	62,8%	2006		
México	20,0%	2006	41,6%	38,0%	46,2%	2004		
Nicaragua	38,1%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Paraguay (BID)	55,0%	2005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Panamá	33,8%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Perú	n.d.	n.d.	48,5%	32,6%	51,3%	2006		
R. Dominicana	31,2%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Uruguay	26,3%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		

Fuente: Gómez Sabaini, J. C. "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina" (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Extrañamente, el BID ha estimado una evasión de más de la mitad en el IVA en Paraguay, cuando otras estimaciones la limitan al 42%. En todo caso, sea una u otra la cifra que más se ajuste a la realidad, todo parece indicar que se estaría produciendo una disminución recaudatoria muy importante asociada a la evasión. La

estimación de la evasión en el impuesto a la renta es mucho más complicada, porque básicamente la definición del impuesto, la cuantificación del hecho imponible, la base tributaria del impuesto a la renta, no tiene un correlato claro en términos de agregado macroeconómico, como sí lo tiene el IVA con el consumo; esto hace el cálculo de la evasión mucho más complejo. No obstante, creo que estos estudios son especialmente útiles para la propia administración tributaria, porque haciendo el estudio creo que se aprende mucho de los problemas que tiene el impuesto. De todos modos, la evasión del impuesto a la renta seguramente está por encima del 50% en los países que están cobrando el impuesto, lo que ayuda a entender un poco los problemas de la tributación en la región, en gran parte conectados, como ya he dicho, a la deficiente definición de las bases tributarias de este tributo.

Consideraciones finales

Si volvemos a la discusión inicial, ¿cómo hacer para tener un Estado que brinde los servicios esenciales, para que todos los habitantes de un país nos sintamos integrados en él? A mi juicio, sería necesario que el nivel de ingresos fiscales fuera mucho más alto del que es hoy en todos los países de la región, porque es la única vía para que las políticas públicas tengan el impacto y el grado de eficiencia necesarios para que nos sintamos todos incorporados dentro de esas políticas públicas.

Cuando años atrás discutíamos sobre este tema, o cuando leemos hoy las discusiones antiguas, previas a la década de los años 70, vivíamos en un mundo donde la educación era pública, la salud era pública y estábamos pensando en servicios que debían brindar cobertura igual para todos.

Hoy la discusión es mucho más fragmentada; hay sectores muy amplios de la población que tienen servicios sociales al margen del Estado, y eso les hace crear una ficción de que pueden vivir sin Estado. Lo cierto es que esto no es así; la conformación de un país moderno y cohesionado socialmente, en el que todos empujemos para

el mismo lado y logremos su máximo desarrollo exige la existencia de instituciones públicas potentes, adecuadamente financiadas.

Pareciera que dentro de esa discusión, la necesidad de contar con un sistema tributario consolidado, con un buen impuesto sobre la renta, que afecte también a las personas físicas, y con capacidad recaudatoria es muy importante. Con eso no quiero decir que se agoten los deberes; son muchas las cosas que tenemos que hacer simultáneamente y cada país debe decidir cuáles son sus prioridades, por donde avanza, sin perder de vista que lo importante es avanzar.

Comentarios de la Conferencia

Comentarios de la Conferencia a cargo del Señor Oscar Benítez Codas

En la exposición anterior vimos la fiscalidad europea, y todos de alguna manera la fuimos comparando con nuestra realidad; ahora estamos viendo la realidad Latino Americana y también hacemos el mismo ejercicio, el de comparar con la realidad concreta en Paraguay.

Pretender ser iguales o compararnos con Europa podría parecer pretencioso y hasta irrazonable, porque los niveles de desarrollo, cívicos fundamentalmente, entre nuestro países, y en términos de industrialización y de urbanización son absolutamente diferentes. Pero, cuando bajamos a América Latina, estamos hablando ya de realidades más cercanas, de las cuales no tendríamos porqué estar muy alejados.

Sin embargo, el señor Cetrángolo nos muestra que estamos muy alejados de América Latina, es decir, parafraseando a nuestro bate nacional, Roa Bastos, quien dijo que Paraguay es "una gran isla rodeada de tierra", para expresar de manera muy simple el aislamiento en el que vivíamos, sobre todo en el régimen de la dictadura , podríamos decir que en materia fiscal, Paraguay es una gran isla rodeada de la falta de impuestos, porque nuestra presión tributaria, comparativamente con todos los países de América Latina en general, es baja.

Segundo, e insisto en este tema, decía muy bien Cetrángolo que es muy difícil medir la evasión. En nuestro caso el problema de evasión es mucho más complejo; no solamente por la vigencia del tradicional contrabando, sino por lo que ya señalábamos anteriormente, la importancia de las actividades ilícitas, tráfico de armas, narco tráfico, y otros tráficos que por supuesto generan productos que no se registran en las cuentas nacionales. Estos productos no contribuyen en absoluto, o contribuyen muy poco, al pago de impuestos, excepto en el caso de los impuestos indirectos, pues sí pueden tener algún impacto en la recaudación del IVA.

En cuanto al monto de la imposición directa vemos que, al igual que Paraguay, el resto de América Latina tiene déficit en el impuesto a la renta en general, sobre todo en el impuesto a la renta personal. El impuesto a la renta que se recauda, en general hace hincapié en el impuesto a la renta a las actividades empresariales.

Paraguay es probablemente el último país que queda en América Latina sin el impuesto a la renta a las personas físicas. Antes, hasta hace 2 años, compartíamos con Uruguay ese privilegio, pero Uruguay ya tiene el impuesto a la renta y los que pagan no están muy contentos; normalmente es así. Sin embargo, el gobierno que impuso este impuesto en el Uruguay, volvió a ganar las elecciones, lo que parece indicar que la mayoría entendió que hay beneficios a cambio de ese sistema tributario.

Otro tema que señaló nuestro expositor, que es muy importante y debe ser objeto de debate en algún momento, es un tema que viene de la mano con la globalización. Me refiero a la cuestión que se planteaba en materia de impuesto a la renta, entre la renta global versus la renta territorial. Nosotros nos adherimos al principio de la fuente real o de la fuente mixta, porque gravamos también, a partir de la reforma del 2004, los intereses y los beneficios obtenidos por capital paraguayo invertido en el exterior.

Una figura que puede ser atractiva para desarrollar en Paraguay, es la propuesta que se señalaba anteriormente de la renta patrimonial, entendiéndola como piso del impuesto a la renta; es un tema interesante que podría ser debatido alguna vez. Hay que recordar que nuestros impuestos patrimoniales también son muy bajos, casi inexistentes; en la práctica se limitan al impuesto inmobiliario que se cobra poco y mal. En efecto, como ponía de manifiesto Cetrángolo,

no deja de ser una contradicción que, en relación con el IVA, mucho más complejo de cobrar, dada las cifras relativas, Paraguay está siendo relativamente eficiente, y en el impuesto inmobiliario, que tendría que ser mucho más fácil de cobrar, somos muy ineficientes.

Por otra parte, un tema en el que querría entrar, porque puede ser que a mí no me haya quedado suficientemente claro, es el que se refiere a las políticas públicas en materia de fiscalidad, es decir, la gestión pública. La gestión pública podemos dividirla en dos partes, la gestión pública que atañe a la recaudación, que creo que es un ámbito en el que Paraguay ha avanzado notablemente en los últimos tiempos, y la gestión pública del gasto.

Aquí surge una discusión clásica en nuestro ámbito, que no fue objeto de esta exposición; me refiero a la distinción entre el gasto corriente y el gasto no corriente. Se objeta al presupuesto nacional que se oriente fundamentalmente al gasto corriente, dejando muy pocos recursos para el no corriente, es decir, para la inversión. Como se ha señalado, tenemos ingresos no tributarios, provenientes de las regalías, los royalties de las grandes represas compartidas con nuestros vecinos, que implican sumas relativamente importantes. Ese dinero va a financiar el presupuesto nacional, cuando lo que deberíamos hacer es reservarlo en buena parte para la reinversión, porque las represas, estimado Cetrángolo, también se agotan, tienen un periodo de vida útil e incluso más estricto que el petróleo.

Sabemos que con el petróleo, cada vez que se anuncia que se va agotar, aparecen nuevos descubrimientos o resultan rentables otros que no lo eran, con precios inferiores. Por su parte, las represas están ahí y tienen una cierta vida útil, pero después su rentabilidad y su capacidad disminuye de forma acelerada, sobre todo en el caso de represas como las nuestras, porque se produce la sedimentación favorecida por el proceso de deforestación, en otros términos, se llenan de tierra.

En cuanto al gasto, sería interesante analizar el concepto que tienen otros países con respecto al gasto en educación; desde mi punto de vista particular, el gasto de educación hoy no puede considerarse un gasto corriente, por lo menos un gasto corriente común. En este ámbito sí se han producido cambios importantes en los presupuestos de los dos últimos gobiernos. En efecto, el presupuesto del Ministerio de Educación ha pasado a ser el más importante, creo que situándose alrededor del 17% del gasto total, superando a los gastos de defensa e interior y otros presupuestos que en períodos anteriores eran más importantes. Creo que el orden de prioridades es, primero educación, después salud y luego siguen los demás, es decir, ha habido una estructura de gastos crecientemente orientada a disminuir la inequidad.

En ese sentido, seguramente una de las políticas más eficaces de este gobierno ha sido acercar la salud pública a una cantidad de gente muy superior a la que era cubierta por el sistema de salud en los regímenes anteriores.

Lo que podemos concluir es que nos quedan por hacer deberes muy importantes en materia de impuesto a la renta o de impuesto al patrimonio, si queremos tener una fiscalidad razonablemente sustentable y equilibrada. No obstante, eso es difícil que ocurra si la administración del gasto público no avanza en su calidad tan rápidamente como la imposición; lo ideal sería ir más rápido, pero siempre estamos con ese círculo vicioso de si necesitamos la inversión para mejorar, o si debemos mejorar primero para invertir.

Lo que se hizo con la reforma de 2004 no está en coherencia con las reformas que, en general, se emprendieron en América Latina; nos falta mucho camino por recorrer, inclusive en el impuesto al consumo, el IVA, que es donde aparentemente tenemos más éxito, porque, entre otras cuestiones, queda aún todo un gran sector exento, que no está alcanzado por el IVA, lo que genera enormes distorsiones y problemas.

En fin, en conclusión se podría decir que no sólo estamos muy lejos de la realidad europea, sino que además también estamos lejos de la realidad promedio Latinoamericana, y si queremos un país más equitativo tenemos que darle al Estado mayor cantidad de recursos al tiempo que le exigimos que sea más eficiente. Y esa es una tarea de todos, no solamente de la administración tributaria.

Preguntas y respuestas

Un primer grupo de preguntas de carácter general: ¿A qué se debe la estructura fiscal característica de América Latina donde los impuestos indirectos contribuyen mucho más a los ingresos fiscales que los impuestos directos? ¿Qué se podría hacer para mejorar esta situación? Ensanchar las bases es igual a estudiar seriamente la evasión, ¿por qué no lo hacen?

Con la cultura de evasión que se tiene en Paraguay, ¿Cuáles son los primeros desafios que deberían superarse para lograr colocar los fundamentos sobre los que pueda implementarse el impuesto a la renta personal?

¿Cómo se puede implementar una reforma fiscal que incremente la prosperidad, incluso con la aplicación del Impuesto de la Renta Personal, en un país donde la redistribución de la riqueza no figura en la agenda política de ninguno de los partidos políticos tradicionales?

Las preguntas son diversas, algunos temas muy generales y, en gran medida, supera lo que yo pueda decir.

En general, hay una discusión acerca de las causas que puedan explicar por qué la estructura tributaria de América Latina es la que es. No creo que haya una causa única; la causa es la historia y cuando la historia es la causa, nos referimos a muchos acontecimientos que ocurrieron en décadas anteriores. Cada uno de los países tiene una propia historia política, gobiernos de distinto tipo que han priorizado unas políticas u otras. Hemos pasado momentos en donde la tributación claramente no estuvo entre los objetivos políticos; es más, tuvimos periodos en donde el objetivo político fue la reducción

de impuestos como mecanismo para mejorar la competitividad privada, obviando en gran medida los desafíos en materia de igualdad, de cohesión social, etc.

En resumen, cada uno de nuestros países tuvo una historia muy peculiar y eso ha producido resultados muy diversos. Una de las cuestiones que yo quise resaltar es la existencia de recursos fáciles en muchos países, lo que ha prevenido la pelea por los recursos tributarios que, como sabemos, implica que la sociedad en su conjunto contribuya al financiamiento de los servicios públicos y los ciudadanos se sientan parte protagonista de ese esfuerzo común.

Los recursos "fáciles" a los que me refería, no son solamente los recursos naturales como el petróleo, los minerales, etc. sino, como bien dijo Oscar (Benítez Codas), otros como el agua que tampoco es infinita porque no es un recurso totalmente renovable, o el uso de los excedentes previsionales originales como forma de financiar el Estado, las privatizaciones, o el impuesto inflacionario; cada vez que aludo a esas modalidades de los que he llamado "recursos fáciles", me voy acordando de casos diferentes y de distintos países donde se han prodigado.

Cada país tuvo en este campo sus propias experiencias. Hemos tenido en la región muchas fuentes de financiamiento no tributario que han evitado a muchos gobiernos enfrentarse a la ciudadanía y pedir su colaboración a través de los impuestos. En ese sentido, no podemos olvidar el viejo precepto teórico que asocia el avance de la tributación con la democracia.

En los Estados europeos, siempre se asoció la tributación como la necesidad de contar con la colaboración de la ciudadanía para tomar decisiones; en una región donde la democracia estuvo ausente en muchos periodos, también eso se tuvo en cuenta como causa.

Pero sin duda, y lo dejo para el final porque me parece la más obvia, la distribución del ingreso es a su vez causa y consecuencia del problema. La riqueza está muy concentrada en los países de la región y se hace muy poco para garantizar la equidad y una manifestación de esto es no pagar impuestos.

Los países que más han hecho por cobrar impuestos de la región

en los últimos años, son claramente Brasil y Argentina; son países que no tienen fuentes extraordinarias de recursos, y que han tenido que enfrentar una emergencia muy grave por la crisis de la deuda; ésa es otra de las razones que tenemos que tener en cuenta: Ante situaciones de necesidad no hay otra alternativa que cobrar impuestos. En suma, creo que son muchas causas las que explican esta situación, pero ahora no me animo a ofrecer una conclusión para la región, mucho menos para Paraguay.

De todos modos, no quiera pasar por alto una pregunta, creo que la última, que señalaba cómo la mayor progresividad de distribución de ingresos no está en la agenda de los gobiernos. Yo no conozco la discusión política de Paraguay, es la segunda o tercera vez que vengo en poco tiempo a debates convocados por el gobierno, y como ya he señalado, en mi opinión, las fuerzas políticas paraguayas deben discutir un elemento central de nuestras sociedades que tiene que ver con la equidad y, aunque el problema de la limitada fiscalidad fuera un elemento del pasado, me da la sensación de que va cambiar, porque hay procesos de reforma que van impregnando a todas nuestras sociedades.

Tengo dos cuestiones más; seguramente se me pasan otras, pero hay dos cuestiones que se referían al impuesto a la renta personal y la evasión, y al ensanchamiento de bases vinculado a los estudios de la evasión. Creo que los estudios y análisis de evasión son formas de conocer mejor cómo se deben ensanchar las bases, cómo se debe mejorar el impuesto, aunque conviene recordar que lo primero que hay que hacer es tener el impuesto, porque si no hay impuesto no se puede medir la evasión.

Primero hay que aplicar el impuesto, y una vez que el impuesto esté afianzado, hay que comenzar a hacer estudios serios de quién paga, quién no paga, quién tiene que pagar y quién no tiene que pagar, y por eso, desde la CEPAL estamos impulsando la realización de estudios de evasión permanentes en todos los países, por parte de sus propios gobiernos que son los que mejor pueden aprovechar sus resultados.

Incluso nosotros, en CEPAL, lo que tratamos de hacer siempre es elaborar los estudios y compartir con los diferentes gobiernos la metodología, los avances, los resultados, porque la verdad, quienes en realidad aprovechan los estudios de evasión son los gobiernos, que a partir de las conclusiones van reformando las políticas y la propia administración. Si esto no es así los estudios de evasión sirven poco, sirven sólo para lamentarse de los resultados.

¿Cómo se obtiene la tasa de evasión por países y por qué no se deduce?

La tasa no es algo que salga de una canasta mágica. Hay un par de metodologías especialmente utilizadas. En América Latina nosotros sólo tenemos una manera que es la manera más artesanal, porque no disponemos de elementos para hacerlo de otra forma; y es artesanal, porque la metodología que hay que usar consiste en sumergirse en la declaración jurada, las bases de la declaración jurada de cada impuesto a la renta y tratar de ver qué similitud existe entre cada componente de la declaración jurada y algún indicador de las cuentas nacionales o de las encuestas de hogares, etc. Se trata, en definitiva, de reproducir los agregados económicos a partir de la declaración jurada; eso significa comparar primero con cuentas nacionales, definir cuál es el ingreso proveniente de la renta, de distintos tipos de rentas, y asociar los tipos de renta con los que surgen de las declaraciones juradas.

Todo eso requiere tener un sistema de cuentas nacionales con cuentas muy abiertas que puedan ser consistentes con las encuestas de hogares, lo que a su vez nos permite desagregar los ingresos o tramos de ingresos que sean parecidos a los de la declaración jurada y a su vez gente en la administración tributaria que desagregue la declaración jurada a lo largo de una serie de años para poder hacer los datos compatibles. Al final, hay que comparar y llegar a una estimación de la evasión. Y eso, insisto, sirve para saber la magnitud de la debilidad de la gestión tributaria, o, más específicamente, para detectar en qué sector económico, en qué tramo de ingreso, en qué parte de nuestra economía es donde se concentra la mayor evasión o eventualmente la elusión de los impuestos. Una vez obtenida la información podremos mejorar la administración; ése es el objetivo básico.

¿Considera que sería necesario crear un fondo anticíclico con los ingresos no tributarios en el caso Paraguayo?

Me parece que la pregunta contiene la propia respuesta, aunque hay dos formas de fondo anticíclico rondando en nuestra cabeza: el que tiene que ver con los recursos no tributarios, sobre todo los que proceden de recursos naturales, que conecta con la reflexión que se hacía antes, en la medida en que los recursos no tributarios sean procedentes de fuentes que requieran un tipo de inversión para asegurar su mantenimiento. En tal caso, creo que una parte de esos recursos tiene que estar destinada a garantizar la permanencia o el flujo futuro de esos propios recursos.

En el caso de los países que tienen recursos totalmente agotables, me refiero esencialmente al petróleo, se supone que tiene que haber un fondo que redistribuya recursos hacia diversos destinos, de forma que la inversión genere una capacidad productiva futura, que a su vez dé lugar a nuevas bases tributarias. Esa es la modalidad más clásica de los fondos compensadores o fondos de desarrollo, como se llamaban antes.

El fondo anticíclico, como el nombre indica, tiene que ver básicamente con el ciclo económico. Se supone que las estructuras tributarias basadas en imposición indirecta son muy sensibles al ciclo económico; cuando la economía va creciendo conviene ahorrar un poco para gastar cuando la economía esté decreciendo; pero si la presión tributaria es muy baja, es muy difícil hacer políticas anticíclicas. Este tipo de fondos funciona cuando el Estado cubre de forma adecuada las demandas de la sociedad, y lo que hace es asegurar en el ciclo una prestación permanente de servicios. Pero, ya he dicho, si la recaudación es muy baja la experiencia es que es muy difícil formar fondos anticíclicos.

¿Cuál es su opinión con relación al impuesto a la soja? En Paraguay no existe, mientras que en Argentina y Brasil el porcentaje es respetable.

Sobre el impuesto a la soja no tengo ninguna información y no quiero hablar de lo que no sé. Obviamente sé lo que es el impuesto a la soja en Argentina, que es un impuesto a la exportación que no se aplica sólo a la soja sino a todas las exportaciones. Argentina es uno de los pocos países donde hay una gran cantidad de gente que defiende el impuesto a las exportaciones y, en todo caso, si les sirve para el debate local, me gustaría que diferenciáramos tres tipos de situaciones para analizar un impuesto muy peculiar como son los derechos de exportación, muy relacionados con nuestras crisis recurrentes de Balanza de Pagos. A lo largo de la historia argentina, en esas circunstancias, se han aplicado fuertes devaluaciones que implican caídas del salario real. Este debate se remonta a la década de los años treinta y no tiene que ver tanto con la política tributaria, sino más bien con la política macroeconómica y distributiva.

Nosotros hemos mantenido discusiones desde entonces sobre la conveniencia de tener tipo de cambio múltiple, asociado a la enfermedad holandesa. Cómo hacer para que la altísima productividad de un sector no elimine el empleo de otros sectores. Entonces, en momentos de grandes devaluaciones se suele recurrir al mecanismo del tipo de cambio múltiple vía derecho de exportación o manejado por el Banco Central, en donde el Estado nacional se queda con el excedente de rentabilidad generado por la crisis y posterior devaluación. De esa manera, adicionalmente, se amortigua parcialmente la caída en los salarios reales y el estado se queda con recursos para manejar la propia crisis macro.

Hoy, es decir, desde hace 5 años, la discusión empieza a ser otra, porque dejamos de tener tipos de cambio excesivamente devaluados; hubo cierta apreciación relativa, pero tenemos unos precios internacionales espectaculares, y ahí la razón del impuesto es totalmente diferente; no es lo mismo tener un impuesto motivado por el tipo de cambio que por el precio internacional de bienes exportables. Si lo que sucede es esto último, la mayor rentabilidad sectorial puede ser permanente o no, de acuerdo con lo que se espere que pase en el mediano o largo plazo con el propio precio internacional. Si la suba es transitoria creo que el mecanismo adecuado es la introducción de un fondo de estabilización para mantener el precio estable en el tiempo. Si, en cambio, uno supone que la suba es permanente (o se supuso que era transitoria pero se hace permanente), creo que el instrumento impositivo más adecuado es el tributo sobre las rentas. Obviamente, si un país que no tiene impuesto a la renta

quiere cobrar impuesto sobre la soja, como pago a cuenta, también es una posibilidad; pero es importante diferenciar hechos imponibles totalmente distintos. Porque, en otro caso, estamos confundiendo los distintos objetivos de la política.

Si el modelo chileno es el mejor reestructurado con relación al sector público, ¿Por qué Argentina tiene mayor presión tributaria? En su opinión, ¿Existe algún porcentaje ideal de presión tributaria?

El modelo chileno claramente es un modelo exitoso, y no parece requerir una presión tributaria elevada, esa sería la pregunta, ¿por qué el modelo chileno no requiere la presión tributaria de Brasil y Argentina? La respuesta es relativamente sencilla, porque Chile no tuvo crisis de deuda, esa es básicamente la razón del éxito de Chile. Chile no tuvo crisis en la deuda, porque mientras Argentina y Brasil entraron en un proceso de endeudamiento impresionante con sus gobiernos militares, en Chile se privatizó todo menos el cobre; entonces Chile financió el pago de su deuda con recursos del Estado, provenientes del cobre. Chile tiene recursos no tributarios que le permiten financiar al Estado con una presión tributaria menor que en Argentina y Brasil, que además son sociedades mucho más grandes y complejas.

Otro aspecto es la preferencia de cada sociedad por diferentes políticas públicas. Por ejemplo, en Brasil o Uruguay la sociedad tiene una preferencia por políticas redistributivas distintas a las de Chile. Por ejemplo, el sistema de salud chileno está segmentado de acuerdo con los ingresos de cada trabajador. En cambio, Brasil eliminó el sistema contributivo para pasar a un sistema nacional de salud pública. Eso significa que los recursos de la salud pública están cubiertos con recursos tributarios, mientras que en Chile el financiamiento de la salud de cada trabajador está relacionado con su salario. Pasa algo similar con el sistema de pensiones. En Brasil y Argentina el sistema de pensiones es distinto al chileno y con más responsabilidades del Estado. Recién ahora, con la última reforma, en Chile se creó un piso solidario muy fuerte y quizás con el tiempo, tenga una mayor presión de la demanda de servicios y Chile va a necesitar mayor presión tributaria.

Si México y Venezuela son excepciones, ¿Por qué al reducir su presión tributaria mejoraron su Gini?, ¿Por qué Paraguay o Bolivia, que tienen también altos ingresos por recursos naturales no corren la misma suerte? ¿Qué medidas se aplicaron en México y Venezuela para tener esos resultados especiales?

Insisto, las realidades son bien diferentes y, en todo caso, las excepciones de la región son Argentina y Brasil, pero básicamente por la crisis de la deuda. México y Venezuela también son excepciones y las diferencias son claras: que todos tengan recursos naturales no quiere decir que todos los tengan de la misma magnitud. La magnitud de los recursos del petróleo de Venezuela y México es muy elevada y el aumento de precio de los últimos años fue impresionante, lo que hacía más fácil la mejora en términos del Gini. Además, tengan en cuenta el punto inicial; en el gráfico hablábamos de la diferencia entre 1990 y 2008. El punto inicial es muy importante y, en ese sentido, México partía de un valor del Gini muy alto y Venezuela también alto, aunque en un nivel inferior.

¿Qué incluiría un pacto fiscal del MERCOSUR? y ¿Mayor recaudación tributaria implica calidad y efectividad del gasto público?; ¿Existen modelos de medición exitosos al respecto?

No puedo más que estar de acuerdo sobre la necesidad de tener un pacto fiscal vinculado a la región MERCOSUR. Lo que llama la atención es que estamos lejos de construir un verdadero pacto fiscal regional porque tenemos muchas dificultades para alcanzar pactos locales. Cada país tiene que construir su propio pacto fiscal para lograr un grado de conformidad con los servicios que provee el estado, con las políticas públicas. "Conforme" significa pagar impuestos para financiar servicios; como siempre decimos, la sociedad en los países democráticos decide sus preferencias con el voto en la urna y después vota cuando paga impuestos. Si yo cuando pago los impuestos voto de manera diferente de como voté en la urna, de nada sirve el voto en la urna, y el que predomina es el voto impositivo. En resumen, me parece que la construcción de un área común y de un pacto fiscal regional, requiere primero de pactos fiscales nacionales.

Reflexión final a cargo de Oscar Benítez Codas

Para redondear el tema, pero con respecto al pacto fiscal. Todos somos conscientes, y los paraguayos sufrimos en particular las consecuencias, de los aspectos negativos del MERCOSUR. No hablemos de que todo es negativo; ciertamente no lo es todo, pero hay aspectos negativos importantes. Por ejemplo, hasta hoy, Paraguay no ha conseguido de sus grandes vecinos que tienen grandes mercados, una política flexible para permitir las exportaciones de los productos con valor agregado paraguayo a los mercados brasileños y argentinos y no se trata de trabas de tipo arancelario.

En efecto, hay tratados, acuerdos, pactos que con frecuencia no se cumplen; hemos sufrido hace poco con Argentina el problema de la interrupción del tráfico fluvial por una presión aparentemente sindical, pero que llevaba a ese país al incumplimiento de un acuerdo internacional de libre tránsito y también ese mismo problema de alguna u otra manera tenemos todos los días con los camiones que llevan carne a Chile. Los productos lácteos paraguayos, que reúnen condiciones de calidad similares a los brasileros, no pueden superar las barreras brasileras, independientemente de los problemas lógicos de los volúmenes que se generan entre las dimensiones muy pequeñas y relativas de Paraguay con respecto a sus grandes vecinos.

Como señalábamos antes, tenemos también el tema del régimen de turismo, que permite la triangulación de una serie de productos, y también tenemos una industria tabacalera, de cigarrillos, que en términos de capacidad según los entendidos es equivalente a la capacidad instalada de Brasil, y produce cigarrillos que entran al Brasil no por la vía aduanera. Como los márgenes de impuestos al consumo en Brasil son muy grandes, esa diferencia permite pagar toda la cadena de negocios ilícitos en el lado brasileño; en el lado paraguayo es lícito, se vende; habría que ver si se cumple con todos los impuestos pero es lícito.

Lo mismo ocurre con otra serie de productos como las bebidas, las joyas, y otro tipo de productos. Un pacto fiscal implica que nuestros vecinos nos digan, "no, esto no puede ser". Ese es un tema que tenemos que tener claro; de hecho está ocurriendo desde la época del auge de la triangulación, cuando Ciudad del Este llegó a tener un crecimiento semejante al de Miami como centro de operaciones internacionales, y ahora las cosas se han reducido sustancialmente por diversos factores.

También tenemos que tener en cuenta que Brasil tiene una vocación de desarrollo muy especial y ha demostrado que tiene la capacidad para implementar esa vocación con relación a su economía. Con respecto a la Argentina, en los años 40 el PIB Argentino era algo así como 3 o 4 veces el producto brasileño; hoy sin embargo, es todo lo contrario. Argentina en los 50 últimos años tiene una economía que no ha crecido, es el único caso en América Latina.

Estas situaciones mucho más sencillas que un pacto general no las hemos podido resolver. Probablemente antes de llegar a un pacto, tengamos que desarrollar impuestos para evitar la doble tributación, como lo que ocurre con Chile, país con el que firmamos un pacto muy amplio pero que no se usa; con Brasil hay un pacto parecido, que tengo entendido que está aprobado por el congreso brasileño pero no por el paraguayo. En fin, hay muchas dificultades regionales para llegar a ese pacto; el MERCOSUR no es un acuerdo entre tan iguales como lo es el Mercado Europeo, es un acuerdo entre muy desiguales. Por un lado Brasil y Argentina y por otro lado Uruguay, Paraguay y Bolivia; las desigualdades son extraordinarias. Eso en cuanto al pacto.

La otra pregunta decía, ¿Por qué en el Paraguay no se refleja el uso de las rentas no tributarias? Hemos dicho que en Paraguay las rentas no tributarias entran a formar parte del presupuesto general de gastos. Si no existieran los royalties y las regalías de Itaipú y Yacyreta, la presión tributaria tendría que ser mucho más grande, absolutamente; de alguna manera esto ha estado adormeciendo la necesidad de generar mayores impuestos.

Con respecto a una de las preguntas que se hizo al principio me gustaría hacer alguna consideración adicional: ¿Por qué tenemos esta estructura tributaria? ¿Por qué pocos impuestos directos y muchos indirectos?

Esta es la estructura que heredamos de la colonia española: el impuesto al timbre, el impuesto aduanero, eran los impuestos típicos de la colonia, y esto va atado con las estructuras económicas desarrolladas durante el período de la colonia, que consistían fundamentalmente en favorecer al sector agropecuario, y dentro de éste al ganadero, con el modelo de explotación extensivo, grandes superficies, con muchos animales, con poca carga de gestión y poca preocupación por la genética; eso quedó de aquella época y lógicamente el sector que tiene el poder es el que define al fin y al cabo cuál va a ser el impuesto.

En la época de la dictadura había un dicho: que en el Paraguay no todos los ganaderos son generales, pero todos los generales son ganaderos. De esa forma se demostraba la imbricación política de poder entre el sector ganadero y el que tenía el poder fáctico; y, lógicamente, ahí no se podía desarrollar ningún tipo de impuesto a la actividad ganadera. Es una herencia que aún queda en el país.

Hoy estamos con nuevas actividades agropecuarias porque la agricultura moderna mecanizada es relativamente nueva en la historia paraguaya, pero se sigue el mismo modelo de relación de poder que impide cambiar estas estructuras, y a eso se le suma en los últimos años la gran fuerza de las organizaciones de negocios ilícitos.



Presentación de la Conferencia del Señor Jesús Ruíz-Huerta a cargo de Fermín Melendro, miembro de la Unión Europea

Distinguida audiencia. Es realmente para mí un placer estar con todos ustedes, compartiendo los trabajos de estos seminarios. Permítanme salir ligeramente del guion para mostrarles mi agradecimiento y reconocerles el esfuerzo que sé que ustedes están haciendo siguiendo ahora estos trabajos, porque no nos hemos enterado hace un momento de que una arraigada y saludable tradición en este país es la de la siesta. Como yo vengo de España, debo reconocer que también soy partidario de la siesta, así que permítanme que les diga, gracias por estar acá con nosotros y seguir atendiendo los trabajos, muy interesantes en este seminario. Además, estoy convencido de que la intervención de nuestros dos insignes académicos y fiscalistas justificará sobradamente el esfuerzo.

Sin más, paso a presentar al señor don Jesús Ruiz Huerta, quien será nuestro orador. Es Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid; es autor y editor de seis libros y más de 100 trabajos publicados en diversas revistas científicas sobre los temas Hacienda Pública, Impuestos, Gastos Públicos y otras materias, como la Política Social, Distribución de la Renta, Pobreza, Comunidades Autónomas, Federalismo Fiscal, Corresponsabilidad Fiscal y Desarrollo Regional. Fue profesor y catedrático de la Universidad de Salamanca y de la Universidad Complutense. Así mismo fue Director General

del Instituto de Estudios Fiscales de España. Durante ese periodo me gustaría señalar que, entre otras muchas actividades, fue promotor del lanzamiento del programa Eurosocial Fiscalidad y, como Director del Instituto, líder de dicho programa entre 2005 y 2008. Las diversas evaluaciones del programa Eurosocial, en el marco de la Unión Europea, han reconocido la calidad del mismo y el valor de los resultados conseguidos.

Como todavía le quedaba tiempo y energía el señor Jesús Ruiz Huerta fue Vice Rector de Economía de la Universidad de Salamanca. Actualmente es catedrático de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Juan Carlos en Madrid. Así mismo, y ésa es la razón por la que hoy nos acompaña, continua trabajando activamente y cooperando con la Comisión de la Unión Europea.

Tengo ahora el placer de presentarles a nuestro comentarista, el señor Julio Cesar Vergara Candía. Es Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de Asunción y un reconocido Especialista en Tributación. Ha sido Docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y ex Coordinador General del Curso de Postgrado de Instituciones y Técnicas Tributarias de la Facultad de Ciencias Contables y Administrativas de la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción. Igualmente, es autor de la publicación "la Reforma Fiscal en Paraguay" así como de artículos especializados aparecidos en la prensa local.

Además, es presidente de la Asociación Paraguaya de Estudios Administrativos y Fiscales y, como eso no es suficiente, actualmente es el Director del Centro de Estudios Fiscales del Paraguay.

Exposición del Señor Jesús Ruíz-Huerta, catedrático y ex Director del Instituto de Estudios Fiscales de España



Fermín Melendro, moderador y Julio Vergara Candia, comentarista, acompañaron la exposición de Jesús Ruiz-Huerta.

Muchas gracias al moderador por la presentación y a los organizadores de este evento: es un placer para mí estar aquí, compartiendo con ustedes mis reflexiones sobre la reforma fiscal a partir de la experiencia española. No es la primera vez que vengo a Paraguay; he estado en otras ocasiones disfrutando de la hospitalidad del país. Muchas gracias al Ministerio de Hacienda de Paraguay por esta amable invitación, y también muchas gracias a ustedes por estar "al pie del cañón" a pesar de la hora.

Notas introductorias:

Me toca hablar sobre la reforma fiscal en España, experiencia que, supongo, los organizadores consideraban que podía ser útil en el contexto de un seminario como éste, que habláramos de una experiencia peculiar como ha sido la española, especialmente desde la transición democrática, al final de los años 70 del siglo pasado. Creo que en España, a lo largo de los últimos años, hemos vivido en una especie de laboratorio social, con una gran cantidad de problemas y contradicciones cuando se producían un conjunto de grandes cambios en el campo de las libertades individuales, el reconocimiento y



Jesús Ruiz-Huerta

la aplicación de los derechos sociales o la articulación territorial del Estado.

En todo caso, como se ha expresado en otras exposiciones, me gustaría relativizar la experiencia española como modelo a seguir por parte de otros países. Creo que, a pesar de los cambios y los avances logrados en España, la experiencia, como otras muchas, está llena de contradicciones, y de aspectos positivos y negativos, a los que guerría referirme a continuación. La transición democrática española sólo se entiende contando con un marco general en donde hay tres elementos fundamentales: En primer lugar, el factor esencial de cualquier proceso democrático, y así se planteó en España, era intentar recoger las preferencias de los ciudadanos respecto al tipo de sociedad que se deseaba lograr, así como sobre el nivel de los servicios públicos, su grado de extensión o cobertura, o el reparto de los costes de financiación de tales servicios, es decir, la carga tributaria. Esa preocupación por atender las preferencias y demandas de los ciudadanos es un factor clave para entender los cambios en un país que había vivido casi cuarenta años en un régimen dictatorial.

Un segundo aspecto que puede servir para explicar los cambios en España es el conjunto de factores al que aludía esta mañana Cetrángolo en su exposición. El hablaba de la importancia de la historia, las instituciones, el marco político. Sin tener en cuenta esos elementos no se pueden entender los cambios en España. Así, por ejemplo, los cambios que se produjeron en el primer tercio del siglo XX, con la advenimiento de la República Española, su crisis, la sangrienta guerra civil, y el período de persecuciones, exterminio y éxodo de los perdedores, son factores básicos para entender la Transición democrática y el proceso de reconciliación vividos en España desde el final de los años setenta de la pasada década. El periodo autoritario mencionado tiene un cierto paralelismo con algunos elementos de la historia reciente de Paraguay. Sólo cuando finaliza ese periodo es cuando se pone en marcha la transición democrática. Este tipo de factores sin duda ayudan a entender por qué las fuerzas políticas y sociales estaban dispuestas a buscar consensos y acordar los elementos fundamentales para organizar de una manera alternativa la convivencia entre los ciudadanos.

El tercer elemento al que me quería referir, en un ámbito más centrado en el objeto de este seminario, es el marco comparado de cualquier proceso de reforma fiscal: hoy no podemos hablar de reformas fiscales sin tener en cuenta que vivimos en un mundo global, en el que las relaciones son mucho más próximas, donde, a pesar de las distancias, la comunicación es más fácil, y en el que algunas decisiones, como por ejemplo las relacionadas con la colocación del ahorro, se toman a la velocidad de la luz, de manera inmediata, lo que implica intensos y rápidos movimientos de recursos, y también de personas, de unos lugares a otros a gran velocidad.

El marco de la globalización debe entenderse como una restricción más, un elemento fundamental para entender el alcance y significado de las reformas fiscales que estamos viviendo o que hemos vivido a lo largo de los últimos años.

En primer lugar, el factor esencial de cualquier proceso democrático, y así se planteó en España, era intentar recoger las preferencias de los ciudadanos respecto al tipo de sociedad que se deseaba lograr.

Reformas fiscales y principios impositivos

Una vez expresado el marco de referencia, voy a entrar en las cuestiones centrales de mi exposición. A lo largo de la misma querría hacer una introducción de carácter muy general sobre los principios y exigencias de cualquier reforma fiscal en nuestros días, aunque la mayor parte de los contenidos se referirá a la reforma fiscal del año 1977 en España, en el contexto de los Pactos de la Moncloa, así como a la evolución posterior de nuestro sistema tributario.

¿Para qué sirve un sistema impositivo? Aunque se trata de cuestiones muy básicas, no está de más, para centrar los debates sobre la reforma fiscal, recordar que los tres objetivos de cualquier sistema impositivo son financiar los servicios públicos que el Estado debe garantizar a los ciudadanos, corregir las desigualdades y mejorar, hasta donde sea posible, la distribución de la renta, e intentar asegurar una senda de crecimiento estable en beneficio de la sociedad y sus ciudadanos. Estos grandes objetivos se materializan de forma muy diversa en los distintos países según sea la cantidad y calidad de los servicios cubiertos por el Estado, la capacidad redistributiva del sistema impositivo o la cantidad de medios y de liderazgo del Estado en relación con el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos.

Por otra parte, cuando se ponen en marcha procesos de reforma, o cuando se quieren analizar los sistemas fiscales existentes, se suele tomar como marco de referencia el cuadro de los principios impositivos, de larga tradición en los estudios de Hacienda Pública. Detrás de cualquier sistema fiscal subyace una defensa especial o se pone el acento en unos principios o en otros. Existe una literatura muy abundante sobre esta materia, uno de cuyos exponentes clásicos es el libro de profesor Fritz Neumark, "Los Principios de la Imposición", publicado en sucesivas ediciones por el Instituto de Estudios Fiscales en su versión española.

El primero de los principios impositivos es el de suficiencia, que plantea la cuestión elemental de que hacen falta recursos, que es necesario disponer de medios para conseguir los fines del Estado, es decir, para garantizar los servicios públicos decididos por la sociedad. Por lo tanto, el Estado debe hacerse cargo de esos servicios públicos y debe contar para ello con recursos "suficientes" para que funcionen adecuadamente, lo que implica hoy eficacia en el desempeño de esas tareas y calidad de los servicios públicos prestados.

El principal problema del principio de suficiencia es su carácter relativo, al depender totalmente de los servicios que se quieran financiar; en otros términos, se trata de un principio supeditado a las decisiones que se adopten por el lado del gasto, del volumen y calidad de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos.

El segundo gran principio, justificador de cualquier reforma, es la equidad, como expresión de la idea de asegurar un tratamiento igual a los iguales (equidad horizontal) y "adecuadamente" desigual a los desiguales (equidad vertical). Detrás de principio de equidad hay una defensa de la progresividad y de la voluntad de corregir la desigualdad de ingresos que surge del mercado.

En nuestros días, las grandes dificultades para aplicar impuestos efectivamente progresivos, ante la dificultad de determinar el grado de progresividad adecuado y los argumentos manejados sobre el efecto perjudicial de la progresividad sobre los incentivos, ha colocado en el centro de atención la perspectiva horizontal del principio de equidad: En las sociedades actuales resulta difícil de justificar que, por ejemplo, dos ciudadanos con ingresos semejantes, pero procedentes de fuentes distintas, reciban un trato marcadamente desigual por parte del sistema tributario. La idea de que personas que viven a nuestro lado, que reciben rentas o disfrutan de un nivel de bienestar semejante al nuestro paguen impuestos diferentes, pone de manifiesto que este principio no se está manteniendo. Como se decía en la mañana, a nadie le gusta pagar impuestos, pero todavía cuesta más si el vecino que tiene el mismo bienestar que yo, los mismos niveles de renta, está pagando menos impuestos.

Por otro lado, cada vez se insiste más en la necesidad de combatir los comportamientos defraudadores y la evasión fiscal, también por motivos de equidad. En efecto, la pérdida de recursos que se produce como consecuencia de la evasión se traducirá en menores (o peores) servicios públicos y/o en una redistribución de la carga en perjuicio de quienes cumplen sus obligaciones tributarias.

La neutralidad es otro de los principios clásicos de la imposición y se fundamenta en la idea de que el sector publico debe intervenir de manera muy limitada en la actividad económica, porque los agentes económicos privados son los que tienen capacidad para movilizar los factores de producción y conseguir las mejores combinaciones de los mismos y, en definitiva, asegurar el crecimiento económico. Desde este punto de vista, defendido en nuestros días desde la teoría de la imposición óptima, la actividad del Estado puede ser necesaria en algunos casos, pero con frecuencia se califica como "no productiva". Hoy es un principio cuestionado, al menos en su versión más extrema, aunque una parte del debate más ideológico sobre el papel y la importancia del Estado conectan con la defensa de este principio.

Sin embargo, en general en los Estados modernos no se suele discutir la existencia de impuestos como el de la renta personal o el de sociedades que, al afectar al beneficio empresarial, podría interpretarse como un tributo distorsionador y contrario al principio de neutralidad. Todo lo más, como se comentaba esta mañana, se proponen disminuciones de los tipos, o la adecuada estructuración del gravamen o, en el caso europeo, la armonización del mismo, pero salvo posiciones extremas, no se discute su mantenimiento.

El principio de simplicidad sigue teniendo una clara vigencia en nuestros días, porque aunque los ciudadanos estén dispuestos a aceptar una cierta presión tributaria, es una demanda generalizada de la sociedad la simplificación de sus relaciones con la Hacienda para evitar los costes asociados al pago de los impuestos, lo que se ha llamado la presión fiscal indirecta o psicológica. Esto explica porqué en Europa y en otros muchos países, por ejemplo, el sistema de imposición sobre la renta se basa en la aplicación de retenciones, adelantos en el pago de los impuestos para vincular más la recau-

La idea de que personas que viven a nuestro lado, que reciben rentas o disfrutan de un nivel de bienestar semejante al nuestro paguen impuestos diferentes, pone de manifiesto que este principio no se está manteniendo.

dación a la materialización de los hechos imponibles. Ello implica una ventaja para el contribuyente, que no debe hacer frente a una cuantía muy elevada de impuesto en un momento del ejercicio económico (el de la declaración) y, desde luego, para la Administración, que puede disponer de liquidez para hacer frente a sus obligaciones en relación con los servicios que financia.

No obstante, desde el punto de vista de la conciencia democrática, una aplicación muy estricta de este criterio puede plantear problemas al aumentar en cierto modo la opacidad del gravamen, porque hacer la declaración anual del tributo nos obliga a pensar cuál es nuestra contribución a las cargas públicas, y nos permite saber cuánto hemos adelantado en las retenciones, es decir, qué cantidad de recursos hemos entregado al sector público en forma de dinero para que gestione y financie los servicios públicos. Si las retenciones acaban sustituyendo totalmente ese ejercicio declaratorio, los ciudadanos dejan de "ver" y ser conscientes de lo que pagan y, en consecuencia, serán menos proclives a exigir servicios públicos de calidad como contraprestación al pago de sus impuestos.

La flexibilidad es el quinto de los principios que quería mencionar y que se justifica por la conveniencia de que, como se comentaba en sesiones anteriores, los impuestos se ajusten al ciclo, que jueguen un cierto papel anticíclico, sobre todo cuando la situación económica es especialmente delicada y la caída de la actividad privada pueda ser compensada por una adecuada acción del Estado que limite los efectos negativos de las crisis. Por eso, una figura como el impuesto a la renta personal se considera como un buen estabilizador automático: no hace falta una decisión discrecional del Estado, porque la recaudación disminuirá sensiblemente en un impuesto flexible como éste, y el mantenimiento de los programas de gasto permitirá sostener durante algún tiempo la demanda efectiva de la economía.

El último principio que quería comentar no es tan conocido en los manuales; es el principio de "practicabilidad", que responde a una idea de pragmatismo y sensatez en el manejo de las variables fiscales. La aplicación de este principio implicaría que sólo deben ponerse en marcha reformas fiscales cuando se cuente con el consenso y el apoyo político y social suficientes. Hay algunos ejemplos interesantes de reformas fiscales fallidas por no tener en cuenta este principio.

Cuando Margaret Thatcher era primera ministra británica, en los años setenta del siglo pasado, puso en marcha la reforma de la imposición local, promoviendo el cambio de los impuestos locales tradicionales por un impuesto alternativo, la llamada "carga comunitaria". La justificación de la reforma se hacía en los términos siguientes: los vecinos de cualquier municipio son los que se benefician de los servicios locales; en consecuencia, hagamos el recuento del coste de mantener esos servicios y dividámoslo entre quienes se benefician de ellos. Es una manera directa de vincular al gasto los impuestos que sirven para financiarlo.

La propuesta era muy razonable desde el punto de vista de la responsabilidad, lo que los anglosajones llaman accountability, que transmite la idea de que quien decide sobre los servicios debe soportar también el coste de pedir a los ciudadanos los recursos para financiarlos. ¿Qué pasó con aquella reforma? La propuesta era inviable, era impracticable, y ¿por qué razón? Porque en realidad la carga comunitaria no era sino un impuesto "per cápita" o un "impuesto de capitación", y ese impuesto es un tributo de origen medieval, exigido a todos los vasallos sin discriminar en función de sus posibilidades diferentes de afrontar las cargas y, por tanto, regresivo e injusto. ¿Cómo van a pagar lo mismo todos los sujetos con independencia de su capacidad económica? No tiene sentido. Resultado: la reforma fue un fracaso, porque ofrecía claras posibilidades a la crítica y la oposición para cuestionar la política del gobierno y, en efecto, así ocurrió. Incluso se ha afirmado que la frustrada reforma de la hacienda local fue uno de los ingredientes claves de la salida del poder de la primera ministra británica.

Pondré un segundo ejemplo que es más cercano en el tiempo. En las elecciones alemanas de 2006, la candidata del partido demócrata cristiano, Angela Merkel, hoy Canciller, llevaba en su equipo electoral, a un profesor universitario, que proponía para Alemania un impuesto proporcional sobre la renta, un Flat Tax. Cuando empezó la campaña electoral, los cristianodemócratas intentaron explicar el significado y alcance del Flat Tax.

Como se explicaba esta mañana, el Flat Tax es un impuesto lineal sobre la renta, es decir, un impuesto con un tipo único que se aplica sobre las bases imponibles de todos los contribuyentes. En otros términos, se denomina "proporcional" porque con él se propone que todos paguen la misma proporción de su renta para financiar los servicios públicos. Como es lógico, el que tiene una base mayor pagaría más en términos absolutos, pero no pagarían una proporción mayor las rentas más altas. Esa es la diferencia con un impuesto progresivo.

Sin embargo, con una buena exención (mínimo exento) se puede corregir la potencial regresividad del Flat Tax, ya que dicha exención pesa más en el caso de las rentas bajas que en el de las altas y al final, los sujetos con mayores ingresos acaban pagando un impuesto sobre la renta proporcionalmente mayor. De modo que la principal ventaja de este impuesto es su mayor simplicidad aparente y, respecto a la acusación de regresividad, como acabamos de decir, se podría evitar mediante el juego del mínimo exento. Pero explicar este tipo de cuestiones a la gente en una campaña electoral era muy difícil y las encuestas comenzaron a criticar el programa del partido, en gran medida por la propuesta de Flat Tax, poco aceptable en un país, Alemania, con un impuesto sobre la renta muy progresivo. Al final, la señora Merkel tuvo que abandonar la propuesta ante la presión de la crítica generalizada al Flat Tax.

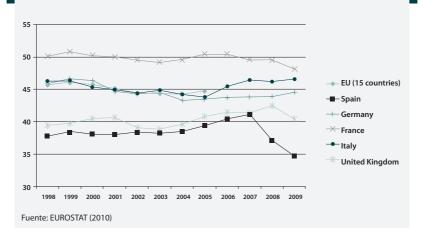
De manera que la practicabilidad me parece un principio relevante, que nos sirve para recordar la importancia de la conexión entre los aspectos técnicos y los políticos a la hora de poner en marcha cualquier reforma fiscal. Es una cuestión, por cierto, bien reflejada en el título que se ha dado a este seminario.

Como es lógico, el que tiene una base mayor pagaría más en términos absolutos, pero no pagarían una proporción mayor las rentas más altas. Esa es la diferencia con un impuesto progresivo.

Sistema tributario y niveles de presión fiscal en Europa y España

El gráfico E.1 recoge información sobre los ingresos públicos en Europa a 15 y en algunos de sus países integrantes. La Unión Europea 15, como se explicaba esta mañana, también se caracteriza por una cierta disparidad y heterogeneidad entre sus miembros. En la línea correspondiente al valor medio de la Unión se puede observar cómo la información de EUROSTAT se limita al año 2005, porque desde entonces hay problemas con algunos de los datos de determinados países. No obstante, en el caso de los grandes países, observamos esos elevados niveles de ingresos públicos en relación al PIB de los que se hablaba esta mañana. En la muestra seleccionada Francia es el país que tiene un nivel de ingresos más alto en el año 2009; después le siguen Italia, Alemania, Reino Unido y por ultimo España. Fíjense en todo caso cómo los niveles están por encima del 40% y en el caso de Francia, en el entorno del 50%.

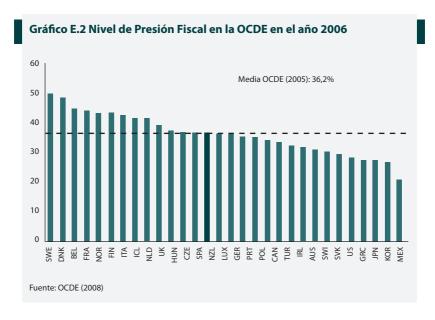
Gráfico E.1 Evolución de los ingresos públicos en algunos países de la UE



La línea correspondiente a España es especialmente significativa, porque en ella se puede apreciar el intenso efecto que la crisis económica ha producido sobre los ingresos del Estado, que caen de manera extraordinaria en el año 2008 y en 2009.

Si nos centramos en los ingresos fiscales en el contexto comparado, ahora en el marco de la OCDE, y observamos un período mayor, como el que se muestra en el gráfico E.2, podemos hacernos una idea de lo ocurrido a lo largo del tiempo, al menos hasta el inicio de la crisis económica actual (ésa es la razón de utilizar como año límite el 2006, en cierto modo, el año que marca el fin del período de expansión de la economía mundial).

A la altura de 1965, la presión fiscal era relativamente moderada. La presión fiscal máxima correspondía a Suecia (35%), Francia (34,1%) y Austria (33,9%). La más baja, según la información disponible era la de España (14,7% del PIB). En el mismo año, el valor medio de los países integrados en la OCDE era 24,2%. Desde 1965 a 2007, la presión tributaria creció de manera clara. Cuatro décadas después de la información anterior la media de la OCDE había subido 12 puntos hasta alcanzar el 36,2%. Los países que tienen tributación más alta se encuentran en un nivel de ingresos públicos en el entorno del 50%, mientras que en el caso de España el indicador había pasado al 37,4%; por lo tanto, en esos 40 años se había producido un aumento de 23 puntos de presión fiscal en España.



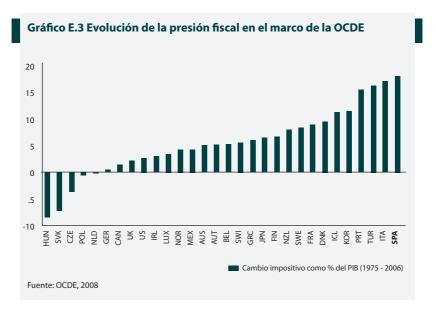
Este aumento general se ha dado a lo largo de esos años, aunque la tendencia al crecimiento parece moderarse con el cambio del siglo. En efecto, los países que habían hecho crecer más la presión fiscal moderan ese crecimiento y parece que esa tendencia al aumento, incluso en algunos países se invierte. En todo caso, la tónica mayoritaria fue el crecimiento de la carga tributaria, lo que ponía de manifiesto un aspecto señalado en intervenciones anteriores: los recursos públicos son fundamentales, así se entiende en Europa, y también en España, para garantizar la cobertura de servicios públicos básicos y, a su vez, para asegurar la cohesión social entre sus ciudadanos.

El gráfico E.2, sin embargo, proporciona una clara evidencia de las diferencias entre los integrantes de la OCDE en el año 2006. Junto a países con indicadores próximos al 50% del PIB, otros apenas alcanzaban la mitad de ese valor. Es el caso, en especial, de México, pero también de Corea, Japón o Estados Unidos. Se trata de datos coincidentes con los que veíamos esta mañana.

En el cuadro E.3 se describe la evolución del sistema impositivo a través del cambio en el indicador de carga tributaria. En él quedan reflejadas de nuevo las diferencias que se producen entre países y el enorme crecimiento a lo largo de los últimos 30 años, (entre 1975 y 2006), en algunos países y singularmente en España, en donde se registra un crecimiento extraordinario de la presión fiscal en un periodo de tiempo relativamente corto. Este aumento intenso de la presión fiscal genera problemas en el país en el que se produce, porque los ciudadanos tienen una capacidad de absorción de nuevos impuestos limitada. Cuando este fenómeno se produce (técnicamente hablamos de un aumento de la presión fiscal indirecta o psicológica), se pone en marcha un mecanismo de reacción por parte

Este aumento intenso de la presión fiscal genera problemas en el país en el que se produce, porque los ciudadanos tienen una capacidad de absorción de nuevos impuestos limitada.

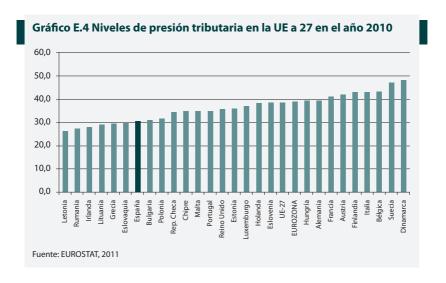
de los ciudadanos porque piensan que son demasiado los impuestos aplicados, y consideran que el Estado no debería extralimitarse con la recaudación tributaria.



En el siguiente gráfico, el E.4, hemos incluido una información más próxima en el tiempo que nos señala cuáles son los niveles actuales de presión fiscal en la Unión Europea. En relación con estos datos me gustaría hacer dos comentarios: Por un lado, debe llamarse la atención sobre el mantenimiento de ratios elevadas en la mayoría de los países de la Unión Europea. A pesar de lo que antes se señalaba a propósito de los límites del crecimiento de la presión tributaria y el cambio de tendencia que parecía observarse con el cambio de siglo, un buen número de países mantenían niveles de presión fiscal superiores al 40% e incluso, dos de ellos, se acercaban al 50% del PIB.

El segundo comentario tiene que ver con el caso de España, en donde se puede observar un índice del 30%, ubicado entre los más bajos de la región, junto a la mayoría de los países más recientemente incorporados a la Unión y los otros países europeos más afectados

por la crisis económica actual (Grecia, Irlanda y Portugal). En el caso de España, el indicador es inferior en 7 puntos al registrado en 2007 y da cuenta, esencialmente, de la intensa caída de la recaudación producida en los años de la crisis, especialmente notable en los casos del Impuesto de Sociedades y el IVA.



Consideraciones sobre el sistema tributario europeo

¿Qué podemos decir de la estructura del sistema tributario europeo? A lo largo de los años 70, ésta fue la referencia que tomó España cuando puso en marcha su proceso de reforma fiscal. Se podría decir que los grandes rasgos del modelo europeo de imposición eran los siguientes:

En primer lugar, el rechazo de la imposición de producto y la apuesta por la imposición personal y sintética sobre la renta de las personas físicas y jurídicas. Hacía ya años que en Europa se había decidido acabar con la imposición de producto, aquella imposición basada, de forma analítica en el gravamen sobre las fuentes generadoras de rentas, es decir, el trabajo personal, el capital, las pro-

piedades o los rendimientos de los bienes patrimoniales urbanos y rústicos, la actividad empresarial, etc. Los distintos impuestos que se aplicaban sobre dichas fuentes de renta solían ser proporcionales, por tanto con tipos impositivos fijos, y normalmente existía un impuesto residual sobre la renta, con escasa capacidad recaudatoria. Este tipo de tributos era seguramente más fácil de aplicar pero poco defendible desde el punto de vista de la suficiencia y, sobre todo, de la equidad. En consecuencia, el abandono de la imposición de producto lleva a su sustitución por la imposición personal y sintética sobre la renta de las personas físicas y jurídicas.

La apuesta por la imposición sobre la renta no era ni mucho menos nueva en el contexto comparado. Hay que recordar que el impuesto sobre la renta es una institución vieja; las primeras propuestas de esta modalidad de tributo proceden de los años finales del siglo XVIII, cuando en 1798, William Pitt propone una forma de impuesto sobre la renta, recogido en el documento "Triple Assessment" y confirmado después en 1799 en un documento dedicado expresamente al impuesto general sobre la renta. Por su parte, Prusia estableció su primer impuesto sobre la renta en el año 1820. Con el paso del tiempo, en Europa se va generalizando la figura del impuesto sintético sobre la renta de las personas físicas y jurídicas de forma progresiva.

Una segunda característica del modelo fiscal europeo era la síntesis que se va abriendo paso entre la imposición directa de tradición anglosajona con una propuesta de tributo indirecto de raíz latina como es el IVA, a partir de las primeras propuestas francesas del IVA tipo producto bruto, que vino a sustituir a los viejos impuestos sobre el tráfico empresarial, una modalidad de impuesto sobre las ventas múltiple y en cascada o los impuestos monofásicos. Los tributos directos, además de la imposición sobre la renta, incluyen también un impuesto sobre el Patrimonio y otro sobre Herencias y Donaciones. Por su lado, también en un segundo plano, entre los impuestos indirectos se incluyen los Impuestos sobre Consumos Especiales (aquí denominados Selectivos sobre el Consumo) así como los gravámenes sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (impuestos del timbre), aunque con una tendencia a su disminución.

Un tercer rasgo del modelo fiscal europeo era la preocupación por fortalecer la Administración Tributaria y perfeccionar la configuración del Delito Fiscal. No hay duda de que un modelo relativamente sofisticado de tributación exige progresivamente una administración fiscal más moderna y adaptada a las exigencias de dicho modelo, si se quiere garantizar una aplicación adecuada del mismo y la obtención de grandes volúmenes de recaudación.

El modelo se caracteriza también por la puesta en marcha del proceso de armonización impositiva entre los socios de la Comunidad Europea, especialmente en el ámbito de la imposición indirecta, con objeto de facilitar al máximo la libre movilidad de personas, mercancías y capitales entre los países socios, uno de los principios esenciales del proceso de unificación.

La evolución de las estructuras fiscales:

¿Qué se puede decir de la evolución de las estructuras fiscales? En Europa, a lo largo de los años, no se observa un cambio radical en la estructura impositiva; por el contrario, los datos disponibles parecen confirmar una cierta estabilidad en el peso de las grandes categorías de ingresos tributarios. Es verdad que eso no explica todo, porque estamos hablando siempre de valores medios, lo que puede ocultar la existencia de diferencias importantes entre los distintos países o incluso los micro cambios que se están produciendo a lo largo del tiempo, que no se pueden detectar con los datos medios, pero que no deben menospreciarse.

A pesar de la gran estabilidad que se observa respecto al peso de las diversas figuras, la información muestra algunas tendencias sig-

Un tercer rasgo del modelo fiscal europeo era la preocupación por fortalecer la Administración Tributaria y perfeccionar la configuración del Delito Fiscal. nificativas: Por ejemplo, en primer lugar, la pérdida de importancia del impuesto sobre la renta personal. Respecto a otros períodos, la recaudación del impuesto a la renta ve disminuir su peso específico en relación a otros tributos.

De manera similar, debe mencionarse la progresiva disminución del peso de los impuestos especiales o selectivos sobre el consumo así como de los tributos que gravan la propiedad.

Por el contrario, el análisis de la evolución de la estructura tributaria europea pone de manifiesto el claro aumento de la relevancia de las cotizaciones sociales y de la imposición general sobre el consumo (esencialmente del IVA). A la altura del año 2007, es decir, antes del comienzo de la crisis, si se suman ambas categorías de ingresos en el marco de la OCDE, su peso sobre los ingresos totales era del 45%. Cuarenta años antes, es decir, en 1965 el porcentaje era del 32%.



En el gráfico E.5, que mide el peso de algunos de los tributos más importantes en tres momentos del tiempo, se puede observar cómo

crece el impuesto general sobre el consumo, así como las cotizaciones a la seguridad social que se emplean para financiar los sistemas de pensiones y, en algunos países, también la salud. Por el contrario, como señalábamos, se comprueba la disminución, aunque no muy intensa, del impuesto sobre la renta personal, mientras que permanece estable la recaudación del impuesto sobre sociedades

Sin embargo, como acabo de decir, el impuesto a la renta personal no disminuye tanto, a pesar de los problemas que se plantean en este tipo de imposición. En realidad, entre los países de la OCDE, en el año 2005 seguía siendo la principal fuente de recursos, aún cuando, como esta mañana se señalaba, los tipos impositivos tienden a bajar en la gran mayoría de los países. Tal vez las únicas explicaciones solventes del mantenimiento de la recaudación del IRP en Europa y en la OCDE fue el intenso proceso de crecimiento económico y la preocupación generalizada en los diversos países por aplicar medidas destinadas a ensanchar las bases de este tributo, en parte como compensación a la disminución de los tipos impositivos.

Algo similar se habría producido en el caso del impuesto de sociedades. Llama la atención que, como esta mañana señalaba Juan López, se produzca una clara tendencia a la disminución de los tipos impositivos del impuesto de sociedades y, sin embargo, se mantenga la recaudación. ¿Cuál es la razón? Las razones son similares a las apuntadas para el IRP; por un lado, ese comportamiento tiene que ver con la evolución económica, es decir, la tendencia alcista del ciclo, y, por otro, con los intentos de ensanchar las bases tributarias y eliminar una buena porción de deducciones, bonificaciones y otros gastos fiscales.

La reforma fiscal en España

Pero a estas alturas de la exposición, debemos centrarnos en la reforma fiscal de España. Primero, querría hacer algunas consideraciones en relación con los antecedentes de la reforma puesta en marcha al final de los años 70. Ya he hablado de la difícil situación política a la que se enfrentaba el país al final de esa década tras la muerte del dictador en 1975 y el comienzo del proceso de transición

democrática. Esa época coincide también con una dificil situación económica, otro rasgo que conviene no perder de vista para entender la reforma. La inflación había crecido de manera inmoderada para los estándares que se habían producido en España los últimos años y, desde luego, muy por encima de las ratios europeas. Por su parte, la tasa de paro era muy elevada y se vivían serios desequilibrios, tanto en el sector exterior como en las cuentas del sector público.

El sistema fiscal español en esa época era el que se ha llamado sistema fiscal latino, similar al existente en muchos países americanos de aquellos años. La reforma de Mon-Santillán, a mediados del siglo XIX se hizo a partir del modelo francés, cuando en ese país ya se estaba cuestionando. Los rasgos básicos del modelo latino de imposición eran los siguientes, según nos recordaba el profesor Fuentes hace treinta años: Por un lado, el énfasis en la libertad y la protección de la intimidad, limitando intensamente la relación de la Administración con los contribuyentes; por otra parte, se entendía que la tributación no debía ser personal, sino centrada en determinados objetos que hacían innecesario el contacto de Hacienda con los ciudadanos; en la misma filosofía, la determinación de las bases debía hacerse con métodos objetivos, lo que evitaba también la intervención del contribuyente. Además, dicho modelo ponía de manifiesto una gran preocupación por el principio de neutralidad, en el sentido de que el sistema fiscal no debía entorpecer la libertad económica ni interferir en los mercados; por último, se entendía que los impuestos tendrían que ser generales y simples, sin diferencias territoriales y sin privilegios para grupos concretos de población (en contraposición de los "viejos" impuestos indirectos (peajes, portazgos, etc..).

Según el modelo latino al que nos venimos refiriendo, los objetos más apropiados para la imposición eran los rendimientos del trabajo y del capital, en sus diversas manifestaciones, así como los derivados de las actividades profesionales o empresariales individuales, que debían ser sometidos a gravamen en su condición de "productos" generados por dichasactividades. Este modelo, con más de un siglo de historia, estaba muy alejado de las pautas que prevalecían en Europa. En el campo de la imposición directa se defendían los impuestos de producto mencionados, es decir, la tributación de los diversos tipos de rendimientos según las distintas fuentes generadoras de in-

gresos mientras que, también con retraso en España respecto a las tendencias europeas, los impuestos indirectos se basaban en un gran impuesto general sobre el consumo, múltiple y en cascada.

Este sistema realmente estuvo vigente hasta 1979, porque no había voluntad de cambio y porque mostraba algunas ventajas claras: Era fácil de aplicar, sencillo y fácilmente comprensible por parte de los contribuyentes, no progresivo (pues se aplicaban tipos proporcionales), gravaba rendimientos medios presuntos, las cuotas a pagar eran estables, la presión fiscal baja y no exigía una gran relación entre los contribuyentes y la administración. Además, un cambio significativo en este ámbito siempre genera reacciones por quienes estiman que pueden verse negativamente afectados por los cambios. Pese a sus ventajas de orden práctico, el análisis de tal sistema no resistía un examen si lo analizáramos a partir de los principios que se exponían con anterioridad, especialmente, en lo referente a la equidad.

Por simplificar, se podría decir que dicho modelo es inviable en una sociedad moderna: Es muy poco flexible, tiene un limitado poder recaudatorio, es incapaz de atender los servicios públicos del Estado moderno y, desde luego, muy alejado de lo que se entiende por un sistema justo y de los estándares que la sociedad demanda, cada vez más, a sus gobernantes. Como alternativa, al calor de la formación de la Comunidad Europea y del deseo de muchos ciudadanos de integrarse en ella, España se propone como alternativa el modelo tributario europeo.

En 1977 se da un marco adecuado para emprender la reforma, tanto desde un punto de vista político como económico. En ese año se pone en marcha el cambio político a partir de las previsiones de la Ley de Reforma del año 76 y en ese mismo año se firman los Pactos de la Moncloa. La firma de unos Pactos de esta envergadura sólo se puede entender teniendo en cuenta los factores históricos que se han señalado y la percepción, muy extendida entre los ciudadanos, de que la convivencia democrática, el acceso a la democracia sólo podría alcanzarse con normas fiscales más justas y más eficaces. El cambio democrático facilitaba ese proceso de reformas y, sobre todo, despejaba los obstáculos para acceder a la Unión Europea.

El cambio democrático facilitaba ese proceso de reformas y, sobre todo, despejaba los obstáculos para acceder a la Unión Europea.

Una cuestión interesante del período que comentamos es que la entrada en Europa no se discutía demasiado; existía un amplio consenso a favor de la integración. Pero el proceso de incorporación se vio seguramente favorecido por el hecho de que España tuvo que afrontar un proceso de fuerte emigración de muchos trabajadores que no encontraban posibilidades de trabajo en el país, que tuvieron que desplazarse en los años 50 y 60 hacia distintos países europeos. Una parte de los trabajadores que salieron se quedarían en los países de acogida y otros volvieron. Los que regresaron, en su mayoría, habían conocido directamente lo que significaba el Estado de Bienestar en Europa y, en ese sentido, no sólo estaban preparados para los cambios, sino que muchos de ellos eran partidarios de impulsarlos. Por eso se puede decir, que en cierta medida la creación de los servicios de bienestar en España y la demanda de servicios públicos de calidad y de mejores prestaciones tiene algo que ver con las biografías históricas de muchos trabajadores que habían regresado a España después de pasar algunos años trabajando en Europa.

La reforma del 77 además contaba con un importante consenso técnico, un dato crucial desde mi punto de vista. En el entorno del Instituto de Estudios Fiscales, siendo director Enrique Fuentes Quintana, se habían elaborado diversos trabajos sobre la evolución del sistema fiscal, y la necesidad de la reforma fiscal como requisito ineludible para incorporarnos al modelo seguido por los países a los que nos queríamos unir. En suma, había un background importante de conocimientos que facilitaban el acceso a un cambio fiscal.

Los Pactos de la Moncloa en 1977 incluían importantes cambios fiscales que, en una primera versión, se recogían en la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. Aunque los Pactos incorporaban elementos diversos en diferentes campos de acción pública, tenían un contenido básico de pacto fiscal, de manera que en aquella época, el sistema fiscal y el sector público que comenzaba a estructurar-

se, tenían su origen en un auténtico pacto fiscal, sí entendemos por tal un acuerdo generalizado entre las fuerzas económicas, políticas y sociales para poner en marcha un sistema fiscal alternativo al existente.

La Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal incluía una amnistía fiscal dirigida a incorporar a quienes habían estado al margen de sus obligaciones fiscales en el período anterior, lo que implicaba un proceso de regularización voluntaria de las personas físicas y jurídicas en su relación con la Hacienda. Era necesario cortar con el pasado también en este ámbito. Otras medidas que se estimaban necesarias fueron la tipificación del delito fiscal en el código penal, la eliminación del secreto bancario, la persecución de la elusión fiscal a través de sociedades, la preocupación por la lucha contra el fraude y la evasión, y la creación de un Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto. Entendían los técnicos, con la aprobación de los representantes políticos, que para poner en marcha un Impuesto sobre la Renta al estilo anglosajón, era necesario contar con un impuesto extraordinario sobre el patrimonio como referente obligado para controlar las rentas, y hacer más efectivo el gravamen sobre la renta de las personas físicas.

Además, en esos años, se pone en marcha la reforma de los grandes impuestos, comenzando por el de la Renta de las Personas Físicas que, aprobado el año 1978, rompía absolutamente con la tradición anterior del impuesto analítico, basado en la tributación de producto, para optar por un impuesto sintético y general sobre la renta, de carácter progresivo, con la pretensión de someter a imposición todas las manifestaciones de capacidad económica de los sujetos pasivos.

Adicionalmente, se producen modificaciones en los impuestos indirectos, con la finalidad de preparar la reforma hacia un sistema basado en el IVA, exigido para la entrada en la Comunidad Europea. En España, como antes decía, estaba vigente un impuesto general sobre el consumo, que respondía a la peor de las formulas posibles. El Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, era un impuesto de carácter múltiple, consistente en gravar, en todas las fases de producción y distribución de los bienes y servicios, las mercancías que eran objeto de intercambio a un tipo impositivo muy

bajo. Pero como el propio nombre indica eso generaba un efecto múltiple, una tributación múltiple, dependiendo de la extensión del proceso de elaboración y distribución de cada bien o servicio. Además, el ITE era un tributo "en cascada", es decir, al aplicar el tipo sobre el precio de venta, implicaba aplicar impuestos sobre tributos que se habían aplicado en fases anteriores lo que, adicionalmente, generaba también un efecto negativo en los precios (efecto piramidación). Este tipo de impuesto es, seguramente, la peor de las soluciones técnicas existentes.

En el momento en que se afrontaba la reforma, se estimaba que el objetivo esencial era preparar el acceso al IVA, porque pasar directamente a esa modalidad de impuesto era imposible en ese momento. Como por otra parte, el propio proceso de integración requería también un cierto tiempo, el legislador, siguiendo la propuesta técnica, optó por elaborar una serie de leyes de adaptación a las exigencias europeas y, singularmente, la ley que acabaría denominándose de Régimen Transitorio de la Imposición Indirecta.

En 1979 se aprobaría la Ley del Impuesto de Sociedades, en coherencia con la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y un año después, en el año 1980, se aprobaría la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Con la llamada LOFCA (ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) se pretendía dotar de contenido financiero a la nueva estructuración del Estado, una cuestión que procedía a su vez de reivindicaciones históricas antiguas y de la necesidad de reconocer realidades diferentes dentro del país, especialmente en Cataluña, el País Vasco y Galicia. La creación del Estado de las Autonomías solo fue posible después de un proceso complicado de negociación entre los representantes del Estado y los de los territorios que demandaban autonomía. Con esta ley, junto con las leyes del Concierto y Convenio con el País Vasco y Navarra, se pone en marcha la financiación de las nuevas entidades creadas, las comunidades autónomas.

A mediados de los años 80, para dar cumplimiento a las exigencias tributarias de la Comunidad Europea, se completa la primera etapa de la reforma con la ley del IVA y diversas disposiciones desti-

nadas combatir el fraude y reformar la Ley General Tributaria y el Código Penal, además de incluir algunas reformas adicionales en el propio impuesto sobre la renta. Estos son cambios que se van prodigando al hilo de la primera reforma, con la finalidad de introducir nuevas modificaciones para mejorar el impuesto, para adaptarlo a las nuevas situaciones. En 1988 entra en vigor el nuevo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y se producen sucesivas reformas del IRPF en 1991 (para dar respuesta a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1989 que declaraba inconstitucionales algunos artículos de la anterior Ley, especialmente la acumulación forzosa de rentas en el caso de matrimonio y la quiebra del derecho a la intimidad); en 1998 y 2002 se promueve una importante disminución de tipos y la introducción en la base del impuesto del mínimo personal y familiar y en 2006 se modifica el tratamiento de los mínimos, llevándolos de nuevo a la cuota y se introduce una modalidad de impuesto dual (que diferencia las rentas de capital del resto de rentas), vigente en la actualidad.

La ley del Impuesto sobre el Patrimonio, que hasta entonces era una ley supuestamente transitoria (al ser calificado el impuesto como "extraordinario"), se aprueba en el año 91, aunque diecisiete años después, en 2008, se decidió eliminarlo. En materia de Impuesto de Sociedades, además de la obligada adaptación de la normativa a las Directivas Comunitarias en materia de fusiones y de matrices/filiales, en 1995 se aprueba una nueva Ley del IS que sería objeto de modificación parcial en 2002, en 2006 y en 2007 (con motivo de la reforma mercantil en materia de contabilidad, que exigía un cierto ajuste en la ley societaria).

Hay otra serie de disposiciones que se aprueban en el contexto del pacto fiscal al que me vengo refiriendo y que aluden a los sistemas de financiación autonómica y local, a la adecuación de la imposición indirecta, esencialmente el IVA a las Directivas Comunitarias, y otras leyes fiscales fundamentales, como la Ley General Tributaria y las disposiciones elaboradas para combatir el fraude fiscal.

La adaptación de la administración tributaria

Una cuestión importante que se planteaba desde el principio en España es que, desde el momento que se pone en marcha la reforma fiscal era imprescindible compatibilizar un sistema fiscal crecientemente sofisticado y una administración tributaria capaz de gestionarlo. Se trata de un viejo debate teórico sobre los pasos a dar en cualquier proceso de reforma: ¿Hay que reformar primero la legislación o debería ser prioritaria la modernización y puesta al día de la administración encargada de aplicar dicha reforma? En España se optó por poner en marcha la reforma normativa del sistema y, paralelamente, empezar a invertir en la administración tributaria. Ello implicaba que la aplicación de una reforma ambiciosa como la que comentábamos no pudo disponer durante los primeros años de una administración solvente y capaz de gestionarla. Es cierto que se hizo un gran esfuerzo para fortalecer la administración tributaria a lo largo de los años 80, creando la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), pero durante algunos años la administración mostraba claras debilidades y el fraude era elevado y estaba poco controlado y combatido.

En la tabla E.1 podemos observar algunos datos de lo que ha pasado con la aplicación del nuevo impuesto en términos de declaraciones del IRPF. En el momento previo a la aprobación y aplicación de la reforma, en 1977, se computaban 400 mil declaraciones en el impuesto personal sobre la renta; dos años después ese número se había multiplicado por más de 10, mostrando así un claro ejemplo de la generalización de la reforma. Pero como se puede comprobar en la tabla mencionada, la tendencia observada en 1979 se confirma en los años posteriores, de modo que en el momento previo a la crisis, el número de declaraciones se había multiplicado por cuatro a partir de las cifras de 1979. Como es natural, ese crecimiento de los obligados tributarios exigía un importante esfuerzo que, como decía,

En España se optó por poner en marcha la reforma normativa del sistema y, paralelamente, empezar a invertir en la administración tributaria.

aún con un cierto retraso respecto a las necesidades crecientes, se puso en marcha a lo largo de los años ochenta.

Tabla E.1 Crecimiento del número de contribuyentes por IRPF en España

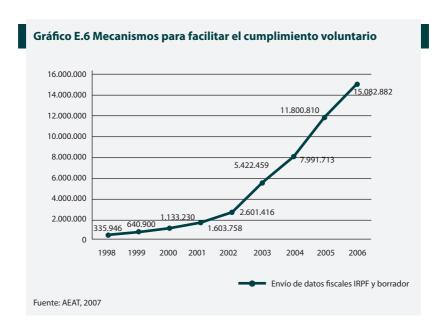
AÑO	Número de Declaraciones de IRPF
1977	400.000
1979	4.500.000
1988	8.010.000
1998	15.030.000
2006	16.816.508

Fuente: AEAT (2007)

El fortalecimiento de la administración tributaria se materializó a través del fuerte aumento de la inversión en recursos humanos (entre 1982 y 1988 el personal casi se multiplicó por dos, pasando de 11.600 a 22.500 personas) y materiales, mediante la adquisición de edificios y cuantiosos medios informáticos y de control de la información, inversión entendida como una opción estratégica fundamental. En esa dirección, para atender la creciente demanda del sistema, se crean 17 Delegaciones Especiales y 200 nuevas Administraciones, además de tres nuevas Direcciones Generales dedicadas a la Gestión, la Recaudación y la Informática. Esa nueva configuración de la administración central, ahora convertida en Agencia Tributaria, con más libertad de actuación y de gestión, tuvo también su reflejo en el crecimiento y modernización de los servicios territoriales.

Además, se implementan otros elementos como la normalización y mecanización de los procesos, el fomento de las autoliquidaciones y la generalización de las retenciones para facilitar al máximo el pago de los tributos y el aumento de la colaboración con el sector privado de la economía, especialmente con el sector financiero a efectos de facilitar la recaudación voluntaria. Adicionalmente, aumentan los servicios de inspección y seguimiento de las obligaciones tributarias y se establece un sistema sancionador más riguroso, en coherencia con el énfasis puesto en la definición y alcance del delito

fiscal. Como consecuencia de todas estas medidas, en un contexto todavía favorable a los cambios y a la aplicación de un sistema tributario más justo, se producirá un aumento considerable de la recaudación tributaria.



En el gráfico E.6 se ofrece una información sobre los datos fiscales que la Agencia Tributaria manda a los contribuyentes del IRPF. Se trata de una información de gran utilidad, que pretende facilitar el cumplimiento voluntario de la obligación fiscal. En el gráfico se mencionan los datos fiscales y el borrador. En el primer caso, la administración envía todos los datos que ha ido recabando de las distintas fuentes generadoras de renta (salarios, rentas del capital mobiliario e inmobiliario, gastos que dan derecho a deducción, etc.) para que el sujeto pasivo pueda efectuar su declaración de una manera sencilla, advirtiéndole que puede contar con ayuda de la propia Agencia o emplear las aplicaciones previstas y contenidas en la página web de la misma. La administración, en todo caso, advierte que puede haber más informaciones que afloren con posterioridad y que el sujeto pasivo no debe limitar su declaración a los datos recibidos de Hacienda.

En el segundo caso, lo que entrega la administración tributaria es un borrador de la declaración a partir de los datos acumulados en la Agencia, que cada persona debe estudiar y, si está de acuerdo, firmar y reenviarlo a la administración tributaria en concepto de declaración formal. Se trata de un instrumento de ayuda más, que pretende rebajar al máximo los costes indirectos o psicológicos asociados al cumplimiento de la obligación tributaria. No todos los contribuyentes pueden recibir borrador, dada la naturaleza más compleja de los elementos que componen sus bases imponibles.

El gráfico E.6 es un fiel reflejo del esfuerzo hecho por la administración para facilitar el cumplimiento voluntario, uno de los objetivos básicos del quehacer de las agencias tributarias. Desde los 336.000 envíos efectuados en el año 1998, podemos comprobar cómo se generaliza el envío de borradores y datos fiscales, de modo que en la actualidad, puede afirmarse que la práctica totalidad de los contribuyentes recibe esta ayuda de la administración tributaria.

Una cuestión interesante relacionada con este proceso de consolidación y fortalecimiento de la administración tributaria, es la evolución de la percepción ciudadana respecto a los servicios de dicha administración. El Instituto de Estudios Fiscales elabora cada año una encuesta para intentar captar la percepción que los ciudadanos tienen respecto a algunos servicios públicos y sobre el propio sistema fiscal, sus opiniones respecto a los comportamientos fraudulentos, así como su valoración sobre el quehacer y el tratamiento recibido de la Agencia Tributaria. En este último aspecto, a la pregunta sobre el grado de satisfacción del trato recibido por parte de la Agencia Tributaria, en el marco del llamado "barómetro fiscal", el número de "satisfechos" o "muy satisfechos" no ha dejado de crecer a lo largo de los últimos 15 años, y al final de la última década, decían sentirse satisfechos o muy satisfechos cerca del 85% de los encuestados.

Después de este recorrido, puede afirmarse que el pacto fiscal que se inicia en España con la Transición Democrática y la firma de los Pactos de la Moncloa ha permitido un cambio tributario de gran importancia, uno de cuyos reflejos más significativos es que en un período de casi quince años, la presión tributaria pasó del 18,4% del PIB en 1977 hasta más del 30% en la primera mitad de los años noventa, manteniéndose en un nivel elevado hasta el año 2007, que alcanzará su valor más alto (el 37% del PIB). Dicho crecimiento, indispensable para financiar los grandes servicios públicos, tal vez se produjo en un período relativamente corto, lo que daría lugar a algunas manifestaciones contrarias a la rapidez e intensidad de dicho aumento y al incremento de estrategias evasoras.

Algunas perspectivas de futuro

Llegados a este punto, querría terminar mi exposición dedicando unos minutos a las perspectivas del futuro, ¿hacia dónde van los sistemas fiscales? Aunque no parece que existan muchas propuestas radicales de cambio, sí pueden observarse algunas tendencias de reforma en las grandes figuras tributarias a las que voy a referirme, con la advertencia, en todo caso, de las nuevas limitaciones que ha planteado la crisis económica.

En primer lugar, en el campo de la imposición personal sobre la renta, la tendencia más generalizada en la mayoría de los países en los que este impuesto es clave, al menos hasta la crisis económica, es la reducción generalizada de los tipos impositivos marginales. Las razones de esa disminución de tipos son el deseo de aliviar la presión fiscal a las rentas declaradas más elevadas, la creencia de que los tipos muy altos generan incentivos negativos al trabajo, el ahorro y la inversión, cuestión muy controvertida, y evitar los comportamientos fraudulentos, al estimar que uno de los causantes de la evasión es la existencia de tasas altas en el impuesto personal. Como vemos, priman los argumentos de eficiencia por encima de los de equidad. En cierto modo, la globalización y la gran movilidad del capital están detrás de esa tendencia. En ese sentido, como señalaba al principio, las razones anteriores y las dificultades para aplicar un criterio de progresividad con un grado de consenso suficiente, explican la crisis relativa del principio de equidad vertical respecto al de equidad horizontal.

Una segunda tendencia observada en el ámbito de la tributación personal sobre la renta es la reducción del número de tramos en los países que conservan tarifas progresivas e, incluso, la aplicación de un único tramo con tipo único y un mínimo exento amplio, como sucede con los impuestos lineales ("flat taxes") que han comenzado a extenderse por diferentes países. Como se señalaba esta mañana, en siete países europeos se ha aplicado ya el flat tax con un mínimo exento como Impuesto General sobre la Renta Personal. Normalmente, esto ha ocurrido en los antiguos países socialistas, en los que no existía un impuesto general y progresivo. La aparente mayor simplicidad del flat tax y los problemas que mencionaba sobre la dificultad de mantener tarifas progresivas justifica su preferencia en los países mencionados sobre los impuestos progresivos tradicionales.

Por otro lado, las dificultades particulares que se dan en nuestros días para someter a gravamen las rentas de capital, explican una tendencia general de limitar la presión fiscal sobre este tipo de ingresos, mucho más sometidos a la presión de la competencia internacional que otros tipos de rentas. Ello explica así mismo la extensión de los llamados impuestos duales que, a partir de las experiencias de los países nórdicos, diferencian las rentas de capital del resto de los ingresos del contribuyente, aplicando sobre ellas tasas impositivas fijas y normalmente inferiores que las aplicadas sobre las rentas de trabajo y las rentas mixtas. Ése es el modelo por el que se decantó España en el año 2006 y el aplicado posteriormente en Uruguay.

Las tendencias anteriores, que ponen de manifiesto algunos problemas estructurales del tributo, parecen haber revertido en cierta forma con motivo de la crisis económica actual. Tras las políticas de estímulo fiscal aplicadas durante los dos primeros años de la crisis, los serios problemas de financiación y credibilidad internacional de países crecientemente endeudados, han provocado la extensión de las políticas de consolidación fiscal y la tendencia hacia una cierta elevación de los tipos del impuesto en diversos países.

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, las tendencias más generalizadas son reducir los tipos impositivos, ampliar las bases imponibles evitando al máximo las excepciones y "limpiando" al gravamen de deducciones no justificadas, e intentar aplicar los me-

canismos de integración más apropiados entre el impuesto personal y el societario, con las finalidades de evitar el doble gravamen, limitar el posible arbitraje de los contribuyentes entre ambas figuras y ofrecer un marco atractivo para la colocación del ahorro. Hay que mencionar también la existencia de una demanda creciente de simplificación y armonización del impuesto de sociedades en Europa.

En esa dirección, la Comisión Europea acaba de lanzar una propuesta para armonizar la base común consolidable de los grupos de sociedades, y todo parece indicar que vamos hacia un proceso de creciente armonización del propio impuesto sobre sociedades. En este caso, son la mismas empresas las que están demandando la armonización fiscal del impuesto sobre sociedades; la razón básica es que resulta muy complicado tener que gestionar un tributo tan complejo como es el de sociedades con 17, 18, ó 20 administraciones fiscales diferentes y con normas tributarias también diferentes que hacen muy compleja la liquidación del gravamen.

En relación con los impuestos indirectos, el IVA es el impuesto de mayor potencia recaudatoria; en Europa y en España se ha consolidado a lo largo de los últimos años y tiende a crecer su peso en el conjunto de los ingresos públicos, a pesar de que en la crisis la caída recaudatoria del IVA ha sido importante. Por otro lado, no ha habido grandes modificaciones en la imposición indirecta, en gran parte porque se trata de impuestos armonizados en Europa. Además, durante los años anteriores a la crisis, el juego de tipos reducidos, exenciones y acuerdos especiales explica que no variará mucho la recaudación por impuestos indirectos en la mayor parte de los países de la OCDE.

No obstante, en los últimos años, como ha comentado Juan López esta mañana, se han producido algunos pequeños aumentos

Por otro lado, no ha habido grandes modificaciones en la imposición indirecta, en gran parte porque se trata de impuestos armonizados en Europa.

en los tipos impositivos, claves para poder alcanzar los objetivos de consolidación fiscal, a través de la obtención de los recursos tributarios necesarios para hacer frente al déficit y a la deuda. En todo caso, también el IVA plantea algunas debilidades, como las derivadas de la aplicación de tipos preferenciales a algunos artículos, para intentar corregir la regresividad del tributo o, de manera especial, las relacionadas con sus posibilidades de evasión (el llamado fraude "carrusel"), lo que está planteando serios problemas a las administraciones tributarias.

Hay algunas variaciones recaudatorias en los impuestos selectivos sobre el consumo (hidrocarburos, electricidad,...), en ocasiones vinculadas a las estrategias de reforma fiscal verde. En realidad, cuando se habla de impuestos medioambientales, con frecuencia aludimos a los impuestos selectivos, aprovechando así su existencia para justificar su orientación medioambiental. Los impuestos selectivos al consumo se pueden modificar para tratar de introducir el elemento de control energético en ellos, pero en todo caso la reforma fiscal verde es algo que va requerir más tiempo, porque es difícil la sustitución de las figuras principales por este tipo de tributos. No creo que a corto plazo se pueda pensar en una sustitución de impuestos medio ambientales a costa de los impuestos tradicionales.

Por otra parte, una de las características de los impuestos medio ambientales es lo que se ha llamado el "doble dividendo", que quiere indicar que este tipo de tributos tienen un doble objetivo: por un lado, obtener recaudación. En el caso de impuesto sobre el tabaco, si no existe legislación muy dura, como la que se ha aplicado últimamente en España, el impuesto sobre el tabaco es muy "productivo" en términos recaudatorios, porque nos enfrentamos a una demanda muy inelástica. Pero además este tipo de tributos pretenden corregir externalidades, acabar con la contaminación o evitar los efectos perjudiciales del tabaco o el alcohol; éste sería el segundo dividendo. Lo que ocurre es que ambos objetivos son contradictorios y debe reconocerse que el mejor impuesto medioambiental es aquél que lleva a una recaudación nula, de modo que, en tal caso, si queremos mantener un cierto flujo de ingresos públicos, habrá que acudir a otras figuras tributarias.

En relación con las cotizaciones sociales, no se puede olvidar su enorme peso recaudatorio en los países con amplios sistemas de reparto. En Europa las cotizaciones representan una tercera parte aproximadamente de los recursos tributarios. Sin embargo, hay una idea extendida de que las cotizaciones sociales, a pesar de su importancia, generan efectos económicos no siempre deseables porque pueden favorecer la existencia de economía sumergida, producen un cierto efecto regresivo entre los asalariados, a través de la cuña fiscal que junto con el impuesto personal genera, encarece los costes laborales y dificulta la competitividad de las empresas afectadas, y en una economía abierta y global, la menor competitividad puede generar déficit comercial, traslado de las empresas a otros países y descenso del ritmo de producción y creación de empleo (lo que se ha llamado "dumping social").

Pero no hay que olvidar que las cotizaciones son imprescindibles para financiar un sistema de seguridad social de reparto, factor clave de estabilidad y cohesión social. Durante los últimos años, las cotizaciones sociales, en España y en Europa, han tendido a aumentar en muchos países, lo que ha servido para compensar las reducciones del IRPF que antes mencionaba. Con todo, la cuña fiscal media disminuyó un poco en la OCDE en la última década, antes de la crisis económica y la reducción ha sido más intensa en los países europeos. No obstante, la cuña fiscal sigue siendo más elevada en la UE que en la OCDE (y sobre todo, más que en países como Estados Unidos o Japón). En España, las reformas emprendidas desde mediados de los años 90 han permitido que el sistema de seguridad social funcionara de forma adecuada e incluso, también en los años de crisis, arrojara superávit sistemáticos que han permitido al sistema de Seguridad Social generar un fondo de reserva de cierta entidad.

Hasta aquí, la información más descriptiva de las tendencias observadas por los sistemas fiscales, La pregunta inmediata es obvia, aunque difícil de responder: ¿Hacia dónde van los sistemas fiscales? Para finalizar mi exposición, quería presentar un conjunto de reflexiones sobre las alternativas que se plantean en Europa y en España, en relación con el sistema fiscal, y que nos pueden servir para adelantar posibles rasgos de los sistemas fiscales futuros.

En primer lugar, me gustaría señalar que en todas partes se sigue manteniendo el objetivo de conseguir sistemas fiscales justos, mejorando la equidad en todo caso. Sin embargo, garantizar un importante grado de cumplimiento fiscal, a veces puede plantear serias contradicciones con el deseo de hacer muy equitativo el pago de los impuestos. Así, por ejemplo, un impuesto sobre la renta que quiera someter a gravamen de forma efectiva la capacidad económica del sujeto pasivo, precisa de una enorme cantidad de información. Por otra parte, si se aplica una escala fuertemente progresiva sobre la capacidad económica de los individuos, se puede generar una reacción importante de contestación o de evasión de la carga impositiva.

De manera que, si queremos garantizar el cumplimiento fiscal, hay que intentar atemperar los principios para buscar un cierto equilibrio y conseguir sistemas fiscales que, sin dejar de garantizar la justicia, sean eficientes y competitivos en todo caso, y por lo tanto que no desincentiven el ahorro, la inversión, o el trabajo. Además, hay que conseguir sistemas fiscales más sencillos, con menores costes para la administración y para los contribuyentes. Y, desde luego, asegurar el cumplimiento del principio de suficiencia financiera. El problema es que en nuestros días el cumplimiento de los diversos principios puede implicar importantes contradicciones; por ejemplo, entre justicia y eficiencia, o entre eficiencia y suficiencia. En relación con ese encaje equilibrado de los principios, querría plantear algunos de los debates actuales sobre las principales figuras tributarias y su aplicación concreta.

Además de la toma en consideración de algunos instrumentos nuevos de financiación, como los impuestos sobre el sistema financiero o los tributos medioambientales, o acerca de la importancia que pueda otorgarse a la imposición sobre la propiedad, podríamos concretar los debates principales en cuatro: Primero, el debate, de carácter más general entre los principios de eficiencia y neutralidad y el de equidad; en segundo lugar, la cuestión más concreta del equilibrio entre impuestos directos e indirectos; tercero, el problema de la descentralización tributaria y sus consecuencias; y, por último, las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento fiscal, el fraude, la participación ciudadana y la visibilidad de los impuestos.

Aunque estos cuatro grandes temas podrían dar lugar a ponencias individuales, déjenme terminar señalando algunas de las cuestiones más importantes que están detrás de los mismos. En cierto modo, se trata de verdaderos campos de investigación que nos van a ocupar en el próximo futuro y a los que debemos dar respuesta para conseguir sistemas fiscales aceptables por parte de los ciudadanos.

En primer lugar, el dilema entre los principios de eficiencia y neutralidad y el principio de justicia o equidad. La tendencia observada, a lo largo de los últimos años, más claramente hasta el comienzo de la crisis económica, es el mayor protagonismo otorgado a los principios de eficiencia, neutralidad y sencillez en detrimento de la equidad y la progresividad. Algunas de las preguntas que se plantean en relación con esta cuestión son las siguientes: ¿Es posible lograr ganancias en eficiencia sin ocasionar dificultades en la viabilidad de las finanzas públicas? O, en otros términos, un énfasis intenso en los argumentos de eficiencia, ¿no podrían implicar un elevado coste en términos de suficiencia y, por tanto, de financiación de servicios públicos? Desde otro punto de vista, podríamos preguntarnos si se pueden lograr mejoras en eficiencia en la práctica sin perjudicar la equidad. Las principales preguntas relacionadas con la equidad son, a mi juicio, las siguientes: ¿Generan efectos redistributivos los impuestos? Y, en relación con ello, ¿Es conveniente tener en cuenta el efecto de la progresividad de los impuestos? Una cuestión adicional que puede formularse en relación con este debate general sobre los principios es cómo garantizar reformas fiscales que aseguren la simplicidad del sistema y su comprensión por los ciudadanos sin incurrir en costes elevados en términos de equidad

Respecto al dilema entre imposición directa e indirecta, la tendencia más extendida hasta fechas recientes ha sido una mayor participación de la imposición indirecta en el conjunto de los ingresos públicos y un menor papel de la imposición directa, dentro de un planteamiento compensatorio de las finanzas públicas. Sin embargo existen ventajas e inconvenientes de cada uno de estos tipos de imposición.

Las principales ventajas de la imposición directa son su mayor adecuación a la equidad, ante la posibilidad de aplicar criterios de

progresividad y tener en cuenta las circunstancias personales de los sujetos pasivos, sus menores posibilidades de traslación (especialmente en el caso del IRPF) y la consecuente superior visibilidad de este tipo de gravámenes. En la medida en que el impuesto personal se aplique con generalidad es un tributo que permite materializar el concepto de ciudadanía y hacer efectiva la demanda de responsabilidad de los decisores públicos ante sus ciudadanos. Se trata del tributo que de forma más clara permite establecer una sociedad de ciudadanos. En esta dirección un principio esencial que no mencioné con anterioridad es el de generalidad: todos deben participar, de una u otra forma, en la financiación de los servicios públicos. En cierto modo la condición de ciudadanía implica aprovechar los servicios públicos y exigir eficacia y calidad en la provisión de los mismos. Eso es imposible conseguirlo sin participar a través del sistema tributario en la financiación de los servicios.

Ya hemos hablado anteriormente de los inconvenientes y problemas que afectan al impuesto personal sobre la renta, en buena medida vinculados a los incentivos negativos que puede provocar este tipo de tributo. Además, se imputan al IRP otros problemas como el de la progresividad en frío (en épocas de inflación da lugar a aumentos de la recaudación que no guardan relación con el crecimiento de la capacidad económica de los sujetos pasivos) y el impuesto inflacionario; los problemas de equidad horizontal que su aplicación en concreto plantea; las dificultades para conseguir una adecuada tributación de las rentas de capital, en especial las plusvalías o ganancias de capital; o los problemas de elusión y evasión fiscal que se producen con el impuesto, especialmente en contextos de creciente globalización económica. En definitiva, una de las preguntas más importantes que hay que responder en el campo de la imposición directa podría formularse en los siguientes términos: ¿Cómo adecuar

En cierto modo la condición de ciudadanía implica aprovechar los servicios públicos y exigir eficacia y calidad en la provisión de los mismos.

las restricciones que ofrece la competencia fiscal internacional con un diseño justo en la imposición sobre la renta (especialmente rentas del capital) y la imposición sobre sociedades?.

Respecto a los indirectos, algunas de sus principales ventajas son bien conocidas: La mayor neutralidad que los tributos indirectos suelen aportar si los comparamos con los directos; la superior simplicidad de este tipo de tributos, de nuevo en comparación con los impuestos sobre los ingresos; su menor coste de gestión, especialmente al contar con la colaboración de las empresas; y la menor oposición a que da lugar este tipo de impuestos entre los consumidores, al venir confundido el coste del tributo en el precio de la mercancía que se quiere adquirir; lo que, en términos más directos, podría denominarse como el menor coste político de su implantación, al calor de el grado de ilusión financiera que implican.

Frente a estas ventajas, los indirectos también presentan serios inconvenientes: En primer lugar, como es bien conocido, el problema de la regresividad de esta modalidad de imposición. Aunque se pueden introducir mecanismos para diferenciar los tipos de consumo, un impuesto de carácter general provoca un coste mayor en términos relativos a quienes tienen menores niveles de ingresos y escasa capacidad para ahorrar. Por otra parte, todos los medios que se empleen para conseguir una menor regresividad en impuestos generales, producen un coste desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia del gravamen. Eso es lo que ocurre con el IVA cuando se introducen excepciones o criterios de tributación diferenciados según los artículos sometidos a impuesto. Desde otro punto de vista, la ventaja de la ilusión financiera que se comentaba anteriormente presenta el inconveniente paralelo de la opacidad del tributo, de su falta de visibilidad y, en consecuencia, de su limitada capacidad para exigir responsabilidades a los decisores políticos. Por último, entre otros factores, habría que señalar los problemas asociados a la creciente evasión fiscal dentro del contexto europeo en el ámbito del IVA.

Con respecto a los impuestos selectivos, basta con recordar lo que se decía sobre sus limitaciones cuando se quieren utilizar como medios para conseguir otro objetivo público, como la lucha contra la contaminación. No hay que olvidar, además, que algunos de los impuestos especiales más significativos, suelen incidir más sobre personas con bajos niveles de ingresos.

En definitiva, desde mi punto de vista, cualquier perspectiva de reforma fiscal en nuestro días debe tener en cuenta el objetivo de buscar el adecuado equilibrio entre la imposición directa e indirecta, para integrar de forma adecuada los principios de la imposición a los que me vengo refiriendo. En ese sentido, no creo que sea una dirección adecuada insistir en el crecimiento del peso de la imposición indirecta respecto a la directa.

El tercero de los dilemas a los que quería aludir tiene que ver con la cuestión de la descentralización de los Estados. Realmente, junto a las tendencias crecientes a la globalización económica, en un gran número de países se observa una clara tendencia al crecimiento de la descentralización del poder fiscal, singularmente en España, con dos objetivos básicos: Garantizar la autonomía de gasto de los gobiernos regionales y locales y dar responsabilidad a los gobiernos territoriales en la recaudación, gestión y regulación de los impuestos.

Detrás de la descentralización del Estado hay siempre argumentos basados en el deseo de aproximar el proceso de toma de decisiones públicas a los ciudadanos y, en esa dirección, se pretende ajustar más las políticas a las preferencias de éstos. Sin embargo, un proceso intenso de descentralización puede implicar una disminución de la nivelación y la solidaridad entre los territorios de un país, así como puede dificultar el logro de la necesaria coordinación fiscal que debe tener un país para conseguir determinados estándares en términos de estabilidad presupuestaria y económica. Adicionalmente, una mayor descentralización puede limitar o dificultar los procesos de armonización e integración de la economía de un país en un contexto regional superior. Este tipo de problemas hace necesario mantener un cierto equilibrio entre la defensa de la descentralización y la autonomía, por un lado, y los mecanismos de armonización y coordinación cada vez más necesarios en el contexto de globalización actual, por el otro.

Por último, un cuarto dilema se refiere al cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude en nuestras sociedades. En este ámbito, la primera consideración es constatar que, a pesar de las dificultades de medición, en la mayoría de países parecen darse porcentajes elevados de evasión fiscal y elusión fiscal. También en España. Son muchos los instrumentos que se utilizan para combatir este fenómeno. Entre otros, cabe mencionar el desarrollo de la conciencia y educación cívico-fiscal de los ciudadanos, la búsqueda de una mayor simplicidad de los tributos, el mantenimiento del principio de equidad en el diseño de los sistemas fiscales, la mayor visibilidad de los resultados de la acción fiscal presupuestaria, la mejora de la gestión y el incremento de la coordinación entre administraciones, especialmente en un contexto en el que la fiscalidad internacional se ha convertido en una variable clave, o la aplicación efectiva y visible del sistema sancionador.

Aunque no se trata de un problema sencillo, una vez más se trataría de buscar un sistema que sea capaz de ofrecer un cierto equilibrio entre la simplicidad del sistema, el mantenimiento de la preocupación por la equidad (no olvidemos las repercusiones que el fraude tiene sobre la distribución del ingreso) y un crecimiento de la conciencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan a la cantidad y la calidad de los servicios públicos y los medios para financiarlos.

Como ayer se señalaba, la búsqueda de la cohesión social exige la existencia de un sistema fiscal con capacidad recaudatoria, instituciones activas y respetadas, servicios públicos de calidad, y el reconocimiento del papel del sector público como un elemento clave para hacer efectivo el bienestar de los ciudadanos, a los que representa en un sistema democrático. Esta perspectiva es la opuesta a la existente en países caracterizados por la fragmentación o la segmentación social, una cuestión que se plantea con mucha crudeza en algunas sociedades. En esas sociedades conviven dos colectivos claramente

la búsqueda de la cohesión social exige la existencia de un sistema fiscal con capacidad recaudatoria, instituciones activas y respetadas, servicios públicos de calidad diferenciados: En el primero, unos pocos ciudadanos que "pagan" impuestos, y no utilizan los servicios públicos, mientras que en el segundo, muchos ciudadanos, que no "pagan" impuestos (en realidad sí pagan, pero los impuestos que pagan son poco visibles) y utilizan servicios públicos de calidad. Desde mi punto de vista, esas sociedades son inviables. A medio o largo plazo, no es posible mantener ese estado de cosas, y seguramente esto es lo que explica los levantamientos sociales que se producen en algunos países del norte de África o las reacciones que podemos observar en diversos países del mundo, también en América Latina, que ponen en cuestión el sistema establecido.

Permitanme concluir con la exposición de los que para mí podrían ser criterios básicos de la reforma fiscal para cualquier país a partir de la experiencia española:

En primer lugar, la conveniencia de mantener una "cesta" de impuestos equilibrada y "compensada" que incluya las cotizaciones sociales, además de los impuestos directos y los indirectos. El peso de las grandes figuras puede variar en cada experiencia concreta, pero, a mi juicio, el equilibrio es un elemento clave para poder lograr un ajuste adecuado de los principios impositivos y la atención de las necesidades colectivas.

En segundo lugar, ante las evidentes dificultades para garantizar la progresividad de los sistemas fiscales en un mundo global, interdependiente, tan internacionalizado como el que vivimos, especialmente en relación con el IRPF, es muy importante mantener sistemas fiscales progresivos; en casi todas las constituciones se defiende la existencia de un sistema fiscal justo, apoyado en el criterio de capacidad de pago y además, como ocurre en España en el Art. 31 de la Constitución, que tenga carácter progresivo. En la misma dirección, no hay que olvidar que los impuestos directos, además de permitir la aplicación de criterios de progresividad, son más visibles y facilitan, mejor que los indirectos, el compromiso de los ciudadanos con las instituciones y sus demandas de mejores servicios públicos.

Por otra parte, en el contexto actual de globalización crecen las demandas de armonización impositiva y coordinación de las administraciones tributarias. La importancia de la fiscalidad internacional, a la que hemos aludido con anterioridad, nos lleva progresivamente a una mayor convergencia y armonización de las normas fiscales y a una mayor articulación y coordinación de las administraciones tributarias.

Respecto a los impuestos indirectos, aunque el IVA desempeña un papel relevante en casi todos los países, sus efectos de regresividad, opacidad y crecientes problemas de evasión invitan a su permanente adaptación y reforma. Seguramente en los próximos años habrá que seguir poniendo el énfasis en la tributación medioambiental, que puede ser una vía de fortalecer la imposición indirecta sin cargar todo el peso de la misma en el IVA ni poner en cuestión los tributos directos principales.

A pesar de su limitada importancia en nuestros días, a mi juicio, no deberían menospreciarse los tributos sobre la propiedad. Afectan a hechos imponibles no movibles y por tanto, fácilmente controlables. La distribución de los patrimonios es más desigual que la distribución de los ingresos, de modo que también desde postulados de justicia puede tener sentido este tipo de tributos y si además nos enfrentamos a una situación difícil de otras figuras impositivas, como los tributos sobre la renta personal, conviene tener abierta esa vía, como ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la tributación local.

Y, una última consideración sobre la Importancia de una adecuada administración tributaria y de una efectiva actuación para combatir el fraude, entre otros muchos medios a través de una adecuada educación fiscal que no es sino un componente más de la educación para la ciudadanía.

Todas las consideraciones anteriores no serían sino la expresión de una buena parte de la tarea que tenemos por delante. Nada más. Muchas gracias.

Comentarios de la Conferencia

Comentarios de la Conferencia a cargo del Señor Julio Vergara Candia

Damas y caballeros, después de escuchar muy atentamente en este seminario a los expositores, todos mis libretos de anotaciones absolutamente fueron superados, fueron desarrollados ampliamente por cada uno de ellos. No obstante, el organizador o los organizadores del seminario dijeron, vamos a sentar en la mesa a tres abogados, porque son los únicos capaces de despertar al auditorio y su interés a partir de sus discusiones sobre las ponencias presentadas.

Realmente, ha sido aleccionadora la exposición del maestro, y me ha hecho recordar las clases inigualables de mis profesores Don Cesar Albiñana y Don Enrique Fuentes; realmente me trae recuerdos muy gratos.

De todas estas lecciones dictadas debemos rescatar algunos puntos que nos pueden servir para nuestras reformas tributarias. Una cuestión fundamental es la cuestión política; en la medida en que los políticos sean conscientes de la responsabilidad de servir a su pueblo, votarán por un sistema eficiente y justo. Por el contrario, si éstos no comprenden la importancia de su misión, no tendremos sistemas tributarios justos, sino impuestos aislados que no pueden servir a ningún Estado moderno.

Es muy importante sumar los esfuerzos políticos, de tal manera que el acompañamiento de una reforma tributaria sea eficiente y eficaz. Desde luego, no puede levantar el fardo de una reforma tributaria exclusivamente el Poder Ejecutivo, o exclusivamente el Poder Legislativo. Tampoco podemos achacarle al Poder Judicial aisladamente la mayor parte de la responsabilidad en este terreno. Por eso creo que cuando se habla de Reforma del Sistema Tributario no debemos mezclar ciertas ideas y actitudes mezquinas políticamente.

Si hoy se aprobara una Reforma Tributaria en base a los cánones analizados, no va ser solamente éste el gobierno que lo disfrute; ese sistema tributario lo va disfrutar la población en uno, dos o 20 años, porque una reforma basada en tales principios significará sin lugar a dudas un progreso para la República, y el bienestar de la población estará garantizada; no hay que olvidar que la misión del político no es otra que lograr el bienestar común.

Aclarada la posición de que los políticos son determinantes para llevar adelante una buena reforma tributaria, creo que es importante tomar en cuenta el factor económico. Se ha hablado mucho de presión tributaria, y se trata sin duda de una medida válida, absolutamente científica y necesaria para conocer y poder potenciar las recaudaciones tributarias. Pero me gustaría que nuestra presión tributaria del 10%, la aplicáramos a las cifras del Producto Interno de los países Europeos y, sobre todas las cosas, que pudiéramos obtener el importe correspondiente y disfrutar de los recursos conseguidos en nuestra República.

Lo que quiero decir, de algún modo, es que el desarrollo económico de los países debe acompañar a cualquier proceso de reforma tributaria. Ninguna reforma tributaria que no sea acompañada por un desarrollo económico sustentable podrá lograr el bienestar de nuestro pueblo.

Es difícil pensar en un Estado con un elevado grado de justicia social si el PIB apenas alcanza los 14 mil millones de dólares. Se

Aclarada la posición de que los políticos son determinantes para llevar adelante una buena reforma tributaria, creo que es importante tomar en cuenta el factor económico.

necesita un nivel de producción mucho más alto, de manera que se puedan obtener los recursos necesarios del sistema tributario, así como del sistema financiero. Por otro lado, el tercer punto gravitante de la propuesta tributaria es el pacto social, ese pacto que involucra a los actores principales de la representación teatral, pues nos proveerá de las alianzas imprescindibles, de la concordia y del proyecto que necesitamos a lo largo de los años.

Es muy importante también considerar la exposición de nuestro conferencista en lo que se refiere al modelo europeo. España tuvo la oportunidad de aplicar el modelo tributario europeo y debemos recordar que los países europeos se caracterizan por la solidaridad, la preocupación por la educación, la apreciación de sus socios, o por la apuesta a favor de que los países vecinos puedan progresar al igual que ellos y de establecer un intercambio entre iguales, beneficioso para sus protagonistas.

Por eso, la Unión Europea decidió establecer los fondos de convergencias, fondos de apoyo a los países en vías de desarrollo, o sea, los países menos desarrollados. En el caso de nuestra región, yo no sé si existe una voluntad nacional de auténtico progreso por parte de muchos de nuestros países, y en segundo lugar, tampoco estoy seguro de que exista una verdadera vocación integracionista. Eso se observa muy fácilmente en nuestra realidad más inmediata: los paraguayos amamos a nuestros vecinos, que prácticamente nos extinguieron de la faz de la tierra y, sin embargo, los autores de aquella deplorable contienda bélica nos siguen guardando un cierto resquemor, un cierto desprecio si se quiere. ¿Hasta dónde llega la vocación integracionista?, ¿hasta dónde el patriotismo?, si no se tiene sentimiento a la propia Patria ¿cómo se tendrá por las naciones que conforman o conformarán las integraciones de los países?

El paraguayo se jacta de decir "mi hermano vive en tal parte", y quiere al argentino, o al brasileño. Acá hay un argentino, a quien también queremos. Nos vino a enseñar, valoramos su educación; es hermoso recibir la educación, pero muy pocas veces tenemos la recíproca. El europeo ha ayudado al europeo a integrarse, el europeo ha ayudado a producir a la gente, con independencia de su nacionalidad, el europeo sigue ayudando a producir porque la verdadera

riqueza se produce. Los expositores que han pasado por este proscenio, cada uno de ellos, han dejado una lección en esa dirección.

Nuestro expositor ha conjugado el verbo de manera perfecta, el verbo de la fiscalidad y la reforma tributaria, ha conjugado el pasado explicando las características de España, con miras a la necesidad de institucionalizarse y proyectar la institucionalidad en su país. Posteriormente, ha conjugado el verbo del presente, para hacer notar las características tributarias de la fiscalidad española al extremo, para resumirlo en una hora y, por si fuera poco, siguió conjugando el verbo del futuro sobre lo que será la fiscalidad y la demanda de la fiscalidad en el futuro. Además, lo ha hecho con mucho acierto, especialmente cuando hace notar la ecología como base que deberíamos de proteger, cuando se trata de proyectar un sistema tributario capaz de ayudar a aplicar una política ecológica sustentable, en tanto que en América Latina estamos tratando de talar el último árbol que tenemos plantado; lamentablemente esa es la cruda realidad.

El profesor Ruiz-Huerta ha conjugado el verbo, repito, con un acierto particular, referido a los sistemas tributarios. Me gustó mucho porque me devuelve a mi época de estudiante, al mencionar los principios de la imposición de Neumark (Fritz Neumark). Si no se hubiera adelantado el expositor yo hubiera comenzado mi exposición con los principios de Neumark, algo que había preparado para hoy. El señalaba que para que el sistema tributario pueda mantenerse estable y proveer de recursos suficientes, se necesita tener en cuenta el tronco común de la imposición directa, una parcela de imposición indirecta, otro de los impuestos selectivos y otros impuestos que provengan de una solución de compromiso -impuestos a consumos específicos e impuestos de lujos—. Un verdadero sistema tributario debe contar con un impuesto sobre los ingresos de las personas físicas, debe contar con un impuesto a las sociedades, debe contar con un impuesto al patrimonio, aunque sea discutible, y un impuesto a las herencias, seguramente como el impuesto de sucesiones y donaciones que mencionó.

En materia de impuestos sobre el consumo, no cabe la menor duda de que fue el primer tronco que se ha formalizado mirando la integración de los pueblos. Se han desarrollado impuestos al consumo de muy buena calidad como los que han arribado a nuestro puerto tributario, como es el impuesto sobre el valor añadido, un impuesto bueno, con alta capacidad de recaudación, que sirve a los efectos de la integración entre países, aunque en un país como éste, esencialmente agrícola y ganadero, alguno de los conceptos que se manejan deberían de ser reanalizados, especialmente en lo que se refiere a los incentivos que se otorgan para la devolución de los impuestos. Si los bienes sometidos a gravamen no son productos industrializados y los bienes provenientes de la agricultura y la ganadería son los productos exportados, es un tanto dificil sostener la permanencia de un incentivo a la devolución de IVA por la exportación; al contrario, cuando las materias primas son exportadas deben ser gravadas con impuesto a la exportación.

También se puede contar con algunos impuestos selectivos sobre el consumo con capacidad recaudatoria en un buen sistema tributario. En el caso del Paraguay el impuesto selectivo a los combustibles hoy genera una buena recaudación para el Tesoro Nacional y hasta tanto no lo sustituyan va ser de utilidad a los efectos fiscales.

Podíamos seguir repasando cada una de las frases del maestro, pero su claridad fue suficiente, y el auditorio estará impaciente por tomar interacción activa en este debate. Le agradezco a nuestro coordinador y a nuestro expositor que me hayan invitado a opinar y les cedo el uso de la palabra. Muchas gracias.

Preguntas y respuestas

Ante una cultura tributaria incipiente en Paraguay, ¿Cuál sería la estrategia para lograr el cumplimiento tributario voluntario del contribuyente?

Desde mi punto de vista, es fundamental generar conciencia fiscal y esto requiere una estrategia consolidada, que en parte se viene dando ya desde hace años con el fortalecimiento de la administración tributaria. Nuestra experiencia en el ámbito del proyecto EUROsociAL Fiscalidad nos dice que se han dado pasos bien interesantes para reforzar los medios a disposición de la administración tributaria con el objetivo de facilitar y mejorar el pago de impuestos y, en paralelo, evitar los comportamientos defraudadores. Ese esfuerzo se ha materializado en el incremento del capital humano, el fortalecimiento de las instituciones y la posibilidad abierta para que se puedan dar grandes avances en el inmediato futuro.

De manera más concreta, las medidas a tomar son múltiples; algunas de ellas, técnicas y que se están implementando en la gran mayoría de los países de la región; otras, en el campo de la educación fiscal, donde también se están haciendo cosas interesantes en Paraguay. En esa dirección, una iniciativa importante sería coordinar las actividades que se están llevando a cabo al respecto, explicarlas bien a los ciudadanos y ponerlas en valor, pues es un paso imprescindible para ir creando esa cultura fiscal que, según quien formuló la pregunta, es muy limitada todavía en Paraguay.

Además, es muy importante poner a disposición de la administración tributaria los medios necesarios para que pueda llegar a los ciudadanos y hacer más comprensible el significado de los tributos y la importancia del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Las tareas de una agencia tributaria moderna son fundamentalmente dos: la primera, proteger a los contribuyentes y fortalecer el cumplimiento voluntario en el pago de los tributos; la segunda, ofrecer una perspectiva de lucha clara y decidida contra la evasión fiscal. Esta vertiente también incorpora un elemento educativo de enorme importancia que no debe ser menospreciado.

La batalla contra el fraude es la segunda línea de actuación de cualquier estrategia de educación tributaria, y ha sido también esencial en la experiencia española. Recientemente me preguntaba un periodista a propósito de que la Agencia Tributaria española había descubierto un fraude importante de un grupo empresarial multinacional. Al parecer, los propietarios, aconsejados por algunos asesores fiscales, habían cometido un fraude fiscal evitando el pago de una cantidad importante de impuestos, a través de la utilización de una serie de mecanismos sofisticados de evasión. Una vez descubierto el fraude, la administración tributaria llegó a un acuerdo con el grupo para que hiciera efectiva una multa de 60 millones de euros.

Me preguntaba el periodista, ¿qué es mejor desde el punto de vista de la conciencia ciudadana la cárcel o los 60 millones de euros? Y yo le dije que si hubiera habido una violación de una norma, debería aplicarse la sanción correspondiente contemplada por la misma norma. Pero en algunos casos no es sencillo delimitar responsabilidades y determinar quiénes deben ser encarcelados. Por otra parte, desde el punto de vista de la administración tributaria, con frecuencia se hace tan difícil obtener la liquidación de la deuda, ante la existencia de múltiples recursos y limitaciones jurídicas, que seguramente puede tener sentido acordar el pago voluntario de 60 millones de euros como compensación por el comportamiento ilícito.

En cualquier caso, no cabe duda de que conseguir de forma efectiva que quienes violan las normas vayan a la cárcel tiene un valor aleccionador muy fuerte, aunque el cobro de una deuda como la mencionada, también produce un efecto entre los ciudadanos, al poner de manifiesto que quien incumple debe pagar cantidades muy cuantiosas. No obstante, en el caso que les comento, los asesores fiscales de la empresa sí fueron encarcelados. Sin poner en cuestión la

responsabilidad de los directivos, es evidente que los asesores tienen una responsabilidad indudable, porque ellos son los que le dicen al empresario qué se puede hacer en el marco regulador existente. En este caso, la combinación de los recursos obtenidos y la aplicación de los tipos penales a quienes estuvieron claramente involucrados, puede ser una solución razonablemente equilibrada.

¿Cuál es su opinión sobre la deducción 100% del IRP propuesta en Paraguay en términos de equidad tributaria?

Si partimos de los principios impositivos como los que he expuesto, un objetivo podría ser conseguir un impuesto extraordinario, progresivo, ajustado a la capacidad económica, que no contemple excepciones, de forma que los gastos estén limitados al máximo. Pero la pregunta inevitable es saber si esa propuesta es o no viable, en función de las dificultades presentes en el país. Probablemente no lo sea. Por eso, debemos buscar una fórmula de compromiso a partir de un proceso de negociación leal. El segundo objetivo sería introducir el impuesto sobre la renta en el sistema fiscal del país, aunque no se puedan conseguir todos los objetivos de equidad que se persiguen con una reforma tributaria de estas características.

En consecuencia, aunque no se vaya a conseguir un impuesto verdaderamente redistributivo a corto plazo, introducir de manera clara el impuesto posiblemente es la primera vía de entrada para que se instaure un modelo fiscal moderno y razonable, que encaje de forma adecuada en el cuadro de los sistemas fiscales actuales, acabando así con esa situación de excepcionalidad que ha caracterizado al país a lo largo de los últimos años.

Comentarios a cargo del Señor Julio Vergara Candia

La implementación de un impuesto sobre la renta personal es un imperativo para el sistema tributario; si realmente se pretende lograr justicia y equidad tributarias, solo es posible alcanzarlo con un instrumento de alta calidad como es el impuesto sobre la renta personas físicas. Primero, por la experiencia internacional existente en la aplicación de este impuesto y, en segundo lugar, porque sólo así se puede conseguir un sistema tributario progresivo.

De lo contrario, si la reforma tributaria otra vez se decanta por nuevos impuestos indirectos o se limita a fortalecer los existentes, la regresividad va seguir acentuándose. Acá se ha dicho en esta conferencia algo extremadamente importante: si no se resuelven los problemas sociales mediante mecanismos como los tributarios, es posible que los grupos y colectivos sociales completamente postergados acaben por apostar por otros mecanismos y acciones mucho más costosos que el que aquí se propone.

Hemos visto aumento de ingresos tributarios y de tasas impositivas que han evolucionado al alza; pero uno se pregunta ¿Por qué nadie ha hablado de la tasa de evasión en el IVA y la renta de empresas?

Yo creo que no es así. Esta mañana hemos oído hablar de las tasas de evasión, tanto en el IVA como en los impuestos directos, en la conferencia de Cetrángolo, en la que se habló expresamente de este problema de la evasión. Creo que es verdad que resulta difícil estimar la tasa de evasión y a ello se refirió el expositor de CEPAL. Los sistemas que se suelen aplicar para estimar la evasión en el caso del IVA y de los impuestos directos son de carácter indirecto, basados en la comparación de las recaudaciones con datos económicos agregados. Casi todos los métodos utilizables son del estilo de los que comentaba Oscar Cetrángolo, es decir, complejos y limitados, aunque no se discute la pertinencia de trabajar en este campo e intentar continuamente cuantificar un fenómeno de tanta importancia social y económica.

Además de la existencia de otros muchos problemas, los datos de Contabilidad Nacional, con los que suelen compararse los datos de recaudación no siempre garantizan una absoluta idoneidad. Es difícil conseguir la información; muchas veces damos por buenos los resultados cuando hacemos cualquier ejercicio comparativo de este tipo y, en ese sentido, hablamos del PIB o de la Renta Nacional como puntos de referencia incuestionables. Pero es preciso recordar que la elaboración de un dato como el PIB es una tarea extraordinariamente complicada.

De todas formas, como decía, los ejercicios de estimación son necesarios para intentar determinar el volumen de evasión y su tendencia o su evolución a lo largo del tiempo. Se trata, a mi juicio, de un requisito imprescindible para poder aplicar una estrategia seria de lucha contra el fraude que, como es bien sabido, constituye la lacra más grave de cualquier sistema tributario. Muchas veces hay que recordar a los contribuyentes que el daño que hacen los defraudadores no se lo hacen solamente al Estado, como si el Estado fuera algo ajeno y al margen de los ciudadanos, cuando al fin y al cabo, en los sistemas democráticos el Estado no es sino la representación de los ciudadanos. El daño que hacen los evasores afecta sobre todo a los cumplidores, porque eso significa que, si queremos mantener los servicios públicos o mejorarlos, tenemos que buscar los recursos sólo entre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias.

Por lo tanto, el fraude es un grave problema social que afecta a la distribución de la renta entre los ciudadanos. Y es la propia sociedad la que debe tomar cartas en el asunto, porque no se trata sólo de una cuestión técnica, sino que el problema es político y social. Es preciso acabar con la tolerancia hacia los comportamientos fraudulentos, lo que, entre otras cosas, exige conciencia ciudadana, y también una actitud claramente decidida de oposición y denuncia de los casos de violación de las normas tributarias y de los comportamientos ilegales que se pongan de manifiesto.

Al Señor Julio Vergara Candia ¿Podemos pensar en una unificación de nuestro sistema de imposición a la renta a partir de todas las fuentes, como es el modelo uruguayo que tiene todo integra do como renta en general, o es aún dificil con el actual Congreso?

Si vamos a hablar del sistema de un impuesto sobre la renta, dicha figura debe contemplar la totalidad de los ingresos; de lo contrario no será justa la implementación de este tributo.

El impuesto sobre la renta excluye de la imposición el mínimo vital que necesita el contribuyente, que es una de sus maneras de medir la justicia tributaria; por consiguiente, salvo esa excepción, desde mi punto de vista, un impuesto sobre la renta debe abarcar la totalidad de los ingresos.

No se puede anticipar si el Congreso Nacional llevará o no adelante la iniciativa de aplicación del Impuesto sobre la Renta. El Congreso ha llevado adelante diversos instrumentos tributarios como la implementación del impuesto sobre la renta, y posteriormente los ha dejado sin aplicar. En el caso del IRP, lo mantuvo en suspenso como ustedes escucharon hasta 4 veces; el Congreso aprobó una ley, aunque no sabemos si la aprobó para que no se aplique nunca y seguir postergando cada año, cada 2 o 3 años su aplicación, o si lo aprobó consciente de que es un instrumento tributario necesario. Existen muchos modelos del impuesto sobre la renta, y se puede aprovechar la experiencia de diversos países para mejorar su configuración. Así mismo, se puede preparar la administración de la manera más eficiente posible para administrar adecuadamente este impuesto, y se pueden efectuar los ajustes necesarios si le falta todavía algo como para llevar adelante el proyecto.

Respecto al impuesto al patrimonio ¿Cómo ve este impuesto para América Latina atendiendo que la tierra latina del Sur produce alimentos para el mundo?, ¿Puede afectar esto al sistema productivo?

El valor de este tipo de tributos depende de cómo se aplican, aunque no se debe olvidar que cuando hablamos de imposición sobre el patrimonio estamos hablando de imposición sobre la riqueza. Hay impuestos patrimoniales que afectan a la tenencia de bienes, mientras que otros inciden sobre la transmisión de los mismos. La ventaja que tiene la imposición patrimonial o la imposición sobre la riqueza, esto lo discutía con nuestro moderador al medio día, es que las bases son más fácilmente conocidas al ser fijas y, aunque a corto plazo es poco creíble que se pueda conseguir una recaudación considerable, es una vía abierta para compensar la eventual crisis de otras figuras tributarias, como la propia imposición sobre la renta. Por tanto, en mi opinión, no debería cerrarse esta vía como mecanismo de financiación de los servicios públicos.

Debemos pensar en las diversas figuras tributarias que afectan a la riqueza, lo que nos lleva a considerar los impuestos que afectan a los distintos tipos de activos en general y buscar una fórmula de tributación que sea coherente y equilibrada, y que tenga en cuenta las diferencias entre los distintos tipos de activos, de modo que los gravámenes aplicados puedan ajustarse a la naturaleza de los mismos.

En algunos casos, los impuestos principales pueden centrarse en las tierras o los inmuebles; en otros, pueden aplicarse tributos sobre otros tipos de activos, como los recursos financieros, aunque con frecuencia se trata de figuras tributarias difíciles de aplicar. El impuesto sobre el patrimonio que se creó en España en el año 77 como decía en mi exposición, aprobado como un impuesto extraordinario, se concibió como una vía para conocer mejor las rentas derivadas del patrimonio, lo cual no está mal desde el punto de vista de la gestión tributaria y la búsqueda de la equidad; es muy difícil aplicara una adecuada imposición a la renta sin conocer el patrimonio personal como fuente generadora de renta.

Aunque el impuesto general sobre el patrimonio no tenga una gran capacidad recaudatoria, porque normalmente, en los países donde existe se suelen aplicar tipos bajos, se lanza a la sociedad la idea de que aquéllos que tienen grandes patrimonios también colaboran en la cobertura de los servicios públicos. Por ejemplo, en Francia se utiliza el impuesto sobre la solidaridad de las fortunas (l'impôt sur la solidarité de la fortune), creado en 1989 y que venía a recuperar el anterior impuesto sobre grandes fortunas. Es una excepción en Europa, pero yo creo que es una idea interesante, si estamos de acuerdo en que para financiar los servicios públicos, es muy importante que todos contribuyan al pago de los impuestos, también, o especialmente, los más ricos.

Existe una gran cantidad de críticas sobre el impuesto al patrimonio, una figura que en nuestros días no está muy extendida o ha sido derogada en varios países, como recientemente ha ocurrido en España. Sin embargo, yo creo que hay un cierto componente ideológico en las críticas. A mí me parece importante no perder de vista la imposición patrimonial, especialmente ante las dificultades de la imposición sobre la renta personal y la necesidad de garantizar el principio de equidad.

No hay que olvidar, por otra parte, que el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es un impuesto sobre la riqueza, así como lo son los impuestos que gravan otros activos que se comentaban esta mañana. Aunque no se concentre la imposición en un solo gravamen sobre el patrimonio total, ya que es muy complicado conocer bien dicho patrimonio, y deben aplicarse tipos impositivos bajos para evitar una presión fiscal demasiado fuerte o un efecto eventual confiscatorio, prohibido en muchas constituciones, no deberían menospreciarse este tipo de impuestos.

En relación con los impuestos que afectan a la trasmisión de riquezas, tenemos en España el impuesto sobre trasmisiones patrimoniales, que en cierto modo complementa la aplicación del IVA, así como el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el gravamen sobre las herencias. Se trata de una figura que ha perdido la importancia que tuvo en otras épocas y que tiende a desaparecer en muchos países y regiones (cuando se trata de países federales o muy descentralizados, como ocurre en España).

Sin embargo, el impuesto sobre las herencias ha sido defendido por algunos de los representantes de las grandes fortunas. En efecto, en el año 2001, 120 de los estadounidenses más ricos, incluyendo a Warren Buffett, George Soros, David y Steven Rockefeller, y el padre de William Gates, hicieron una demanda al Congreso para evitar que el presidente Bush eliminara el impuesto sobre los bienes heredados, al entender que constituía uno de los instrumentos más claros para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades, sirviendo así como estímulo indirecto de la competitividad. ¿No se defiende, en otros contextos, la necesidad de fortalecer la capacidad para competir de nuestras sociedades? En consecuencia, ¿no deberíamos primar el merito, el esfuerzo, la capacidad, por encima de la cuna y el origen? ¿Cómo justificar entonces la supresión de este impuesto? Y, también, ¿a quién beneficia dicha supresión?

Comentario a cargo del Señor Julio Vergara Candia

El impuesto sobre el patrimonio tiene un problema especial en materia recaudatorio, como bien lo hizo notar el expositor; hizo notar también que hay transferencias de bienes que ya están alcanzadas con el impuesto al consumo, pero también en algunos impuestos sobre la renta, la herencia habida es gravada con el impuesto. Si ya es gravada en esas tres etapas, ¿cómo justificar la implementación de este impuesto? Es bastante difícil; en esta mesa somos tres abogados, y probablemente dos vamos a votar en contra y uno va votar a favor.

¿Cuál es el secreto para llegar a un pacto social?

Jesús Ruiz-Huerta: Sinceramente, la respuesta a esa pregunta no es sencilla. Desde mi punto de vista, es fundamental demandar la voluntad negociación y consenso a los representantes políticos, así como a las fuerzas sociales y económicas, para que lleguen a acuerdos básicos. Cuando realmente la cosa merece la pena, y ahí me limito a relatar la experiencia española, algo se puede hacer. Como ya he comentado, la presión fiscal en los años 60 en España apenas llegaba al 15% del PIB, y, a partir de los cambios que se producen al final de los años 70, con una gran cantidad de contradicciones y dificultades, todos los grupos políticos se sentaron con los representantes sociales y el Gobierno para firmar unos pactos que, como dije, tienen un componente fiscal indudable. Eso ha funcionado, tenemos el país con una gran cantidad de problemas, pero el pacto fiscal funcionó.

No obstante, debemos reconocer la ayuda que para el éxito del modelo español ha significado la incorporación de nuestro país a la Unión Europea, lo que los economistas llamaríamos un caso claro de renta de situación. La Unión Europea, como antes apuntaba el señor Vergara, ha apoyado sin duda a los países con más dificultades económicas, como los del sur de Europa e Irlanda, y eso ha permitido generar un Estado de Bienestar de cierta dimensión en esos países.

Pero la ayuda venía no sólo por razones de principios y de buena voluntad, sino también por motivos de eficiencia, porque el apoyo a los territorios más retrasados podía facilitar a las empresas de los países con mayor capacidad económica el acceso a mercados cada vez mayores y más articulados. Así, por ejemplo, el enorme desarrollo y mejora del metro de Madrid, en buena medida se hizo gracias

a empresas alemanas, como la Siemens, que aportaba la maquinaria necesaria para proceder a la extensión de los túneles del metro. Creo que merece la pena insistir en ese aspecto, el proceso de construcción europeo ha estado presidido por una serie de principios y valores, a los que se refería el señor Weber en el día de ayer, pero también hay motivos de conveniencia, razones de eficacia y eficiencia para el conjunto de los países de la Unión que justificaban el apoyo a los países menos desarrollados de la región.

Julio Vergara Candia: Al empezar la exposición había manifestado la necesidad de un pacto fiscal que acompañe a una reforma tributaria coherente. En nuestro país se ha intentado hacer un pacto en el año 2004 para llevar adelante la ley de adecuación fiscal y la reforma tributaria en su consecuencia, pero lamentablemente muchos omiten el importante detalle de que el pacto y los contratos se realizan para ser cumplidos de buena fe.

Al poco tiempo de lograr los objetivos de la reducción de la tarifa de los impuestos que les podían afectar, definitivamente una parte importante de los sectores económicos más potentes dejaron de apoyar la aplicación de los otros instrumentos tributarios que trajo la propuesta de la ley de adecuación fiscal. Sin duda, hay que reiterar que el pacto social es indispensable. Mantener la palabra es determinante, y no sólo la palabra sino los hechos que han de ser consecuentes con las palabras; deberíamos conversar mucho más y conocer el alcance y el significado del pacto social, para valorarlo mejor en su justa dimensión. Estoy absolutamente seguro de que con el pacto social de la Moncloa se resolvió gran parte de la fiscalidad española. Como ejemplo, la experiencia española sirve sobradamente.

Reflexión final a cargo del Señor Fermín Melendro

Permitanme que haga una sola reflexión en este sentido. Parte del secreto de ese pacto al que se han referido nuestros expositores, también fue la calidad de los hombres de Estado de los que España dispuso en ese momento; eso hay que reconocerlo, como también el papel jugado por todo el espectro político y social español de la época: estuvieron las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y todo el Parlamento. Es un elemento clave, porque la actitud y el comportamiento de hombres de Estado de calidad es siempre un requisito esencial si se quieren poner en marcha grandes cambios sociales.

Si me permiten, quería terminar agradeciéndoles la atención. Les hemos estado controlando y hemos podido comprobar que han seguido atentamente las intervenciones, por lo que no me queda más que agradecerles su atención.

Muchas gracias.



Presentación de la Conferencia del Viceministro Gerónimo Bellassai, a cargo del Señor Eduardo Lechuga, Encargado de Negocios de la Unión Europea en Paraguay.



Eduardo Lechuga, moderador y Richard Weber, comentarista, acompañaron al Viceministro Gerónimo Bellassai durante su exposición.

Buenas tardes a todos; creo que voy a ser entre los presentadores de este seminario, el moderador más singular, porque me da la impresión de que soy el único que está entre dos paraguayos por lo cual me tengo que portar muy bien; y cuando hagan las preguntas acuérdense de que la exposición la va hacer el Viceministro y las críticas al gobierno..., o sea, suerte a todos.

Muchas gracias, antes que nada, a todos, y en particular al Viceministro Gerónimo Bellassai, de quien les voy a leer un breve currículo.

El señor Viceministro es Ingeniero Electrónico, Electromecánico en concreto, egresado de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la UNA. Posee una especialización en electrónica del Instituto Girolano Montani de Italia; hizo el post grado en formación Teológica en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, además de cursos de capacitación en Mediación y Resolución de Conflictos. Ocupó los cargos de Prorrector de la Sede Regional de Asunción de la UCA, Decano y Vice decano de la Facultad de Ciencias y Tecnología, también de la UCA. Ha sido Miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, Director General del Colegio Cristo Rey y Director del Centro Ignaciano de Formación y Espiritualidad. Autor de numerosos Trabajos de Investigación y presentaciones en Congresos Internacionales en las áreas de Electrónica e Informática. Ha sido también Asesor de instituciones y empresas de las mismas áreas y actualmente es Viceministro de la Sub Secretaria de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

Señor Viceministro, tiene usted la palabra.

Exposición a cargo del señor Gerónimo Bellassai, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda de Paraguay



Gerónimo Bellassai

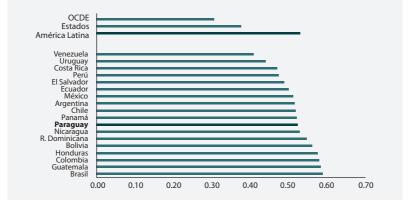
Una vez más buenas tardes.

El objetivo de esta presentación es profundizar algunas de las cuestiones que de alguna u otra manera ya han sido objeto de atención en las presentaciones anteriores. Quisiera concretar un algunos datos sobre la situación impositiva del Paraguay.

Lo primero que vemos en el gráfico P.1, donde se observan los índices de Gini de inequidad comparado por regiones y por paises, es que, en relación con los países de la OCDE y Estados Unidos, América Latina es la región más inequitativa; ya hemos tenido ocasión de ahondar en este tema. Además, en el contexto de América Latina, Paraguay está entre los países más inequitativos. Es decir, por un lado América Latina es la región más inequitativa y, dentro de ella, nosotros estamos en el grupo más inequitativo de la Región.

La desigualdad se traduce en brechas sociales cuya amplitud depende de la capacidad del mercado laboral para generar puestos de trabajo con ingresos suficientes para sustentar a los miembros de la sociedad, y de la capacidad del Estado para asegurar la cobertura de las necesidades básicas y la protección de quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral.

Gráfico P.1: América Latina es la región más inequitativa Índices de Gini en la OCDE y en América Latina, 2003-2008



Tenemos también otra serie de datos que apuntan en la misma dirección. Es una información que procede del año 2008 y que se ha estructurado en el cuadro P.1.

Si nos fijamos en el PIB per cápita promedio de América Latina, veremos que asciende a una cantidad próxima a los 4.000 dólares; sin embargo, en Paraguay tenemos 1.500 dólares. La tasa de dependencia demográfica es de 63, un volumen muy elevado de población dependiente. También la proporción de población pobre de Paraguay en 2008 es una de las más altas de la región; podemos ver que en América Latina el promedio es 38% y nosotros estamos en 58%. Si nos referimos a la población indigente, el promedio de América Latina es 18%, y nosotros estamos en el 30%. Y si acudimos a los datos de ocupados en el sector informal respecto al número total de ocupados, el promedio de América Latina es 55%, mientras que nosotros estamos casi en el 67%.

En la segunda parte del cuadro sa ha incluido alguna información sobre los niveles comparados de gastos e ingresos públicos. Ahí podemos ver que el gasto público per cápita que representa lo que el Estado gasta en bienes y servicios públicos por habitante. El promedio de América latina es 597 dólares y en Paraguay de 135 dólares.

De igual modo, el gasto público social como porcentaje del PIB en América Latina en promedio es el 13,3% y nosotros estamos prácticamente en un porcentaje del 9.

Cuadro P.1: América Latina (grupos de países): indicadores seleccionados de bienestar

	ARG, BRA, CHL, da CRI, PAN, URY	COL, MEX, VEN Odna	BOL, ECU, SLV, and GTM, HND, NIC, de PRY, PER, DOM	AMÉRICA LATINA	PARAGUAY
PIB per cápita (dólares de 2000)	\$6.601	\$5.320	\$1.975	\$4.074	\$1.521
Tasa de dependencia demográfica 2005 / 2010	52,9	54,8	68,3	60,9	63,2
Población pobre alrededor de 2008 (en %)	19,7	35,1	52,1	38,4	58,2
Población indigente alrededor de 2008 (en %)	6,7	14,7	26,8	18,1	30,8
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en % del total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7	66,8
Gasto público social percápita 2007/2008 (dólares de 2000)	\$1.209	\$619	\$181	\$597	\$135
Gasto público social 2007/2008 (% del PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3	8,9
Carga Tributaria incluyendo con- tribuciones sociales, 2007/2008 (% del PIB)	24,8	13,7	16,4	18,7	13,7

Finalmente, el valor medio de la carga tributaria en América Latina es, como se dijo en ponencias anteriores, el 18,7% incluyendo pensiones y contribuciones. En el 2008, en nuestro país, estábamos en el 13,7 si excluimos la parte de pensiones sociales. En realidad si no incluimos pensiones, en el año 2008 estábamos incluso por debajo de 12%; pero ahora, según los datos de 2010, nuestra presión tributaria ha llegado al 13,5% (sin incluir la parte correspondiente a las pensiones).

En el gráfico P.2 se expone la información sobre los porcentajes de pobreza absoluta y extrema. En el mismo podemos ver alguna información de particular interés. En el gráfico pueden ver la curva de variación del PIB, entre los años 2002 y el 2008. Podemos comprobar cómo en ese período hay años en los que el PIB ha subido de forma significativa, en tanto que otros años creció menos. En el año 2007 hubo una variación muy importante del PIB y, sin embargo, si miramos los índices de pobreza total y de pobreza extrema, vemos que casi no cambian.





El comportamiento de unos y otros índices ponen de manifiesto que no necesariamente al producirse más riqueza dentro del país automáticamente se va a producir el tan reiterado efecto "derrame" hacia los sectores más pobres. Y la conclusión derivada es que el Estado debe que tener un rol específico y una mayor capacidad para que esta mayor producción y riqueza, de alguna manera, también llegue a los sectores más desprotegidos de la población.

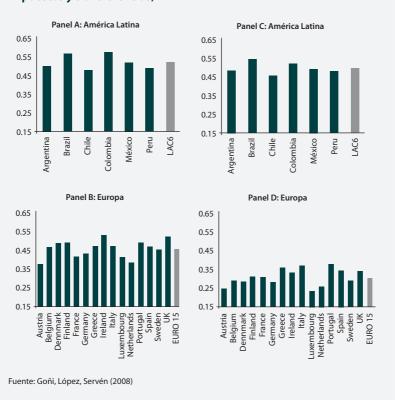
El gráfico siguiente (P.3) sintetiza un tipo de información de la que se habló por la mañana y que se refiere a la capacidad redistributiva de los impuestos y las transferencias. Son datos procedentes de la CEPAL, que ofrecen información sobre América Latina comparada, una vez más, con la región europea.

En el caso de América Latina, si comparamos el coeficiente Gini de desigualdad antes del pago de impuestos y transferencias, con el que resulta después del pago de los impuestos y la distribución de las transferencias en beneficio de los sectores desprotegidos, vemos que prácticamente no hay ninguna diferencia. Esto ya lo habíamos visto en la presentación del Dr. Cetrángolo en números; ahora, se puede comprobar de una forma más visual para una serie de países representativos de la región.

Lo que me interesaba mostrar también es de nuevo el contraste de lo que ocurre con el coeficiente de Gini de desigualdad en Europa, antes de impuestos y transferencias y después de la acción del Estado. Realmente en Europa la acción del estado destinada a corregir las desigualdades sociales y conseguir mayores estándares de equidad tiene un resultado mucho más notorio.

Realmente en Europa la acción del estado destinada a corregir las desigualdades sociales y conseguir mayores estándares de equidad tiene un resultado mucho más notorio.

Gráfico P.3 Efecto redistributivo de impuestos y transferencias (Coeficiente de Gini de desigualdad de mercado y del Gini tras impuestos y transferencias)



Acá tendríamos que preguntarnos por qué los europeos se preocupan por reducir la pobreza y la desigualdad; ¿será porque son muy buena gente, con vocación de generosidad?, ¿o será porque allá hay empresarios que también miran cómo se puede hacer mejor negocio y que en esta búsqueda han llegado a la conclusión de que es importante que para que una región pueda progresar haya menos desigualdad. Porque el que quiere ganar dinero sabe muy bien que necesita que haya una base solida de clientes, una base de ciudadanos con recursos para poder salir adelante, porque así el mercado funciona mejor y, además, porque la inestabilidad social que puede generarse en un contexto de creciente desigualdad, es un peligro para el crecimiento de la misma empresa.

Esta preocupación que acabo de señalar a partir del último gráfico es muy importante que sea tenida en cuenta. Si nosotros realmente queremos progresar como país, como región, tenemos que ser muy conscientes de que formamos parte de uno de los países más desiguales en las región más desigual del mundo. Esto quiere decir que aquellas empresas que realmente tienen vocación inteligente de crecer y seguir adelante, tienen que preocuparse seriamente de ayudar a corregir estas desigualdades tan grandes porque, en caso contrario, tienen un techo bajo de expansión y no van a poder aumentar mucho su crecimiento.

Quiero mostrar también otros datos con respecto a los ingresos tributarios, a partir de información del año 2006 y que se recogen en el cuadro P.2. Según los mismos, en la OCDE, el total de ingresos tributarios respecto al PIB en promedio, es decir, la presión tributaria, era del 36%; ese año, la de América Latina se elevaba al 23%, mientras que nosotros, en Paraguay, se limitaba al 17%. (Obs.: encontramos aquí a 17% porque están incluidos los ingresos por seguridad social e hidroeléctricas. Cuando explicábamos el cuadro P.1. decíamos que esa presión sin incluir pensiones e ingresos por las hidoreléctricas, en el 2008 fue por debajo de 12%). De estos 17 puntos, el peso del IVA (de 5,4%) no varía mucho respecto a otros países. En cambio, el impuesto a la renta solamente produce ingresos por valor del 1,9% del PIB, y en ese 1,9% solo se incluye el impuesto a la renta de las empresas. De nuevo se podría decir que ese 1,9% es más bajo que en otros países, pero no varía tanto con respecto a las otras regiones; sin embargo, la pata que falta en este cuadro es el Impuesto a la Renta Personal, y eso nos muestra el efecto del hecho de que en nuestro aporte tributario no incluyamos a un sector muy importante que es de las personas físicas (que no están tributando por la no vigencia del Impuesto a la Renta Personal).

Cuadro P.2: Principales tributos en OCDE, ALC y Paraguay

	OECD	América Látina	Paraguay⁵
Ingreso Tributario ^a	36,2	23,5	17,1
IVA ^c	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 ^d	9,2	3,8	1,9

Fuente: OECD, CEPAL, BID y FMI.

a. Incluye Seguridad Social (pensiones) b. incluye ingresos por recursos del petroleo en Colombia, Ecuador, México y Venezuela; minerales en Chile y Bolivia y de hidroelectricidad en Paraguay. c. incluye en ICMS en Racil

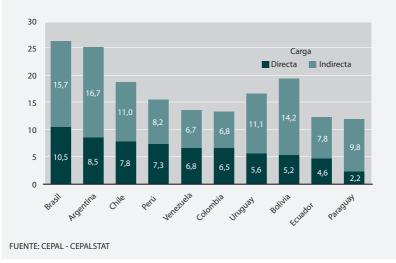
En el gráfico siguiente (el P.4), nuevamente podemos ver otro aspecto muy importante en relación con de la presión tributaria total de los países de América Latina. Una vez más, vemos que Paraguay está en el nivel más bajo de presión tributaria; en el año 2008 la carga tributaria en Paraguay era el aproximadamente del 12%; pero esta vez el dato que quiero resaltar es que de ese porcentaje del 12% de presión tributaria prácticamente el 10% es ingreso que viene en forma de impuestos indirectos, o sea fundamentalmente del IVA, en tanto que de los impuestos directos provenientes de la renta (de las empresas o personas jurídicas) sólo aporta el 2% de la carga tributaria medida en relación al PIB.

Si observamos la información disponible para otros países en el gráfico P.4, Paraguay sólo mantiene una cierta semejanza con Ecuador y, tal vez en términos de nivel de la carga tributaria, pero no de composición, con Venezuela y Colombia.

Como también muestra el gráfico, la carga tributaria, se distribuye en un 20% en función de la renta, mientras que el resto, el 80%, viene vinculado a la recaudación de impuestos indirectos. Este modelo de reparto de la carga tributaria genera exactamente lo contrario de todo lo que hemos estado escuchando desde esta mañana a favor de la acción redistributiva del Estado, de la función compensadora de los impuestos, del propio papel del Estado, de cómo conseguir aminorar las inequidades, etc. Pero veamos con algunos datos adicionales de esa situación.

Para ello, utilizamos información sobre algunos de los impuestos más significativos en el país, y tratamos de ver cómo afectan a nuestros ciudadanos en general. En primer lugar, tenemos el IVA que, como se ha reiterado, es el más importante de todos los impuestos que se recaudan en Paraguay.

Gráfico P.4 Distribución de la carga tributaria entre impuestos directos e indirectos



Paraguay sólo mantiene una cierta semejanza con Ecuador y, tal vez en términos de nivel de la carga tributaria, pero no de composición, con Venezuela y Colombia.

Incidencia redistributiva de los principales impuestos y el gasto

Cuadro P.3 La incidencia distributiva del IVA en Paraguay

Decil Individuos	Impuesto al Valor Agregado			
Decii iliaiviauos	Presión Tributaria	% Pagado		
1	18,3	2,3		
2	5,7	2,5		
3	5,5	3,3		
4	6,5	5,0		
5	5,7	5,9		
6	6,9	9,4		
7	5,0	8,4		
8	5,4	12,0		
9	4,8	15,3		
10	4,6	35,9		
Promedio	6,8	100,0		
Kakwani	-0,0906			
Reynolds-Smolensky	-0,0046			
Perdedores	1 al 8			
Recaudación en % del PIB	5,85			
% del ingreso del 10+		0,44		
% del ingreso del 20+		0,59		
% del ingreso del 40-	0,10			

Si separamos a los ciudadanos del país en 10 grupos iguales en número de individuos, pero ordenados de menor a mayor nivel de ingresos (deciles), el decil 1 agruparía a la gente más pobre; los otros grupos se formarían según niveles crecientes de ingresos hasta llegar al decil 10, en el que se concentra la gente más rica del país. Podemos ver en el cuadro que la presión tributaria en concepto de IVA que afecta a la gente más pobre, representa el 18% de sus ingresos,

o sea, que la gente con menores ingresos en la actualidad paga por IVA, es decir, como una parte de su contribución al sostenimiento de los servicios públicos, el 18% de sus ingresos. Por el contrario, para quienes están en el último decil de ingresos, los más ricos, el pago del IVA representa el 4,6% de sus ingresos. Si separamos el diez por ciento superior en diez grupos más, la gente que se encuentra en el centil más alto tendrá una carga tributaria sensiblemente menor si, como estamos haciendo, la medimos en relación al importante volumen de sus ingresos.

Es cierto que el decil compuesto por el 10% más rico (el decil 10 en el cuadro), paga el 36 % de todo lo que se recauda, pero en forma individual de este impuesto recae sobre la gente más pobre con un peso muy grande. Ésta es una de las consecuencias de lo que estábamos hablando sobre el efecto que produce el reparto desigual entre impuestos indirectos e impuestos directos.

En el mismo cuadro, la información complementaria sirve para confirmar las conclusiones anteriores: El índice de Kakwani muestra, a través de su signo negativo, que el impuesto resulta regresivo en su aplicación, es decir, que pagan relativamente más quienes menores ingresos tienen. Por su parte, el índice Reynolds Smolensky, cuando es negativo, indica que el impuesto produce un cierto efecto redistributivo (aumenta la desigualdad) a favor de los dos últimos deciles y en contra de los ocho primeros, que aparecen como "perdedores" en el cuadro que comentamos.

Una cuestión que se deriva del análisis anterior es que cuando vemos los rating de pago de tributos de las empresas, en los que no se discrimina entre el IVA y el Impuesto a la Renta, las empresas que figuran como las mayores pagadoras de impuestos, en realidad pagan fundamentalmente el IVA que, como sabemos, se trata de un impuesto que pagaron los ciudadanos al consumir los productos de esas empresas que, en este caso, juegan un papel de intermediarios entre el consumidor final y la administración tributaria. Por tanto, deberíamos descontar del monto total de tributos pagados por las empresas, la parte de IVA y dejar solamente el impuesto a la renta, para hacer el rating de lo que realmente paga cada empresa.

Cuadro P.4 Incidencia redistributiva del impuesto a los combustibles

	Impuestos al Combustible				
Decil Individuos	Presión Tributaria	% Pagado			
1	1,5	0,9			
2	0,1	0,5			
3	0,3	2,3			
4	0,2	1,5			
5	0,2	2,8			
6	0,2	3,0			
7	0,3	6,4			
8	0,4	11,6			
9	0,4	15,5			
10	0,5	55,7			
Promedio	0,4	100,0			
Kakwani	0,1268				
Reynolds-Smolensky	0,0005				
Recaudación en % del PIB	1,55				
% del ingreso del 10+		0,44			
% del ingreso del 20+		0,59			
% del ingreso del 40-		0,10			

% del ingreso del 10+	0,44
% del ingreso del 20+	0,59
% del ingreso del 40-	0,10

En el cuadro P.4 se recoge información sobre el impuesto selectivo que grava el consumo de combustibles. De nuevo en este caso, el decil primero es el que soporta una carga tributaria más elevada (1,5%, respecto al 0,5% que corresponde al decil 10).

Pero en este caso es importante analizar la columna de la derecha; fijense que los que más pagan el selectivo al consumo son las personas que integran el decil 10, es decir, la gente más pudiente que paga, como consecuencia del uso de combustibles, aproximadamente el 56% de todo lo que se recauda por este rubro. Eso puede explicar también el levísimo efecto redistributivo que indican los índices contenidos en el cuadro

No hay que olvidar, sin embargo, que precisamente el combustible ha sido subvencionado por el Estado durante años, porque se supone que es un rubro que afecta a la mayor parte de la población, en especial a la de ingresos más bajos. Y, según se desprende de esta información, cuando el Estado está subvencionando el precio del combustible, vemos que lo que está haciendo es subvencionar fundamentalmente a la gente más pudiente y no beneficiando a la mayor parte de la población. En consecuencia, lo correcto sería ajustar el pago de los impuestos en función de criterios de equidad y destinar la recaudación a garantizar servicios de calidad a todos los ciudadanos.

Por otro lado, podemos ver el retorno de los beneficios que genera el Estado a partir de los ingresos tributarios, lo que el Estado devuelve en el gasto público hacia la población. Para eso, se ha elaborado el cuadro siguiente, el P.5, en el se trata de estudiar la incidencia de los programas de gastos sobre los ciudadanos.

En dicho cuadro podemos ver cómo en educación, el decil más pobre recibe un beneficio equivalente al 26% de su ingreso, mientras que el más rico, tan solo recibe una compensación del 1,3% de sus ingresos. Se puede decir que es un buen resultado, pero al mismo tiempo, el porcentaje total de la torta que el Estado entrega en términos de gasto en educación, va fundamentalmente al sector intermedio de la población o, en otros términos, parece repartirse de forma casi proporcional entre los distintos deciles. Tal vez cabría esperar que los pobres recibieran un porcentaje mayor y los deciles más altos, participaciones menores.

Tal vez cabría esperar que los pobres recibieran un porcentaje mayor y los deciles más altos, participaciones menores.

Cuadro P.5: Incidencia del gasto social en Paraguay

	Edua	ıción	Salud		Pensión	
Decil Individuos	Beneficios/ Ingresos	% Recibido	Beneficios/ Ingresos	% Recibido	Beneficios/ Ingresos	% Recibido
1	26,5	5,9	7,8	6,2	0,1	0,0
2	29,7	11,7	3,5	6,9	0,0	0,0
3	16,9	9,5	3,5	9,9	0,2	0,1
4	14,6	10,7	2,1	7,8	0,3	0,3
5	10,2	10,0	2,1	10,3	0,3	0,3
6	7,9	9,8	2,0	13,1	3,4	4,8
7	5,5	8,6	1,7	13,3	3,6	6,5
8	5,8	11,9	1,2	12,7	2,6	5,8
9	4,3	12,6	0,8	12,1	5,5	17,9
10	1,6	9,3	0,2	7,7	7,8	64,2
Promedio	12,3	100,0	2,5	100,0	2,4	100,0
% del ingres	o del 10+	0,44				
% del ingres	o del 20+	0,59				

% del ingreso del 40-

Con respecto a salud ocurre algo parecido; a pesar de que, en términos relativos, el beneficio obtenido respecto a los ingresos sigue una secuencia razonable, al generar mejores resultados en los deciles inferiores, la mayor parte del gasto en salud parece concentrarse entre el quinto y el noveno decil, es decir, los sectores medios/altos de la población.

Con respecto a la pensión, el resultado es más llamativo que lo que sucede con los otros servicios, puesto que el 64% de las pensiones va al decil más rico, mientras que los dos deciles más pobres aparentemente no obtienen beneficios de las pensiones.

Esta última referencia al impacto de los principales servicios públicos sobre los diferentes deciles de población, sirve para cerrar el panorama de los ingresos y servicios públicos en Paraguay y mostrar la terrible inequidad de nuestro sistema tributario. Y no parece que con los instrumentos actuales se pueda corregir significativamente las inequidades señaladas.

El cuadro P.6 recoge la información sobre los gastos tributarios que es la suma de los impuestos que se dejan de cobrar por la existencia de excepciones de diferentes tipos que se dan en las distintas figuras tributarias. Recuerdo que en nuestro país se generó una gran discusión cuando se empezaron a aplicar los programas de transferencias condicionadas. En realidad, las transferencias condicionadas no figuran acá por que están en la parte de gastos; ahora me refiero exclusivamente a los ingresos que el Estado deja de recibir como consecuencia de los beneficios que se otorgan a diversos sectores.

Cuadro P.6: Exenciones y transferencias en Paraguay

AÑO 2010						
LEYES	Total Liberado	% INGRESO				
60/90 - Inversiones	32.667.850.269	0,3				
Dto. 21944/98 - RAN	83.669.186.595	0,7				
302/93 - Donaciones	9.945.872.551	0,1				
77/92 - Medic. Oncológicos	2.589.013.663	0,02				
Tarifa Social	43.591.856.937	0,4				
110/92 - Diplomáticos	5.192.114.685	0,0				
Otras Leyes	11.190.625.080	0,1				
TOTAL EXONERADO	188.846.519.781	1,7				
TOTAL RECAUDADO AÑO 2010	11.385.898.238.445					

Recuerdo que una vez una señora me dijo, "a mí nunca el Estado me dio un solo peso"; entonces yo me puse a investigar a partir justamente de estos datos y encontramos una cosa muy importante: fíjense, la Ley 6090 es una exención a las inversiones de las empresas, lo que implica que, gracias a ella, las industrias dejan de pagar impuestos. En el año 2010, las industrias dejaron de pagar impuestos en función de esta Ley 6090, en una cantidad de más de 32.000 millones de guaraníes. En realidad, esto es plata que en derecho le pertenece al Estado, lo quiere decir al pueblo paraguayo, y que se

entrega a los empresarios siempre que cumplan una serie de condiciones, como la creación de puestos de trabajo. Yo no digo que lo que hacemos esté mal, al contrario, está bien si realmente se cumplen las condiciones de generar empleos, y eso es lo que se quiere incentivar, es algo correcto. Solamente me pregunto que, si hacemos transferencias condicionadas a los ricos, ¿por qué no vamos a ayudar a los pobres desde el Estado?

Otro caso que se incluye en el cuadro P6 es el del régimen automotor, el régimen por el cual se subvenciona la producción de motocicletas en el país. En el año 2010 el Estado dejó de percibir 83.000 millones de guaraníes en concepto de bonificaciones a este sector de actividad. Y no hay que olvidar, por otro lado, que las motos, hoy en día en nuestro país, matan más personas que el alcohol y el tabaco. En este caso, nosotros no solamente no aplicamos impuestos especiales o más duros, sino que exoneramos a las empresas de una parte de los mismos impuestos. El Estado paraguayo da plata a los fabricantes de motos porque por alguna razón pensamos que es de interés para el país.

En este contexto me pregunto si el Estado no debe hacer algo para asegurar la equidad social y para ayudar a la gente que no tiene condiciones mínimas o capacidad para poder sobrevivir en el mercado y apoyarlos para que sus hijos puedan estudiar y así romper el círculo vicioso de la pobreza. ¿No es ésta una prioridad del país? Tengo la impresión de que, a veces, nos preguntamos aquí cosas que en otros lados ya se resolvieron hace mucho tiempo.

Hay gastos tributarios de otro tipo, como por ejemplo, la exoneración de las donaciones, aunque de mucha menor incidencia porque la mayor parte de las donaciones se reciben por parte del Estado. En tal caso, se trataría de plata que el Estado acabaría pagándose a sí mismo. Las exoneraciones por tratamientos oncológicos es un tipo de gasto tributario interesante, que representa una cantidad relativamente limitada.

Pesa mucho más la tarifa social; en la regulación actual está previsto que ANDE, la Administración Nacional de Electricidad, no cobre la tarifa correspondiente a los sectores indigentes, pero compense automáticamente el pago de lo que no cobra a los indigentes

con una disminución de lo que tiene que pagar de impuestos al Estado. En un principio es una política razonable y positiva, con la única objeción del mecanismo empleado. Sería preferible que figurara en el presupuesto la cantidad a favor de los indigentes que se hiciera efectiva a través del presupuesto de gastos. Pero de todas formas, asumamos que es una política adecuada.

En el cuadro P.6 hay también otras excepciones que se relacionan con la actividad diplomática. En general, puede decirse que de todas las excepciones que aparecen en el cuadro, la mitad benefician a la gente más pudiente y la otra mitad al resto de los sectores. De esta forma, no podemos esperar un avance significativo en términos de equidad.

El cuadro siguiente, P.7, nos permite hacer otro análisis a partir de la desagregación de la recaudación en el Paraguay en los últimos años de los distintos tipos de impuestos. Si nos fijamos en el año 2010, el impuesto mayor es, sin duda, el IVA, al que le sigue el Impuesto a la renta de las empresas, porque, recordemos, el impuesto a la renta personal no existe. Después viene el impuesto selectivo al consumo y otros impuestos. Lo que se pretende con este cuadro es analizar la contribución que está haciendo el sector más productivo del país en este momento, que es el sector agropecuario a la suma de recursos tributarios.

Según los datos de 2009 (todavía no podemos disponer de información de 2010 hasta fines de mayo, se presenten las declaraciones juradas de este impuesto), lo que se ingresó en forma directa por la renta de las ganancias agropecuarias representaba el 0,25% del total de los ingresos del Estado de ese año 2009. Si a esto le agregamos lo que este mismo sector ingresa en concepto de IVA en las declaraciones juradas, y sumamos ambas cantidades el porcentaje total está alrededor del 2,25%. Por resumir, un sector que está produciendo cerca de un tercio del PIB del país paga apenas el 2,25% del total de la carga tributaria paraguaya. Por tanto, además de la ausencia del impuesto a la renta personal, hay que señalar que un sector tan importante en el país, como el agropecuario, está aportando una contribución muy inferior a la que debería, desde una perspectiva de elemental equidad.

Cuadro P.7: Aporte del sector agropecuario (En millones de guaraníes)

PRINCIPALES IMPUESTOS	MESES DE ENERO A DICIEMBRE				
	2006	2007	2008	2009	2010
Impuesto a la Renta	988.081	1.202.056	1.543.387	2.153.067	2.052.100
Imp. Valor Agregado	2.918.262	3. 496.787	4.409.140	4.399.503	5.991.965
Imp. Selectivo Consumo	1.126.414	1.310.110	1.374.509	1.492.998	1.666.026
Otros Impuestos	1.238.534	1.003.519	1.153.733	1.093.814	1.675.788
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	6.271.291	7.012.472	8.480.769	9.139.382	11.385.879
Ingresos No Tributarios	6.381	543	-	-	-
TOTAL DE INGRESOS	6.277.672	7.013.015	8.480.769	9.139.382	11.385.879

Sector Agropecuario						
	2006	2007	2008	2009	2010	
IVA Sector Agropecuario	267.000	487.000	480.831	180.886	Sin datos	
(según DD.JJ. del sector)	4,25%	6,94%	5,67%	1,98%		
IVA demás sectores	2.651.262	3.009.787	3.928.309	4.218.637	Sin datos	
(fundamentalmente del Sector Comercial)	42,23%	42,92%	46,32%	46,16%		
Imagro	10.728	11.200	16.227	22.651	30.102	
	0,17%	0,16%	19,13%	0,25%	0,26%	

¿Cuánto aportan estas empresas? En el año 2010 se calcula que aproximadamente, hubo 1.800 millones de dólares de exportación de granos al exterior.

En el cuadro P.7, por otro lado, se recoge lo que aportan las empresas que están inscriptas como pertenecientes al sector agropecuario en concepto de IMAGRO. Pero dentro de la producción agropecuaria están también las empresas agro exportadoras que no están inscriptas en el IMAGRO, sino en el IRACIS, Impuesto a la renta de las empresas. ¿Cuánto aportan estas empresas? En el año 2010 se calcula que aproximadamente, hubo 1.800 millones de dólares de exportación de granos al exterior. Lo que estas empresas declaran actualmente como rentabilidad es algo menos del 3%. Un valor que parece extremadamente bajo. Si esas empresas hubiesen puesto su dinero a plazo fijo en lugar de dedicarse a la actividad agroexportadora, seguramente habrían sacado más plata que el 3% que declaran a Hacienda. A veces uno se ve obligado a pensar que este sector empresarial está haciéndonos un favor y perdiendo su plata para ayudarnos a llevar nuestro grano al exterior.

Nosotros tuvimos la ocasión de estudiar el funcionamiento del sector durante una serie de años y encontramos que si comparamos los precios declarados por las empresas agro exportadoras en sus precios de ventas (porque no hay que olvidar que compran sus productos al sector agropecuario para después vender al exterior), y el precio declarado de venta, el precio FOB, incluyendo todo el trasporte hasta destino, difiere como mínimo en un 20% por debajo de la cotización internacional del grano.

Aclaro que esto no puede ser el costo del transporte, porque lo que nos están dando ya es el precio FOB, precio total puesto en destino. El mecanismo por el que se produce este tipo de evasión es algo que ocurre con frecuencia en casi todos los países, fundamentalmente productores de alimentos. Me refiero a los precios de transferencia, y se basa en el hecho de que, normalmente, entre los Estados no tenemos acuerdos de intercambio de información. Supongamos una empresa ficticia Granos S.A del Paraguay, declara que vende a un precio de 100 a la empresa Granos S.A del Uruguay, y como es la misma empresa, se facturan entre ellos por valores muy inferiores a la venta real, y eso es lo que nos declaran al pagar impuestos. A su vez, la empresa Granos S.A. del Uraguay vuelve a reexportar a un precio muy superior, que puede llegar a ser incluso el doble (200). Si la administracción tributaria de Uruguay realiza un control a esa

empresa, presentarán una factura de compra del Granos S.A. del Paraguay de valor muy cercano a su venta, por ejemplo 180. Como no hay intercambio de información entre los Estados no se puede determinar legalmente esa diferencia en las facturas.

A veces estas mercancías ni siquiera tuvieron que tributar en Uruguay, porque estuvieron tan solo de paso; entraron como mercaderías en tránsito y salieron de vuelta; por lo tanto, esos productos no tributaron en ninguna parte. En esto consiste básicamente el mecanismo de los precios de transferencia.

La única forma segura de combatir este tipo de actuaciones es a través de acuerdos de intercambio de información entre los países. Solamente si yo le puedo pedir al Uruguay cuánto declaró la empresa como gasto, y me da la información, yo puedo usar esa información oficialmente para poder interponer una demanda. Sin esos acuerdos, como las empresas se mueven en tierra de nadie, tenemos un agujero en el sistema internacional, un agujero que nos perjudica claramente.

En realidad, lo que se están llevando estas prácticas es nuestra riqueza natural, los granos que nosotros producimos, la riqueza que está en el suelo del Paraguay y que es agotable a medida que se va explotando más la tierra. Es posible que la ciencia pueda, sustituir los alimentos por otro tipo de cosas, pero en este momento estos productos tienen un alto valor y como país debemos ser celosos para aprovecharlos y preservarlos, garantizando que su valor queda en el país. Vamos a suponer que en realidad la empresa no gana ese 20% y supongamos que el rendimiento es solamente el 10%. El impuesto no percibido de los 1800 millones de dólares seria 18 millones de dólares por renta de empresa, mas 9 millones correspondiente al 5% por distribución de utilidad, mas el 15% por trasferencia de la utilidad al extranjero que equivale a 27 millones de dólares. En definitiva, podríamos decir de grosso modo y muy por debajo, que dejamos de percibir como mínimo 50 millones de dólares por la salida de nuestros productos, de nuestra riqueza natural, al exterior.

Me gustaría ahora volver a algunos de los puntos que salieron en el debate de esta mañana y esta tarde. Creo que ciertamente nuestra estructura impositiva tiene una gran fortaleza concentrada en el IVA, que el sector del IVA se está haciendo realmente un trabajo importante para disminuir la evasión y que, por lo tanto, estoy de acuerdo con lo que dijeron quienes que me antecedieron, especialmente Cetrángolo, en la idea de que no se trata de quitar el IVA para que introducir el impuesto a la renta. Por el contrario, se trata de ver cuáles son los sectores de la producción del país que no están tributando adecuadamente según sus posibilidades reales. Y acá surgen obviamente dos sectores muy claros que son el sector de las personas y el sector agropecuario. Dentro del sector agropecuario incluimos un componente especialmente importante, que es el del sector agro exportador.

Ahora querría entrar en dos puntos específicos que se mencionaron: el combate a la evasión y el pacto social. En cuanto al combate a la evasión, hay un elemento muy importante que tener en cuenta en este aspecto, en todas partes del mundo el combate contra la evasión y el contrabando se basa fundamentalmente en la percepción de los riesgo de los que pueden incurrir en estos delitos. ¿Qué quiere decir eso? Veámoslo con el ejemplo del semáforo rojo. Si nosotros no queremos que la gente pase el semáforo rojo sería absurdo poner un policía en cada esquina las 24 horas del día. Eso sería imposible. Entonces se recurre a la fijación de un cierto número, relativamente bajo, de policías que controlan al azar. Entonces, una persona puede pasar el semáforo rojo una vez, dos o 5 veces, hasta que en un momento es sorprendido en el delito y se le impone una multa muy alta. Ahí se genera la percepción de riesgo en él y mucha otra gente que se entera de la situación y con eso se desalienta la comisión del delito. Pero si yo al pasar el semáforo rojo sé que puedo "arreglar" la infracción con el policía, entonces no hay ninguna percepción de riesgo y la gente sigue pasando el semáforo en rojo. En suma, la percepción de riesgos fundamentalmente acá en nuestro país, tiene una pata muy floja que es el poder judicial.

Cuando las sumas en juego son relativamente bajas, o cuando tras efectuar algunas fiscalizaciones descubrimos a personas o empresas que están evadiendo cantidades no muy altas, los empresarios se acercan, firman el acta de fiscalización y generalmente piden un plan de pago. Cuando las sumas son grandes, estamos hablando de fiscalizaciones que hemos hecho que implican evasiones de un pe-

riodo fiscal del orden de 1 ó 2 millones de dólares, sistemáticamente el contribuyente no firma el acuerdo, va a sumario, luego al Tribunal de Cuentas y finalmente a la Corte Suprema. Esto puede tardar años en terminar, y las probabilidades de que el juicio termine a favor del Estado cuando las sumas son altas, son escasas. Entonces, para que nuestro país pueda tener medios eficaces para combatir el contrabando y la evasión es muy importante también que podamos ir saneando el funcionamiento de nuestro sistema judicial.

La gente, los empresarios que tienen ingresos económicos fuertes en nuestro país, hablan a veces de que acá no se combate el contrabando, la evasión; que hay gente en la calle vendiendo mercancías de contrabando y no se hace nada para combatirlo. Es decir, se pretende argumentar que el problema de la evasión y del contrabando en el país está concentrado en personas con muy pocos medio, los mesiteros que encontramos en algunas calles y plazas de nuestras ciudades. Pero ése no es el problema; lo que están evadiendo esas personas no suma nada en el país. Por el contrario, los que están evadiendo realmente son grandes empresas, algunas de mucho renombre.

Son algunos grandes empresarios los que están trayendo contrabando en gran volumen y están evadiendo en cantidades inimaginables. Pongamos por ejemplo en el caso de los mesiteros de Ciudad del Este. Cuando estuvimos trabajando en las vías posibles para generar mecanismos de compensación para limitar la venta de ropas chinas, con la finalidad de que la industria nacional de confección pudiera surgir y consolidarse, los mesiteros de Ciudad del Este vinieron a vernos para decirnos que fundamentalmente vivían de la venta de ropas chinas a los brasileros que van a Cuidad del Este. Ellos nos decían: nosotros tenemos que comer; éste es nuestro trabajo. Luego, profundizando un poco más en su situación, nos confesaron que en realidad, para poder trabajar estaban prestando a 10 y pagando 11 a fin de día. O sea, que el interés que pagan es altísimo y el precio que debían pagar a los que suministraban la mercancía también era muy alto. Al final reconocían que si tuvieran la capacidad de poder agruparse y obtener financiación de alguna forma, podrían traer 1 o 2 contenedores de mercancía y vender por su cuenta, pagando todos los impuestos, y esto les saldría más barato que lo que pagaban a quienes les traían la ropa de contrabando.

La conclusión parece obvia: más que atacar a este grupo de gente, lo que hace falta es una acción directa del Estado orientada a implementar un programa de reconversión que les ayude a independizarse y a incorporarse a la economía formal, porque este colectivo esta dependiendo otra vez de grandes empresarios, que les están forzando a mantenerse en esa situación. Y como ellos, hay mucha otra gente en el país que preferiría poder dormir tranquilo cada noche, y estar dentro de la economía formal.

Otro elemento que quiero mencionar es el que se refiere a nuestra fama internacional, sobre todo entre nuestros vecinos, de ser un país de corruptos, contrabandistas, trianguladores, etc. Es cierto que el Paraguay ha heredado de la época de la dictadura sectores con fuerte poder económico, como ya dijo anteriormente Benitez Codas, cuya fuente principal es la informalidad y el contrabando, y ese grupo de poder ejerce una gran influencia sobre los poderes del Estado. Y que eso explica que sea tan difícil que surja el Impuesto a la Renta Personal. Pero esa descalificación generalizada que se hace de nuestro país es en gran medida injusta y en ocasiones se utiliza por parte de nuestros países vecinos para justificar medidas de asimetría, medidas arancelarias que frenan la posibilidad de que nuestros mejores industriales, o quienes realmente están trabajando bien y en la legalidad, puedan llevar su producción a los países vecinos y crecer produciendo más mano de obra.

Cuando se habla del enorme contrabando de productos del Paraguay, hay que intentar determinar quien o quienes son los responsables del mismo. Así, por ejemplo, según los datos que tenemos, en Paraguay producimos el 20% del consumo de cigarrillos de Brasil y, sin embargo, en Brasil no entra por la Aduana ni un solo cigarrillo exportado de Paraguay. Según los medios de comunicación del país vecino, nosotros somos los contrabandistas. Pero esos cigarrillos, en un gran porcentaje, se producen en Paraguay legalmente, y se mueven dentro de Paraguay legalmente. Sin embargo pueden ser objeto de comercialización hasta 3.000 km dentro del territorio brasilero; ¿Son los paraguayos los contrabandistas? ¿Cómo es que se movieron 3.000 km dentro del territorio brasilero y nadie los detuvo?

Por eso, cuando tuvimos ocasión de sentarnos con representantes

de la Receita Federal de Brasil, sobre el combate al comercio ilegal de cigarrillos, yo les dije con toda franqueza, que este problema es un problema de los dos países, no solamente de Paraguay. Por otra parte, también les dijimos que a nosotros nos interesa la legalidad y la transparencia y que el mejor camino para combatir el comercio ilegal es que la producción de cigarrillos se formalice dentro del Paraguay al 100%, y que la parte de la producción que se exporta a Brasil entre legalmente en territorio brasilero. Porque eso es lo que más interesa a ambos países. Se trata de alcanzar ese objetivo entre los dos países y no de eliminar la industria nacional paraguaya como medio para que se acabe el contrabando. Es sólo un ejemplo, pero hay muchas otras situaciones similares que siguen produciéndose en este Mercosur tan asimétrico en el que vivimos.

Muchos empresarios han venido a hablar conmigo de este tema. Quieren trabajar bien, en una economía formal en el marco de Mercosur. Ésta es la apuesta fundamental que debemos afrontar: ¿cuál debe ser nuestro modelo de país? ¿Un modelo de país formal, o un país basado en la ilegalidad y la economía informal? Nosotros apostamos por un país formal, porque sabemos que podemos producir bienes de calidad, porque tenemos empresarios e industriales competentes y con gran capacidad para producir bienes y servicios con capacidad de competir en buenas condiciones en el contexto mundial.

El otro punto en el que me quiero detener es el Pacto Social. Como habrán escuchado en mi currículum, yo trabajo desde hace mucho tiempo en el campo de la negociación, y en ese ámbito hay una regla muy importante, y es que para negociar es fundamental que ambas partes tengan un interés especial o, dicho de otra forma, que cada uno necesite algo del otro. Si yo no necesito nada de la otra persona puedo hacer una obra de caridad con ella pero no una negociación. Cuando hablamos de un pacto social, estamos hablando de una negociación, en el sentido de que a todos les conviene llegar a un acuerdo, porque es mejor para todos.

Pero para que se pueda producir un pacto social hace falta que exista la percepción por parte de todos los sectores, de que necesitan hablar y negociar con los demás; si no existe esa percepción, es muy dificil llegar a un acuerdo, porque todo lo más se plantearía prácticamente como un regateo, como una apelación a la buena voluntad del otro. No se trata de eso, en esto nadie está pidiendo un favor. Se trata de conseguir un gran acuerdo entre todos por la única razón de que como país necesitamos ese pacto social.

No sé si tenemos que esperar a que nuestro país llegue a un cierto punto de violencia para darnos cuenta de que necesitamos realmente un acuerdo, un acuerdo para que podamos salir adelante juntos. No podemos olvidar que somos descendientes del pueblo guaraní, que siempre fue un pueblo sumiso; hasta ahora nuestra gente ha sido muy estoica y soporta mucho. Ciertamente no quisiera que se rompa esa tradición de nuestro pueblo, por eso me gustaría que la gente se dé cuenta de la importancia de ese pacto social.

Como se ha reiterado, estamos en la región más inequitativa del mundo y dentro de la región más inequitativa del mundo formamos parte del grupo más inequitativo de esa región. Esta situación no puede llegar lejos. Los que piensen que con esto se puede llegar lejos están muy equivocados. Es necesario el pacto y que todos los sectores tomen conciencia de que lo necesitamos, porque necesitamos unos de otros. Ojala que se pueda lograr. La idea de estos seminarios, de este esfuerzo para profundizar en estas cuestiones, de insistir tanto con el IRP, es que al menos sirvan para generar una cierta conciencia de cambio.

Para no ofrecer solo una perspectiva pesimista quiero también invitarles a revisar nuestra historia cercana: Hay que tener en cuenta que hace 15 años, quizás menos, en Paraguay casi nadie pagaba impuestos. No sé si ustedes recuerdan, era la época de los "Jaguaretes", los fiscalizadores de impuestos que iban a visitar negocios, entraban y decían, "sabes que si empiezo a mirar, algo voy a encontrar, y mejor arreglamos esto antes", y la gente prefería en vez de pagar impuestos "guardar" para cuando vengan esos fiscales . Por suerte de esa época a la actualidad, el cumplimiento voluntario ha crecido muchísimo. Hemos logrado retirar de forma explícita a los "Jaguaretes". Es verdad que, de vez en cuando, nos llegan denuncias de algunas personas que siguen haciendo algunas de esas prácticas, pero también es cierto que la gente es cada vez más viva y consciente, y

en cuanto aparecen, nos avisan; por eso hemos logrado atrapar a algunas personas que realizan ese tipo prácticas ilegales.

Hemos avanzado mucho en el objetivo de combatir aquellas prácticas, y ciertamente tenemos que reconocer que hemos avanzado mucho en la formación de conciencia ciudadana, en el sentido de reconocer que los impuestos son necesarios para que el país funcione bien, y hoy los ciudadanos en general pagan mucho más de lo que se pagaba años atrás. Creo que hemos avanzado mucho en un tiempo relativamente corto, pero no hay que quedarse dormido sobre los laureles y es importante tener claro lo que necesitamos de verdad. Y lo que más necesitamos son algunas medidas para seguir formalizando a nuestras empresas y nuestros trabajadores, así como para introducir la imposición en ciertos sectores que hoy en día no pagan en forma adecuada. Repito lo que mencioné esta mañana: somos un país con un gran potencial, entre otras cosas en producción de alimentos, energía eléctrica, agua,... y además, en una coyuntura mundial muy favorable.

Lo único que nos falta es que nos pongamos de acuerdo y hagamos ese pacto social para salir adelante. Estoy convencido de ello y espero que cada vez más gente podamos trabajar y colaborar en esa dirección. Agradezco, una vez más, a la gente de la Unión Europea, a los amigos de otros países que también tienen esta visión de comunidad, por su ayuda y por la posibilidad que nos ofrecen de avanzar juntos en esta dirección.

Al final, de lo que se trata es de tener un Estado con recursos y capacidades para gestionar y ejecutar bien los servicios que la sociedad demanda, y de que la sociedad asuma voluntariamente el compromiso de financiar adecuadamente a ese Estado. Un Estado con poca capacidad de acción implica un país presidido por la informalidad, donde las reglas no son claras y el mercado no funciona con reglas iguales para todos. Eso imposibilita el crecimiento de nuestras industrias y la creación de puestos de trabajo para ocupar a la mano de obra. Por todo esto necesitamos seguir avanzando en este camino.

Muchas gracias.

Preguntas y respuestas

¿Por qué no derogan los decretos de liberación de impuestos?, ¿Por qué los aceptan? ¿Qué van a hacer con ellos?

En realidad, las liberaciones que nosotros planteamos están propuestas en la Ley 6090, que es ley, no decreto. El tratamiento especial del régimen automotor sí se recoge en un decreto. Nosotros le estamos planteando a la cabeza del Poder Ejecutivo la posibilidad de revisar esa situación, porque si el objetivo de esa medida liberatoria era generar una capacidad de producción, creemos que ese objetivo ya se cumplió en su momento y, en consecuencia, hay que volver a revisar la liberación que tenía este régimen.

¿Cómo, desde la sociedad civil, podemos apoyar la aprobación urgente del IRP? ¿Cómo se puede acelerar su aplicación y la de otros impuestos, tomando como modelo la experiencia europea?

Creo que la ciudadanía tiene que manifestarse, hacer notar que le importa que este tipo de impuesto entre en vigencia, porque si hay algo que le importa a todo político, es el precio político de una medida que vaya a tomar. Estoy convencido de que la democracia se basa fundamentalmente en el equilibrio de poderes; no solamente de los poderes políticos, sino de todos los poderes, incluso los económicos; y cuando no hay un equilibrio razonable entre los poderes, en realidad no rige una verdadera democracia.

Nosotros tenemos poderes económicos muy fuertes que no están interesados que entre en vigencia el IRP, como ya se mencionó, ¿qué es lo que puede equilibrar ese poder? Posiblemente, la amenaza que

pueden percibir los políticos de que la actitud contraria al impuesto les va costar políticamente en las siguientes elecciones. Y cuanto más queden en descubierto, cuanto más evidente sea que ellos no están realmente representando al pueblo, entonces mayor es la posibilidad de que se sienta la fuerza de la ciudadanía y su influencia.

Acá, la política, lastimosamente, se ha basado durante mucho tiempo en la prebenda; la pobreza y la prebenda es parte de lo que parece que le interesa a la gente que defiende ese modelo de país; el país de la informalidad y de la ilegalidad. Porque el pueblo no está organizado, la gente que no tiene mucha cultura no se organiza y no tiene la fuerza suficiente para hacer valer sus posturas; por eso resulta fácil comprar su voto cada 5 años cuando llegan las elecciones.

Lo que tenemos que ir logrando es cambiar, revertir eso. Yo creo que en cierta forma hemos demostrado ya que la gente puede votar de forma diferente, y eso ya es importante. Los políticos en general, y especialmente todos los que ocupamos cargos políticos, del color que sea, tenemos que sentir siempre que si nuestra gestión no es adecuada hemos de pagar un precio. Creo que a eso tenemos que apuntar fundamentalmente.

¿Puede usted cuantificar el aporte del productor de soja al Estado?

Respecto al aporte del sector productor de soja, no le puedo dar una cuantía determinada como tal, en forma separada del todo; no tengo la información así; el dato que les exponía en mi presentación se refiere a todo el sector agropecuario, incluyendo todos los granos. De todos los granos que se exportan, la soja es lo principal; y no está incluida la ganadería. Con esas precisiones, como les dije, el aporte es del 2% de los ingresos totales del país.

¿Qué expectativas tiene la administración tributaria a corto plazo para conseguir aplicar una mayor presión tributaria, combatiendo la informalidad o a través de más reformas o más administración tributaria?

En cuanto a las medidas para combatir la informalidad, en estos últimos años, hemos estado trabajando fuertemente para tomar una serie de medidas administrativas que nos ayuden a incentivar el cumplimiento voluntario. Esas medidas pasan fundamentalmente por tener cada vez más elementos que nos ayuden al cruzamiento de datos y, en base a los cruzamientos que vamos obteniendo, a ir pidiendo a los contribuyentes justificaciones de inconsistencias. Esas justificaciones, en un alto porcentaje, hacen que los mismos contribuyentes corrijan a favor del fisco cuando hay errores; y en un porcentaje menor, cuando las respuestas no son adecuadas, se ponen en marcha las fiscalizaciones. La mayor parte de las medidas que hemos aplicado, como les digo, son de ese tipo.

Al mismo tiempo, hemos implementado una medida que ha dado resultados muy importantes y consiste en el aumento de los agentes de retención. Como agentes de retención hemos acudido a las empresas más grandes; con la ayuda de estas empresas, que se vinculan con muchos otros agentes económicos, podemos llegar a un porcentaje muy alto de contribuyentes, gracias a la retención que ellas hacen de un porcentaje de lo que están cobrando. Con esta información podemos cerrar el círculo y cruzar a la otra parte, al poder disponer de una amplia información de ese tipo de ingresos. Eso ha generado una cantidad muy grande de recaudación.

Igualmente, hemos conseguido resultados importantes gracias al Certificado del Cumplimiento Tributario. El hecho de que las personas, para poder sacar pasaportes, para hacer préstamos, etc., tienen que tener certificados de cumplimiento tributario, también generó un aumento muy interesante de la formalización.

En ese sentido quiero decir que, aunque el año 2009 fue un año de recesión, nosotros en Impuestos Internos, no la parte de Aduanas, tuvimos un aumento de la recaudación del 25% con respecto al año 2008; si tenemos en cuenta que ese año la inflación fue muy baja, ese 25% casi representa en su totalidad un aumento de contribuyentes y deuda tributaria, un territorio ganado a la informalidad. De hecho, los datos que dábamos de la presión tributaria en 2008, que estaba por debajo del 12% dos años atrás, ahora han cambiado. La cifra definitiva, aunque tenemos que terminar de cerrarla con el Banco Central, está con seguridad por arriba del 13,5% de la presión tributaria. Ese aumento de la presión tributaria, repito, es

un territorio ganado a la informalidad, porque no hemos aprobado otros impuestos nuevos.

¿En qué consistiría un pacto fiscal paraguayo?

El tema del pacto social también es algo de lo que ya habíamos hablado. Yo creo que para poder hacer un verdadero pacto social nosotros tenemos que hacer un camino previo de construcción de ciudadanía; como les decía anteriormente, nadie se sienta a negociar si no siente la necesidad, si no percibe que necesita algo del otro. En la medida que los diferentes sectores de la ciudadanía vayan teniendo una capacidad más fuerte para influir en las grandes decisiones, el pacto será más posible.

Los diferentes sectores de la sociedad tienen que tener la capacidad de intervenir, y eso implica a las organizaciones sindicales y campesinas, las organizaciones de empresarios o las de consumidores. Lamentablemente una de las herencias que recibimos de la dictadura es que, en gran medida, los liderazgos han servido más que nada para que algunas personas se aprovecharan de los mismos sectores, y sacaran así una ventaja personal a costa del mismo sector; creo que en todos los países democráticos, a lo largo del tiempo, las organizaciones sociales se han fortalecido y, a medida que lo hacían, era más fácil que se sentasen a negociar y hacer un pacto social. Seguramente, en la medida en que nosotros vayamos construyendo ciudadanía, será más posible hacer un pacto social con trascendencia y susceptible de hacerlo efectivo.

A principios del siglo XX, las industrias textiles en Bélgica, como en toda Europa, explotaban severamente a niños y mujeres, y los poderes económicos que había detrás de esas industrias textiles garantizaban esa explotación. Las personas que vivían en ese momento se preguntarían lo que podrían hacer ante esa situación. Sin embargo, a lo largo de los años ha habido gente que se ha esforzado, ha luchado, ha ido construyendo conciencia de que lo que ocurría era inadmisible y eso ha permitido que se construyera realmente una sociedad. 100 años después, si miramos lo que hoy es Bélgica, nos parece impensable que sea el mismo país que 100 años atrás

explotaba de esa manera a niños y mujeres. Nosotros tenemos que pensar en el futuro, tenemos que construir un país para el futuro; sin embrago, no hay que olvidar que las tentaciones para acelerar los procesos son siempre peligrosas. A veces nos ponemos impacientes, y queremos acelerar los procesos, y en la historia nunca han dado buenos resultados ese tipo de cosas. Mi camino, el que yo prefiero, es el de construir ciudadanía, y construir ciudadanía consiste en ir ganando fuerza en la sociedad; eso es un elemento fundamental.



Reflexión final a cargo del Señor Eduardo Lechuga

¿Qué pasa cuando hay una situación como la que estamos viviendo ahora en Paraguay que los billetes emitidos en la actualidad tienen muchos ceros y todo el mundo redondea, y cada vez que se hace el redondeo lo que se evita es la tasación del redondeo? ¿Qué medidas tienen ustedes para evitar ese redondeo?

Si se refieren a los redondeos que ocurren en los supermercados, ese redondeo sí ha sido objeto de nuestra atención con la finalidad de que no figure como un aporte del supermercado, sino que es un aporte de terceros. Hemos iniciado investigaciones a partir de algunas denuncias que se han planteado.

Señor Viceministro Bellassai, Señor Vergara, con esa frase tan bonita de que "hay que construir ciudadanía" esperamos que con este Seminario hayamos aportado nuestro granito de arena. Antes de la conclusión del evento damos las gracias a todos. Quería decir también que para este modesto moderador esta tarde ha sido una lección de aprendizaje; a los que somos economistas en particular, nos ha gustado especialmente aprender las perspectivas y mensajes que tiene el gobierno.

Les deseamos todo lo mejor. Creo que una muestra de que existe apoyo a las reformas y el crecimiento de la conciencia ciudadana como antecedentes del pacto social, es que en los dos días que llevamos aquí, en este centro, poca gente se ha movido de su sitio y es porque han estado absorbiendo esas ideas, esas clases que han recibido, para saber cómo se puede llegar a poner en marcha una reforma fiscal en un contexto cívico, en el marco de ese esperado pacto social que mencionábamos.

Palabras de agradecimiento a cargo del Señor Richard Weber

Excelentísimo señor Viceministro, señoras y señores, llegamos al final de este seminario, y primero quisiera expresar mi agradecimiento al Ministro Dionisio Borda, al Viceministro y a todos los directores, funcionarios y miembros de su equipo por esta iniciativa, así como por todos los esfuerzos realizados para asegurar la perfecta organización del evento.

Quiero también manifestar mi agradecimiento a Eduardo y a todos nuestros colegas de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay, por su disponibilidad y trabajo conjunto con el Ministerio para la realización de este seminario.

Estoy convencido de que este seminario es un éxito, y estos dos días de intercambio y de diálogo han sido muy positivos. La asistencia, incluyendo el primer día de las más altas personas del Estado, representantes políticos, de todas las instituciones de relieve y también de los círculos económicos de Paraguay, demuestra la importancia



Sr. Richard Weber

de los temas que hemos tratado. Por otra parte, la participación e interés manifestados durante las ponencias de los diferentes expertos constituyen, desde mi punto de vista, un buen augurio para prever la puesta en marcha de los cambios necesarios en el país y garantizar la prosperidad social y económica en un marco de cohesión social propio de un Estado moderno.

Me parece que estos dos días de reflexión nos permiten destacar algunos elementos claves. En efecto, un sistema fiscal eficaz y justo, necesita, primero un equilibrio de diferentes fuentes de recaudación, como los impuestos directos sobre la renta, incluido el IRP, los impuestos indirectos u otras fuentes de recaudación. Segundo, un consenso amplio, muy amplio, entre las diferentes clases de la sociedad, los empresarios, los agricultores, los empleados, la sociedad civil, los representantes políticos y el gobierno. Tercero, la base real es la cohesión y la solidificación de una nación, que está fundamentada en la solidaridad adecuada entre los ciudadanos, lo que significa que los que tienen mucho quieren y deben ayudar a los que no tienen nada o tienen poco. La adhesión común de toda la sociedad, de todas las clases sociales, ha de basarse en objetivos compartidos por el país y en la realización, el logro de un verdadero pacto social consensuado entre todos los ciudadanos.

Esas lecciones son importantes, porque los otros modos de organización de las sociedades humanas corren el riesgo de explosión social o de descomposición. La única manera de tener un país fuerte, es tener un mínimo de solidaridad, asumir los mismos objetivos y consensuar un buen pacto social.

Hoy cerramos solamente el primer convenio de nuestra cooperación en Paraguay, en temas de fiscalidad. Después, vendrán otros seminarios y actividades que llevaran el debate más lejos. Y tengo la esperanza de que el impacto positivo de este diálogo se pueda desarrollar en el próximo futuro.

Paraguay tiene a mi juicio un gran futuro porque cuenta, en el marco de la competencia internacional, con muchas ventajas, riquezas de la tierra, incluido del territorio rural, mucha agua, producción eléctrica, y muy buena formación y recursos humanos. Por eso me parece que el porvenir del Paraguay puede ser muy bueno, aunque

para que efectivamente lo sea se necesita, como hemos señalado, un verdadero pacto social y cohesión.

La Unión Europea estará con todos los amigos al lado del Paraguay en los años que vienen, para colaborar, ayudar y participar, hasta donde sea posible, en el logro de esos objetivos y del éxito de su futuro.

Palabras de clausura del Seminario a cargo del Ingeniero Gerónimo Bellassai, Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Tributación

Fundamentalmente quiero remarcar la importancia de la cooperación que estamos recibiendo de la Unión Europea y agradecer en la persona del conferencista Richard Weber a todos los amigos por su ayuda y participación; y digo amigos, porque sólo en una amistad se puede construir algo mejor.

Quiero también agradecer el esfuerzo en particular y la ayuda recibida del señor Weber. Cuando el Ministro Borda fue a visitarles, no dudaron en dar toda la cooperación que Paraguay necesitaba para este seminario y este esfuerzo en el área de la fiscalidad. Este evento es el primero que realizamos, pero vamos a continuar haciendo eventos similares en el interior del país, posiblemente en cada cabecera departamental, para tratar de difundir esta conciencia fiscal; al cabo, se trata de que la gente también entienda, y de que vayamos construyendo los objetivos de cambio de los que antes se hablaba.

También estamos trabajando ya desde hace unos años en el marco del programa de EUROSociAL, especialmente en el campo de la educación tributaria. Se ha trabajado también en cuestiones publicitarias y educativas muy interesantes; además, estamos generando materiales que sirvan para las escuelas; vamos a producir también más materiales que se puedan utilizar en los diferentes niveles educativos, tanto secundario como universitario, para que sirva como elemento básico del docente y del estudiante, pensando justamente en la construcción de la ciudadanía hacia el futuro, que es la principal apuesta.

Nosotros lanzamos dos software educativos, muy interesantes, con la ayuda del programa EUROsociAL Fiscalidad, que están en la página web de tributación. Hay varias escuelas que los están usando en sus aulas. Hicimos una serie de adaptaciones en cuanto al lengua-je. En esos programas, los niños van jugando y tienen que conseguir puntos para el equipo, van aprendiendo valores.

Este tipo de actividades las estamos llevando a cabo gracias a la cooperación de la Unión Europea, y especialmente del programa EUROSociAL. Creo que este camino que vamos construyendo es muy importante, muy valioso.

Quiero agradecer especialmente a las Embajadas de España, de Francia, y de Brasil por su ayuda, así como a los que han venido de tan lejos para acompañarnos, especialmente a los expositores y particularmente al señor Cetrángolo que vino desde Argentina para colaborar con nosotros.

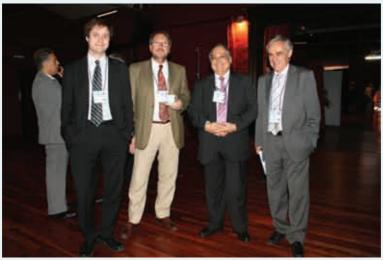
Agradecer especialmente también al señor Lechuga por estar siempre tan cerca de nosotros y a todo el equipo que ha estado detrás de todo esto, que son los verdaderos organizadores. Me gustaría que, por favor, se pusieran de pie para que todos conozcan a quienes han estado organizando este evento, tanto de la Unión Europea, como también de Tributación; a Eric (Dejoi), Gladys (Talavera), y los otros organizadores les quiero decir, muchas gracias. Les quiero decir en público que he recibido muchas felicitaciones de las personas aquí presentes, por la organización, el resultado, por la calidad de esta organización, y verdaderamente la felicitación no es para mí, es para ustedes que lo organizaron. Así que, gracias de nuevo.

Llegamos al final. Nada más que agradecer también al público por estar presente, por acompañarnos en este evento. Estoy muy impresionado no solamente por la cantidad, sino por la calidad de la participación de todas las personas. Se nota que es un tema que preocupa, y constatar este hecho es algo que alienta, porque quiere decir que no estamos indiferentes, sino que estamos en el proceso de construcción de esa ciudadanía que queremos para este país.

Gracias a todos.



El Presidente de la República Fernando Lugo saluda al conferencista Richard Weber, a su lado, el Sr. Eduardo Lechuga, Encargado de Negocios a.i., Delegación de la Unión Europea en Paraguay.



Los conferencistas Oscar Cetrángolo y Jesús Ruiz - Huerta junto a Borja Díaz y Oscar Benítez Codas en uno de los recesos del seminario.



El Ministro de Hacienda Dionisio Borda en la apertura de la Conferencia Magistral.



Directores y jefes de Departamentos de la Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda asistieron al evento.



Diplomáticos, representantes de organismos internacionales, empresarios, especialistas en el ámbito tributario, asistieron al seminario organizado por el Ministerio de Hacienda y la Unión Europea.



El Sr. Eduardo Lechuga y el conferencista Juan López Rodríguez, comparten con invitados y coordinadores del evento.



El Viceministro Gerónimo Bellassai y el señor Eduardo Lechuga, junto a los conferencistas, moderadores, miembros de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay y coordinadores del seminario.