

Documentos de debate de Oxfam

JUSTICIA TRIBUTARIA PARA LA POBLACIÓN CAMPESINA PARAGUAYA

Déborah Itriago

Oxfam

Documentos de debate de Oxfam

Los documentos de debate de Oxfam buscan contribuir al debate público y suscitar el comentario crítico en torno a políticas humanitarias y de desarrollo. Son documentos vivos y no constituyen necesariamente una publicación final ni reflejan las posiciones políticas de Oxfam. Los puntos de vista y las recomendaciones expresadas son de los autores y no necesariamente de Oxfam.

www.oxfam.org/grow

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA

 **Oxfam**

CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
1 Déficit de políticas: injusticia para los pequeños agricultores.....	6
2 ¿Cómo se manifiesta la injusticia tributaria en el sector campesino y en otros sectores vulnerables?	12
3 Una propuesta para el debate	18
4 Algunos obstáculos a superar	23
Bibliografía.....	32

RESUMEN EJECUTIVO

Paraguay presenta un modelo agrícola dual, bastante similar a la experiencia latinoamericana de las últimas tres décadas. En el país, coexiste un segmento, el de la AFC (Agricultura Familiar Campesina), marginalizado, sin acceso a los recursos productivos, que prioriza los cultivos de seguridad alimentaria en extensiones de 20 hectáreas máximo y que tiene una orientación comercial hacia el mercado local; con otro muy dinámico -el de la agricultura empresarial o agro-negocio-, que representa en promedio más del 35% de las exportaciones agropecuarias del país y más del 64% de las exportaciones del sector agrícola, que concentra los recursos productivos como la tierra y el capital, orientado a satisfacer la demanda internacional de soja en grano y en menor medida de sus derivados.

La asimetría entre estas dos realidades agrícolas se percibe como un obstáculo para cerrar la brecha aún muy amplia que separa al país del cumplimiento de sus objetivos sociales. La supervivencia de la AFC, en un contexto de crecimiento exportador excluyente, se ve amenazada también por la escasa financiación, la regresividad e injusticia del sistema tributario y por ende, por la exigua articulación de la política fiscal (impuestos y gastos) con otros aspectos fundamentales para el desarrollo integral de la pequeña agricultura familiar.

La expansión de la soja se ha venido produciendo tanto en zonas ocupadas tradicionalmente por la ganadería como por la agricultura familiar. En el Alto Paraná los pequeños asentamientos campesinos parecen diminutas islas en mares homogéneos de soja: ante la situación de descapitalización y déficit de financiamiento, los campesinos encuentran como alternativa vender o alquilar sus tierras a productores de soja.

El desplazamiento de campesinos y campesinas es también el desplazamiento de otros cultivos, un desincentivo para la producción nacional de alimentos y caldo de cultivo para la profundización del caos jurídico que hay alrededor de la propiedad y de la tenencia de la tierra. Por otra parte, la intensificación de la producción sojera ha estado acompañada por el incremento de las denuncias y de los casos de personas que se perciben enfermas por la contaminación asociada a dicha producción y el impacto medioambiental es más que evidente: el bosque atlántico del Alto Paraná cubría en la región oriental de Paraguay 8 millones de hectáreas en 1945, de las que hoy sólo quedan 700.000 hectáreas a consecuencia fundamentalmente de la explotación sojera.

Sin menospreciar algunos de los aportes positivos que se han generado del dinamismo del agro-negocio en las últimas décadas, lo cierto es que queda un largo camino para que este sector compense adecuadamente al país y con ello, facilitar las acciones gubernamentales para neutralizar lo que es hoy una coexistencia no virtuosa entre los sojeros y los pequeños campesinos y campesinas en Paraguay y para situar el desarrollo de la pequeña agricultura en el centro de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Se podría afirmar que un inversor brasileño (los colonos de nacionalidad brasilera –en su mayoría– se dedican y se destacan en la producción de soja en varios departamentos del país) relacionado con el negocio de la soja tendría que haber obtenido una rentabilidad mínima (promedio anual) de 46% en los últimos 10 años para que valiese la pena haber asumido los riesgos implícitos de hacer negocio fuera de su entorno natural. A pesar de ello, la contribución directa al fisco que proviene de los productores de soja que están en el IMAGRO (Impuesto a las Rentas de las actividades agropecuarias) equivale hoy a menos del 0,5% del total de los ingresos fiscales, la recaudación por el impuesto a la tierra es casi inexistente, no existe un impuesto sobre la renta personal, más del 70% de la recaudación se basa en impuestos indirectos sobre el consumo y las exoneraciones y subsidios son de un impacto social por lo menos dudoso, entre otras cuestiones.

Mientras tanto, los programas y proyectos relacionados con la AFC han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en niveles históricos de hace dos décadas y apenas representa el 5% del gasto público, en 2008 solo el 12,4% de las fincas de menos de 20 hectáreas recibió asistencia técnica y solo el 15% de los productores con fincas de menos de 20 hectáreas tuvieron acceso al crédito, la desigualdad en la tenencia de la tierra es de las peores del mundo, el desplazamiento de campesinos a ciudades sin perspectiva de empleos

productivos y dignos (paradójicamente la que debería ser la futura base gravable) es significativa y una escasa regulación ambiental sobre los sojeros amenaza los medios de vida y el ecosistema donde habita el campesino que ha decidido resistir en el campo y proveer de alimentos a su familia y si se puede, al pueblo paraguayo.

Este informe plantea una propuesta redistributiva, basada en una mayor reciprocidad tributaria por parte del agro-negocio y en otras cuestiones que apuntalen hacia una mayor suficiencia y equidad del sistema tributario paraguayo. La propuesta se basa en dos pilares fundamentales: a) recaudar más a través de un sistema más progresivo y justo y b) hacer “productivo” el gasto público. A grandes rasgos ésta supone incrementar la recaudación fiscal a través de un impuesto temporal a la exportación de soja en grano acompañado de otras medidas por el lado de los ingresos (como mejorar la recaudación del Impuesto a la Tierra, la aplicación definitiva de un Impuesto a la Renta Personal robusto, combatir de forma más eficaz la evasión fiscal, superar los vacíos y deficiencias que por diseño limitan el logro de una recaudación apropiada de los diferentes tributos –en especial del IMAGRO-, racionalizar las exoneraciones fiscales, erradicar los subsidios injustos y revisar en profundidad el sistema de seguridad social, etc.); acciones para incrementar la eficacia del gasto público y la consideración de otras medidas que busquen lidiar con las limitaciones *no técnicas* que son obstrucciones en el camino hacia una sociedad más igualitaria en el Paraguay: la concentración del poder económico y político, la débil cultura tributaria y la escasa rendición de cuentas del aparato público hacia el sector ciudadano.

Efectivamente, la poca participación de impuestos directos, los vacíos que promueven la evasión fiscal y la nula incidencia redistributiva del sistema tributario paraguayo no son una consecuencia fortuita. Lejos de haber obstáculos técnicos insalvables, este bloqueo parece ser el producto de la coexistencia de factores políticos internos, de consideraciones económicas derivadas del contexto internacional y de elementos culturales que podrían y deberían analizarse en mayor profundidad y transformarse en la búsqueda de un crecimiento con mayor equidad en el Paraguay.

En este sentido, en Paraguay hay en particular tres factores (no únicos) que pueden estar jugando en contra de reformas tributarias con fines redistributivos. Por una parte, un sector económico muy dinámico concentrado en pocas y poderosas empresas extranjeras y en terratenientes. Adicionalmente, un proceso de formulación de políticas que suele proteger los intereses particulares en contraposición del interés general. El otro factor es en parte producto de los dos primeros pero tiene su cuota de responsabilidad individual en el asunto la debilidad de la participación social como mecanismo efectivo de presión hacia los políticos y por lo tanto de moldeamiento de las políticas públicas resultantes con la subsiguiente débil cultura tributaria.

Cabe resaltar, que la gran mayoría de las iniciativas para incrementar la presión tributaria que recae sobre el agro-negocio, para dotar de más recursos o fortalecer a las instituciones claves para la reforma agraria y/o para resolver asuntos apremiantes para la AFC como una mayor regulación ambiental en el proceso productivo de la soja, han sido bloqueadas parcial o totalmente en el seno del Congreso y en muchas ocasiones han contaminado a la opinión pública a través de un debate mediático de escasísimo rigor.

Por el contrario, es persistente la idea generalizada de que el Congreso, con vínculos directos e indirectos con el agro-negocio, ha tendido a ser un aliado de los grandes productores y exportadores erosionando la contribución tributaria de este sector, limitando a mínimos la co-responsabilidad del sector en material medioambiental, en la profundización de la desigualdad en la tenencia de la tierra o en el desplazamiento de campesinos de su hábitat tradicional y de cierta forma limitando los recursos políticos y técnicos necesarios para la reforma agraria.

INTRODUCCIÓN

El desaliento y la falta de esperanza de la población campesina paraguaya es una realidad penosa que tiene demasiado tiempo vigente. Para enfrentarse a ésta, claramente hay que fortalecer las capacidades gubernamentales y dentro de éstas las posibilidades financieras.

La situación campesina difícilmente podrá superarse si no se resuelven los escollos que impiden que se obtengan más recursos públicos de una tributación más justa y coherente, aplicada en gran parte sobre el sector del agro-negocio de la soja, que es uno de los sectores económicos más dinámicos y uno de los sectores que por activa o por pasiva se ha visto más favorecido de las políticas fiscales del país en la últimas décadas. También, uno de los sectores cuya presencia imponente y exuberante, dada la ausencia de un Estado eficaz y la consecuente desigualdad en el acceso a recursos de toda índole, ha derivado en una amenaza constante para la supervivencia de la pequeña agricultura familiar; realmente hoy mermada y debilitada.

Vale la pena aclarar que no se trata solo de ambicionar más recursos para el sector público sino también de garantizar un modelo tributario coherente con una mayor equidad y justicia social; lo que claramente demanda una mayor reciprocidad de todos los sectores económicos más pudientes.

Existen suficientes indicios para señalar que la escasa recaudación que proviene del sector de la soja es en gran parte el reflejo de estructuras de concentración de poder económico y político muy arraigadas, cuyas élites integrantes han evitado compensar debidamente al Estado paraguayo a pesar de los privilegios que les procura la tierra y lo que parece un entorno bastante favorable a las inversiones. También revela la negación sistemática a ceder cuotas de ese privilegio a los más pobres y por lo tanto a equilibrar las oportunidades de los diferentes modelos de agricultura que existen en el país; impidiendo así atajar la desigualdad. Una prueba de ello son los bloqueos sistemáticos del Congreso a reformas fiscales progresivas y con mayor sentido de justicia para con la situación campesina.

El tema tributario ha sido un ingrediente en el debate político del país. Tomando mayor fuerza en el contexto actual, de acalorada polarización política, dada la presencia de Fernando Lugo en el Poder Ejecutivo desde 2008. Sin embargo, no es un tema sometido a un debate profundo, suficientemente amplio y fundamentado que haya derivado en una agenda real de cambios: en nombre de la “eficiencia” se han hecho desastres en el terreno de la “equidad” y Paraguay no escapa a esta realidad.

Por ello, este informe, aún con la escasez de datos y análisis sobre la materia en Paraguay, espera contribuir a un debate constructivo y profundo que derive en una mayor justicia fiscal en Paraguay. Para ello, entre otros asuntos, plantea una propuesta -para someter a un debate amplio- que supone incrementar la recaudación fiscal a través de un impuesto temporal a la exportación de soja en grano acompañado de otras medidas por el lado de los ingresos (como mejorar la recaudación del Impuesto a la Tierra, la aplicación del Impuesto a la Renta Personal robusto, combatir de forma más eficaz la evasión, racionalizar las exoneraciones fiscales, erradicar subsidios injustos y revisar en profundidad el sistema de seguridad social, etc.); acciones para incrementar la eficacia del gasto público y la consideración de otras medidas que busquen lidiar con las limitaciones *no técnicas* que son obstrucciones en el camino hacia una sociedad más igualitaria en el Paraguay.

Estructura del documento

El Capítulo 1 plantea que la situación de la AFC se ha visto empeorada por la precaria política fiscal y la escasa coordinación con otras políticas públicas fundamentales para minimizar las externalidades negativas de la producción de soja. El Capítulo 2 describe sintéticamente la injusticia tributaria y sus efectos sobre el sector campesino. El Capítulo 3 plantea un debate alrededor de algunas propuestas para una reforma tributaria justa y el Capítulo 4 desarrolla los obstáculos para avanzar en ésta y otras propuestas redistributivas en Paraguay.

1 DÉFICIT DE POLÍTICAS: INJUSTICIA PARA LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

‘...La problemática más grave que atraviesa el sector campesino es la ausencia total del Estado en todos los sentidos. No existe asistencia técnica ni financiera ni la distribución equitativa de la tierra.

Tenemos muchos campesinos sin tierra y nuestra base de producción es la tierra. El campesino no produce si no tiene tierra, lastimosamente, y nuestro país necesita alimentos, hay crisis de alimentos a nivel mundial. Nuestro grave problema es que la agricultura familiar campesina no tiene apoyo. El Ministerio de Agricultura no está para apoyar al pequeño agricultor, solo está para apoyar a la gran agricultura, no tiene programas para el pequeño productor, ahora está empezando un programa mínimo a través del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina, pero no es lo suficiente.

Por eso los productores pequeños se autofinancian para su producción y se autogestionan.

Si por ahí después de una larga lucha se consigue un asentamiento, el campesino tiene que organizarse para instalar su energía eléctrica autofinanciada, escuela autofinanciada, tiene que inventar para el salario del profesor, todo autofinanciado. Hay una ausencia total del Estado...”

Manuel Medina, secretario de relaciones de la CENOCIP (Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares).

‘(...) la deuda que tiene la sociedad paraguaya en general y todos los gobiernos, de tener una presencia más activa y efectiva en el campo (...) que permita (...) generar condiciones para el desarrollo de las comunidades campesinas (...) servicios públicos completos, asistencia técnica, apoyo a su inserción al mercado, etc. Hay un gran déficit que se viene arrastrando desde hace muchos años y que es difícil revertir en poco tiempo...’

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

Para Oxfam, el hambre es un subproducto de nuestro deteriorado sistema alimentario. Un desequilibrio que se manifiesta en la peligrosa volatilidad de los precios de alimentos experimentada en las últimas cinco décadas,¹ en la carrera desatada por hacerse con las tierras productivas, en el predominio de unas pocas empresas en la producción y comercialización de alimentos y, lo que es más grave, en el trágico aumento de número de personas que padecen hambre.

Parte del problema deriva de ciertas dinámicas generadas por los propios países desarrollados -como la política de promoción de biocombustibles de la Unión Europea y de los EEUU que induce a la sustitución de la producción de cultivos para consumo humano y por lo tanto restringe la oferta de alimentos², mientras incentiva la inversión en tierras para producción de biocombustibles - y otra parte proviene de lo que es en definitiva el abandono sistemático de la pequeña agricultura familiar productora de los alimentos en los países en desarrollo.

De hecho, Paraguay presenta un modelo agrícola dual, bastante similar a la experiencia latinoamericana de las últimas tres décadas.³ En el país, coexiste un segmento, el marginalizado, sin acceso a los recursos productivos -el de la AFC- que prioriza los cultivos de seguridad alimentaria con una extensión máxima de 20 hectáreas⁴ y que tiene una orientación comercial hacia el mercado local. Y otro muy dinámico, que representa en promedio más del 35% de las exportaciones agropecuarias del país y más del 64% de las exportaciones del sector agrícola⁵, concentrador de recursos productivos como la tierra y el capital -el de la agricultura empresarial o agro-negocio- focalizado en satisfacer la demanda internacional de soja en grano y en menor medida de sus derivados. Ciertamente, la AFC no cuenta con el capital o la tierra pero constituye el sector con mayor número de productores y familias en la agricultura del país. De un total de 278.000 productores el 84,8% pertenecen a las fincas de

menos de 20 ha (236.468 productores). Los miembros del hogar en estas fincas alcanzan 960.602 personas, 89% del total de miembros de las fincas de productores.⁶

La asimetría entre estas dos realidades agrícolas se plantea como un obstáculo para cerrar la brecha aún muy amplia que separa a Paraguay del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tal y como se detallará en los próximos párrafos y secciones, el énfasis del modelo agro-exportador ha supuesto mayores barreras para el desarrollo y supervivencia de la AFC; lo que ha significado una verdadera oportunidad perdida dada la relevancia de la agricultura a pequeña escala para lograr reducir la pobreza y la desigualdad.⁷

Queda mucho por hacer para que en el año 2015 al menos se reduzca a la mitad el porcentaje de población (19% en 2009⁸) que se encuentra en la extrema pobreza (ingresos de menos de 1 dólar al día); en torno al 10 % de los niños y niñas paraguayos, que hoy están fuera del sistema de educación formal en el primer y segundo ciclo, tengan acceso a la Educación Básica; aproximadamente 112 mujeres por cada 100.000 nacidos no fallezcan por causas relacionadas a complicaciones en el parto cada año, y para que más de 2,5 millones paraguayos y paraguayas (casi la mitad de la población) accedan a agua potable y, en consecuencia, tengan mejores condiciones de higiene y salubridad.⁹

La supervivencia de la AFC, en un contexto de crecimiento exportador excluyente, se ve amenazada también por la escasa financiación, la regresividad del sistema tributario y la poca articulación de la política fiscal (impuestos y gastos) con otros aspectos fundamentales para el desarrollo integral de la pequeña agricultura familiar. La combinación de una precaria política fiscal y la escasa articulación de ésta con otras políticas necesarias es posiblemente lo que desde el punto de vista doméstico ha agravado la situación de la población campesina en Paraguay (Ver Tabla 1).

Efectivamente, es justo reconocer que son varios los ingredientes que se han mezclado para la promoción del agro-negocio de la soja en detrimento de la AFC. En el subconjunto de los ingredientes “*exógenos*” se incluyen entre otras cosas: el repunte de los precios internacionales de la soja, vecinos empresarios de países limítrofes con amplia experiencia en la producción del sector y con el capital necesario, una legislación mucho más restrictiva y mayor capacidad para hacer cumplir las leyes en los países vecinos y el acelerado desarrollo tecnológico del agro-negocio que ha permitido rendimientos productivos impresionantes en la última década.

Dentro de los “*internos o domésticos*”, el déficit de políticas públicas adecuadas y dentro de este déficit una injusta política tributaria y, retroalimentando este efecto, una escasísima financiación con fines productivos y para la protección social de la población en la AFC.

Tabla 1. Déficit de políticas: injusticia para la población campesina

Déficit de políticas públicas	Déficit de la política fiscal (impuestos + gasto público) y de financiación	Situación del campesino hoy
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo del sector público a la diversificación productiva. • Inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra. • Falta de regulación efectiva que controle la venta indiscriminada de tierra a empresarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja recaudación fiscal que atenta contra las posibilidades de financiamiento de la AFC. • Estructura fiscal global regresiva e injusta que intensifica la desigualdad en el campo. • Escasez de recursos en el nivel sub-nacional y baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Población campesina empobrecida. • Intensificación de la migración campo-ciudad. • Tendencia a la inseguridad alimentaria. • Altísima concentración de la propiedad de la tierra. • Campesinos sin tierra

<p>extranjeros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia casi completa de ayuda para el desarrollo de tecnología adecuada a los requerimientos de la agricultura de los pobres en el sector rural. • Escasa asistencia técnica adaptada a la AFC. • Falta de regulación en el uso de agro-tóxicos. • Insuficientes mecanismos y oportunidades para que las organizaciones campesinas puedan comercializar internacionalmente -de manera directa- su producción. 	<p>expectativa sobre la capacidad de que los gobiernos locales ejecuten de forma eficiente un mayor gasto público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto público creciente pero insuficiente para lograr una verdadera "Política de Desarrollo Integral de la AFC". • Déficit de la banca pública para el financiamiento de la agricultura campesina. • Deficiencias estructurales del sistema de crédito al pequeño productor. • La inversión pública en asistencia técnica (cuando existe) está dirigida a los rubros de exportación. 	<p>(estimado entre 74.179¹⁰ y 310.000¹¹ familias).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campesinas con tierras pero sin títulos de propiedad): únicamente la mitad de las fincas de la AFC cuenta con título definitivo, proporción que se eleva a cuatro quintas partes en el grupo de Medianos y Grandes productores.¹² • Pérdida creciente de conocimientos autóctonos • Desvalorización de la cultura e identidad campesina • Fuerte discriminación a la mujer rural, su trabajo, su rol en la familia, su participación en organizaciones • Escasa representación de líderes campesinos legitimada por las bases campesinas • Destrucción acelerada de los recursos naturales: deforestación y contaminación. • Vulnerabilidad frente a shocks externos (climáticos y de precio de los alimentos, entre otros).
--	--	--

Fuente: Elaboración propia utilizando a PNUD (2010), entrevista a Andrés Wheeler (Viceministro de Agricultura)¹³, Censo Agropecuario Nacional – CAN (2008), BASE - IS (2010), Ramírez (2011), Paraguay.com (2011)¹⁴, América economía (2011)¹⁵, ABC¹⁶, Stads y Santander (2008)¹⁷.

Sin menospreciar algunos de los aportes positivos que se han generado del dinamismo del agro-negocio en las últimas décadas, tales como el desarrollo tecnológico y el efecto contagio a los otros sectores que intervienen en la cadena de valor de producción y comercialización de la soja, lo cierto es que queda un largo camino para que este sector compense adecuadamente al país y con ello, facilitar las acciones gubernamentales para neutralizar lo que es hoy una coexistencia no virtuosa entre los sojeros y los pequeños campesinos y campesinas en Paraguay y para situar el desarrollo de la pequeña agricultura en el centro de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

La difícil coexistencia entre productores de soja y los pequeños productores

"...Cada vez vemos más problemas. Uno de ellos es que los productos que plantamos para consumo no valen más. Las comunidades campesinas van desapareciendo. Otro es porque quedan en medio de los sojales, ¿y qué es lo que pueden hacer?, venden bien su tierra y vienen a la zona urbana cerca de Asunción o cerca de San Pedro o Concepción (...) Acá en la ciudad venimos a encontrarlos con muchos que eran nuestros vecinos, los sin techo en los bañados¹⁸, que eran campesinos que tuvieron que migrar por la ausencia del Estado..."

Nicolasa Trinidad. Dirigente de la CENOCIP (Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares).

"(...) en un principio en nuestro asentamiento habían unas 460 familias pero ahora solo quedan 35 familias (...) hay una amenaza constante del alquiler de la tierra por la expansión de la soja (...) las 35 familias que quedan están luchando; el resto alquila su tierra por falta de recursos y de capacitaciones..."

Luis López. Feria Agroecológica de Organizaciones de horti-granjeros del Alto Paraná

“(...) con dinero también se ataca...”

Teodoro Galeano. Comunidad del Triunfo Alto Paraná KM 34.

“...Mi asentamiento se llama Tierra Prometida, nosotros conocemos nuestros derechos, de que cerca del asentamiento no se plante soja, pero hay personas que no nos respetan y vinieron a plantar a nuestro lado, algunos compañeros vendieron su lote y se fueron al pueblo o vinieron a Asunción, pero solo para agrandar su miseria...”

Antonia Pereira. Productora del Departamento de San Pedro.

“(...) el avance de alguna forma desmedida, desproporcionada y casi fuera de control de estos emprendimientos agro-empresariales en donde muchas veces aspectos ambientales, aspectos que tienen que ver con normativas de producción no son tomados en cuenta. Se contamina arroyos, se deforesta, se contaminan las poblaciones con las pulverizaciones, eso afecta también a que la gente tenga que salirse del lugar, o si no se muere envenenada o tomando agua que no sirve...”

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

El cultivo de soja se convirtió en el motor del crecimiento económico del Paraguay desde mediados de los años noventa, en paralelo a la caída de la producción de algodón. La producción de algodón pasó de 246.594 toneladas en 1999/00 a 64.282 en 2007/08 y la superficie de siembra pasó de 194.760 hectáreas en la cosecha de 1999/00 a 65.000 en 2007/08.¹⁹ La soja reemplazó al cultivo del algodón como principal cultivo comercial y de exportación. Cabe resaltar que la configuración y funcionamiento del modelo de producción de soja parece ser más negativa para el pequeño productor.

Cuadro 1. El algodón, sector de renta estrella en los años 80

De acuerdo con la historia reciente, la situación de deterioro que vive el pequeño campesino paraguayo se inicia a finales de los años 80 cuando el precio del algodón se desploma estrepitosamente: el precio de exportación de la fibra del algodón pasa de 1.625 dólares corrientes por tonelada en 1991²⁰ a 1.336,43 dólares corrientes por tonelada en 2000 y a 984,78 dólares en 2008²¹.

El algodón u “oro blanco”, por los buenos precios en el mercado internacional, representaba un cultivo de renta más o menos favorable para el pequeño productor. No era la panacea porque también producía cierto deterioro ambiental, sustituyó cultivos de consumo alimentario y las restricciones del mercado de crédito para el pequeño productor sin garantías limitaban los beneficios económicos que éstos podrían percibir. Además, la volatilidad de los precios internacionales mantenía sometidos los beneficios del sector a una gran inestabilidad. Sin embargo, un productor de 10 hectáreas podía conseguir una renta para su subsistencia y el acopio se hacía de manera manual; por lo tanto era un cultivo intensivo en mano de obra, fuente de empleo para los campesinos. El algodón al parecer, es un cultivo con buenos rendimientos para los pequeños agricultores especialmente si se utilizan técnicas de conservación que mejoran la tierra y abaratan la extracción. Presenta un rendimiento de 1000 Kgs. por hectárea y se requiere de una persona por cada hectárea producida en 21 días.²²

Fuente: Elaboración propia utilizando a Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Central de Paraguay y Lange y Moriva (2004)

En 2008, el 87% de la superficie total cultivada con soja se encontraba en fincas de más de 100 hectáreas.²³ La producción sojera es protagonizada por grandes empresarios dadas las enormes barreras de entrada para la producción de este sector: en comparación con otras producciones agrícolas es más intensivo en capital (requiere uso de maquinarias e insumos tecnológicos)²⁴, es también intensivo en el uso de tierra y agua pero requiere poca mano de obra: en la fase de producción primaria, la soja apenas emplea a una persona por cada 100 ha.²⁵

Los departamentos tradicionales productores de soja en Paraguay son el Alto Paraná e Itapúa que concentran actualmente el 60% tanto del área de siembra como de la producción. Sin embargo, se está produciendo un proceso de ampliación de zonas productoras en otros departamentos, tales

como Canindeyú, Caazapá, Misiones, San Pedro, Guairá, Concepción y Caaguazú.²⁶ La expansión de la soja se ha venido produciendo tanto en zonas ocupadas tradicionalmente por la ganadería como por la agricultura familiar. Ante la situación de descapitalización y déficit de financiamiento, los campesinos encuentran como alternativa vender o alquilar sus tierras a productores de soja que suelen ofrecer buenos precios.

En el Alto Paraná los pequeños asentamientos campesinos parecen diminutas islas en mares homogéneos de soja. El desplazamiento de campesinos y campesinas es también el desplazamiento de otros cultivos. La superficie de tierra cultivada destinada a la producción de soja pasó de 552.656,9 (ha) a 2.463.510,4 (ha) en 18 años²⁷; dato que contrasta con la reducción progresiva o un escaso crecimiento en la porción de los cultivos tradicionales para auto-consumo como mandioca o poroto, tradicionalmente asociados a pequeños minifundistas.

“...Lo que producen los Cargill, los Monsanto, los Favero no se ve en la mesa paraguaya, son para animales europeos...”

Manuel Medina, secretario de relaciones de la CENOCIP (Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares).

La producción de soja es también un desincentivo para la producción nacional de alimentos. En el país se producen granos para satisfacer la demanda externa pero se importa la mitad del tomate que se consume desde Argentina.²⁸ También el 70% de la cebolla, el 82% del pimentón o pimiento, el 98% de la papa y el 100% del ajo son de origen extranjero. Esto ocurre a pesar de no haber barreras técnicas o climáticas visibles para la producción de estos cultivos.²⁹

Los alimentos, incluida la carne, son cada vez más caros. Si bien, la tasa de inflación general en los últimos años se mantuvo en niveles moderados, por ejemplo, en un promedio inferior al 10% entre 2005 y 2007, los alimentos en el mismo período, se incrementaron en 37%.³⁰ Debido a este fenómeno, en 2005, el ingreso de la población en situación de extrema pobreza en Asunción cubría el 73% del presupuesto de la canasta básica de alimentos pero en 2007 sólo llegó a cubrir el 66%.³¹ En 2006, el incremento de los precios de alimentos fue responsable de casi el 60% de la pobreza rural de ese año.³² Los hogares pobres suelen gastar hasta tres cuartos de sus ingresos en comida y por lo tanto están muy expuestos a los cambios bruscos de precios³³; la inflación de los precios de los alimentos actúa para ellos como un impuesto regresivo³⁴.³⁵ Por lo tanto, descuidar la producción local de alimentos puede ser una amenaza mayor para la población más pobre y vulnerable.

El desplazamiento de los campesinos también intensifica el caos jurídico que hay alrededor de los títulos de propiedad de la tierra y el desconocimiento sobre la cantidad de tierras fiscales (tierras públicas) en manos de inversores extranjeros o en sujetos que según la ley no deberían haber sido beneficiarios de procesos de distribución de tierras públicas en el pasado. Lo que implica una complejidad mayor para avanzar en una mayor equidad en el ámbito rural.³⁶ En 2008, el gobierno de Fernando Lugo implementó una medida para intentar controlar esta situación. Aunque en el presente, se desconoce a ciencia cierta la efectividad de dicha medida (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Suelo Guaraní, tentación extranjera

En las últimas décadas, el proceso de compras de propiedades por parte de extranjeros se inició hacia 1963, cuando el presidente Alfredo Stroessner dejó atrás la Ley de Tierras de 1940, que prohibía la venta de inmuebles a forasteros, principalmente en las fronteras del país.

Tras la disposición de Stroessner, los ciudadanos de varios países de Sudamérica y otros puntos del mundo pusieron los ojos en las tierras del Paraguay. Los grupos encontraban las puertas abiertas y, sobre todo, terrenos fértiles que garantizarían la prosperidad de las futuras actividades agrícolas y pecuarias. Las facilidades fueron tales que siete años después, en 1970, los extranjeros ya representaban el 5,6 % de la población total del país; tal como lo indica un estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Muchos terratenientes extranjeros se fueron asentando en los departamentos de Alto Paraná; en tanto que otros optaron por el norte del país y descubrieron las noblezas del suelo del Amambay, Concepción, Canindeyú y San Pedro. Otros vieron un mejor horizonte en Itapúa, Misiones y varias zonas de la Región Occidental.

Con un trabajo mancomunado, la formación de cooperativas, la captación de apoyo e inversiones, fortalecieron la actividad productiva. Con el transcurso de los años, el sector fue conquistando un relevante espacio en la economía nacional de la mano de las grandes exportaciones de soja y carne.

De acuerdo a los datos disponibles y más recientes, al menos un 19,4% del territorio paraguayo se encuentra en manos extranjeras. La cifra corresponde a un total de 7.708.200 hectáreas. Toda esta superficie equivale a los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay, y Concepción. De la superficie total en manos extranjeras, 4.792.528 pertenece a brasileños, y 3.096.600 a extranjeros de otras nacionalidades.³⁷

Los colonos de nacionalidad brasilera –en su mayoría– se dedican y se destacan en la producción de soja en varios departamentos del país. Al hablar de “brasiguayos” –como se los conoce– es imposible dejar de mencionar al principal referente del sector, Tranquilo Favero, considerado como “el rey de la soja”. El hombre, ya nacionalizado paraguayo, llegó al país en 1965; y actualmente posee al menos 40.000 hectáreas de tierras cultivadas.

En el año 2008, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) sentó postura con la Resolución N° 0395 y suspendió la venta de tierras a extranjeros³⁸ o connacionales no sujetos al Estatuto Agrario.³⁹ De la misma forma, la normativa dispuso que todas las personas físicas de origen extranjero dejen de ser beneficiadas por el mismo estatuto. Efectivamente, hasta 2008, Paraguay no limitaba la venta de tierras a extranjeros, salvo a una franja de 50 kilómetros de ancho con la frontera nacional, donde sí existe una prohibición para los bolivianos, argentinos y brasileños, respectivamente.⁴⁰ Sin embargo, al parecer y a pesar de la normativa vigente, desde 2008 la venta de tierras a extranjeros se ha incrementado y no existe prohibición de venta excepto en la franja de los 50 kms.⁴¹

Fuente: Ramírez Ortega (2011)⁴² y Waller (2011).

Es significativo también el impacto a nivel ambiental por la gran cantidad de agrotóxicos (plaguicidas, fungicidas, agroquímicos o defensivos agrícolas) que se utilizan en los extensos monocultivos como el de la soja. La producción de soja se realiza en una parte por el método de la “siembra directa” que, con el tiempo, requiere la utilización progresiva de agroquímicos para el control de las malezas y de las numerosas plagas que van apareciendo debido a la resistencia que van adquiriendo frente a la continua utilización de los productos químicos.⁴³ No sólo es la “percepción” de muchos campesinos que esto afecta sus medios de vida, su salud y el ecosistema en general. Los más de 24 millones de litros de agroquímicos que se emplean al año en la tierra guaraní han sido motivo para que desde el 2003, Paraguay ingresara en la lista de “países preocupantes” para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO en inglés)⁴⁴ y ya son numerosas las denuncias y los casos de personas que se perciben como “afectadas”.⁴⁵

De acuerdo con el monitoreo que realiza la organización Guyra Paraguay, la tasa de deforestación diaria se volvió a elevar en forma preocupante. De 1.000 hectáreas por día en agosto 2011 subió a 1.202 hectáreas por día a finales de septiembre 2011.⁴⁶ La necesidad de tierras también impulsa la masiva deforestación de los escasos bosques que restan en el país, favoreciendo la desertificación y erosión de amplias zonas afectadas por esta manera de producir.⁴⁷ El bosque atlántico del Alto Paraná cubría en la región oriental de Paraguay 8 millones de hectáreas en 1945, hoy sólo quedan 700.000 fundamentalmente por la explotación sojera.⁴⁸ Un aspecto realmente preocupante se refiere al estado de inutilidad en que quedarán los suelos luego de que acabe el “boom” de la soja.⁴⁹

2 ¿CÓMO SE MANIFIESTA LA INJUSTICIA TRIBUTARIA EN EL SECTOR CAMPESINO Y EN OTROS SECTORES VULNERABLES?

Una primera cuestión es la insuficiencia recaudatoria. La tasa de crecimiento de la presión tributaria (incluyendo contribuciones a la seguridad social) en la región de América Latina y el Caribe en el periodo 1990-2010 fue de 34,5%.⁵⁰ Sin embargo, el aumento en la presión tributaria por países ha sido desigual. Encontrándose Paraguay entre las posiciones más bajas de aumento recaudatorio, a pesar de las dos reformas fiscales ocurridas en el país en el año 1991 y en el año 2004. Lo mismo ocurre con el nivel de su presión tributaria: una de las más bajas de la región (13,5% del PIB) y baja en relación a su potencial.⁵¹

Con la sanción de la Ley 125/91, modificada y ampliada por la Ley 2.421/04, el régimen tributario vigente quedó sistematizado en un conjunto limitado de impuestos. Entre los principales impuestos directos que gravan la renta empresarial siguen vigentes el impuesto a las Rentas de actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal (IRACIS) y el Impuesto a las Rentas de las actividades agropecuarias (IMAGRO). En el IRACIS entre otros, tributan los agro-exportadores y las rentas de actividades comerciales industriales o de servicios relacionadas con el agro-negocio. Por fuera quedan los productores agropecuarios que tributan en el IMAGRO. No hay impuesto que grave la rentas de las personas naturales o físicas. Como impuestos del capital figura como título único el Impuesto Inmobiliario (a la tierra) que actualmente se encuentra bajo la administración de los gobiernos locales. En el lado de los impuestos indirectos, el sistema básicamente se apoya en el impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los Aranceles de Importación. No existe un impuesto que grave la exportación.

La principal virtud de la implementación de la Ley de 1991 se puede circunscribir a logros en materia de eficiencia, conseguidos por la simplificación y racionalización del sistema tributario del momento. Por su parte, la reforma tributaria de 2004 en su versión más pura contemplaba la formalización de la economía y buscaba corregir la todavía muy baja presión tributaria.⁵²

Lamentablemente, la reforma de 2004 solo logró implementarse parcialmente. El Impuesto a la Renta Personal no pasó los obstáculos impuestos por los grupos poderosos y el sector del agro-negocio quedó en una posición privilegiada, erosionándose la contribución de los sectores más pudientes del país producto tanto por una clara intención de aligeramiento de las cargas impositivas como por los agujeros y contradicciones que quedaron en el sistema tributario y fiscal en su conjunto.⁵³

Además de contar con tasas impositivas bajas, el sistema tributario paraguayo es víctima de una gran evasión (estimada en 50% solo en el IVA) y tiene resquicios que incentivan la elusión fiscal. El más importante de estos vacíos es la ausencia de un impuesto a la Renta Personal. Esto, unido al escaso control sobre las operaciones de las transnacionales que controlan la cadena de valor del negocio sojero y en particular al escasísimo rendimiento del IMAGRO y la casi nula aportación del impuesto Inmobiliario (a la tierra) explican en gran medida la insuficiencia recaudatoria. Adicionalmente, el sistema convive con gran cantidad de exoneraciones sobre las que no se tiene una medida clara del impacto sobre las arcas públicas y sobre la equidad.

El IMAGRO aporta menos del 1% del total de la recaudación por impuestos y en gran medida su bajísima recaudación a la fecha ha sido el producto de deficiencias de diseño específicas y generales del sistema tributario paraguayo, de decretos "ad hoc" a favor del agro-negocio y de obstáculos para su implementación y efectivo control y sanción. En cuanto al impuesto sobre la tierra, la ausencia de un catastro rural en condiciones y el uso de valores fiscales como base para su estimación, que están muy por debajo del valor de mercado de la tierra, son las principales causas de su nula contribución.⁵⁴

“...La injusticia tributaria también les afecta en el sentido de la distribución de la tierra, porque la tierra, al no pagar impuestos en Paraguay, mucha gente la tiene como un activo o como un ahorro, y no está incentivada a producir porque no paga o paga muy poco impuesto. Y eso ¿qué es lo que hace?, que se concentre la tierra entre quienes pueden comprar la tierra, y no funciona bien el sistema en general, ni el mercado de tierra. Quien quiere comprar para producir no encuentra o encuentra a precios muy altos...”

Verónica Serafini. Coordinadora de la Unidad de Económica Social del Ministerio de Hacienda.

La otra cuestión que amerita una seria consideración es la inequidad del sistema tributario paraguayo. La sumatoria del IVA, de otros impuestos al consumo (como combustible) y de los derechos o aranceles de importación representó el 79% de los ingresos tributarios totales de Paraguay en 2010 (74% de los ingresos fiscales si se incluyen las contribuciones a la seguridad social). En contraposición, en Paraguay, los impuestos sobre la renta, potencialmente progresivos, representaron el 17% de los ingresos fiscales totales, mientras que en otros países latinoamericanos éstos equivalen en promedio al 31% del total de la recaudación.⁵⁵

El IVA recae sobre casi todos los bienes, excepto (bienes en estado natural o sin procesamiento) y existe una escasa diferencia entre las tasas que gravan los bienes de consumo básico y los bienes de lujo. En 2011 un estudio concluyó que el IVA implementado en Paraguay en el año 1991 y actualizado con la reforma de 2004 es regresivo en relación al ingreso. Un estudio más reciente confirma que la tasa media (pago de IVA/ingresos) tiende a descender a medida que la renta crece: el 20% más pobre paga 18% de sus ingresos en IVA mientras que el 20% más rico paga 14%.⁵⁶

“... La estructura tributaria está muy cargada sobre el IVA, y eso significa que quienes pagan el IVA al final⁵⁷, son los últimos en la cadena que no pueden descargar, ¿y quiénes son los últimos?, los consumidores y los campesinos. Una gran parte de su ingreso, como son pobres, se destina al consumo de bienes básicos, que son los que tributan IVA (...)

Al no estar bien formalizada la economía por la ausencia del Impuesto a la Renta Personal, hay menores recursos recaudados, porque además si el IVA se sustenta en los bienes de consumo básico en este país, ¿cuánto puede consumir el 40% de la población de los pobres?. Entonces tampoco puede caer todo el gasto social en la recaudación del IVA para que los mismos pobres le pagan al sector público (...)

En el Paraguay, el que tiene más no paga más impuestos. No hay equidad. Así como está la estructura tributaria hoy, inclusive en proporción a sus ingresos pagan más los que tienen menos que los que tienen más. Por ejemplo, el 25% más pobre del país paga alrededor del 12% de impuestos sobre sus ingresos, si cobra un millón, 120.000 paga de impuesto. Mientras que el quintil más rico, como puede descargar y puede usar el IVA para tener créditos fiscales, está pagando menos del 6% de su ingreso (...)⁵⁸

(...) Hay diversos mecanismos que hacen que quienes tienen más al final terminen pagando en proporción a sus ingresos, pagando menos...”

Verónica Serafini. Coordinadora de la Unidad de Económica Social del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, para completar el panorama, existen subsidios injustos de gran magnitud. Petropar, la empresa estatal que suministra combustibles, vende a pérdida y tiene una deuda que se estima en 400 millones de dólares debido fundamentalmente a los subsidios (gasoil).⁵⁹
⁶⁰ En números gruesos, alrededor del 30% del consumo del gasoil es del sector agropecuario (principalmente productores de soja con más y mejor maquinaria), el 50 % de automóviles y camionetas que utilizan la clase media y alta y solamente el 20% de la industria y el transporte general.⁶¹ Entre 1995 y 2000 se dirigió más del 70% del gasto público en agricultura hacia subsidios, pero éstos en su mayoría beneficiaron a los grandes productores agro-exportadores.⁶² Y algunos analistas sugieren que en el periodo (2003-2008) el subsidio recibido por el sector agrosojero, en base a la reducción de sus costos de producción, fue superior a los 100 millones de dólares.⁶³

Lamentablemente, en numerosas ocasiones, los intentos para incrementar la presión tributaria que recae sobre el agro-negocio, para dotar de más recursos o fortalecer a las instituciones claves para la reforma agraria y/o para resolver asuntos apremiantes para la AFC como una

mayor regulación ambiental en el proceso productivo de la soja, han sido bloqueados parcial o totalmente en el seno del Congreso y en muchas ocasiones han contaminando a la opinión pública a través de un debate mediático de escasísimo rigor.

Por el contrario, es persistente la idea generalizada de que el Congreso, con vínculos directos e indirectos con el agro-negocio, ha tendido a ser un aliado de los grandes productores y exportadores erosionando la capacidad contributiva de este sector, limitando a mínimos la co-responsabilidad del sector en material medioambiental, en la profundización de la desigualdad en la tenencia de la tierra o en el desplazamiento de campesinos de su hábitat tradicional y de cierta forma limitando los recursos políticos y técnicos necesarios para la reforma agraria.

De hecho, en los inicios del gobierno de Fernando Lugo, cuando se intentó la recuperación de tierras fiscales o públicas (con estudios técnicos sobre propiedades que abarcaban más que las que estaban en los títulos) desde el Congreso, la UGP (Unión de Gremios de la Producción), la Asociación Rural del Paraguay -que funciona en la práctica como un lobby de presión de los empresarios agrícolas y ganaderos⁶⁴- y la prensa se empezó una guerra frontal contra el INDERT. El ex-responsable del INDERT (Alberto Alderete) sufrió innumerables interpelaciones, intervenciones fiscales y judiciales y la última propuesta para incrementar la regulación en materia medioambiental hacia el agro-negocio, apoyada por diversas organizaciones campesinas, también fue rechazada por el Congreso.^{65 66} Una de las principales justificaciones de dicho rechazo parece haber sido que dicha propuesta ley, contrariamente a lo establecido a la Constitución Nacional, otorgaba a gobernaciones y municipios atribuciones que no les competen sino al SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas).⁶⁷

La escasa financiación de la AFC

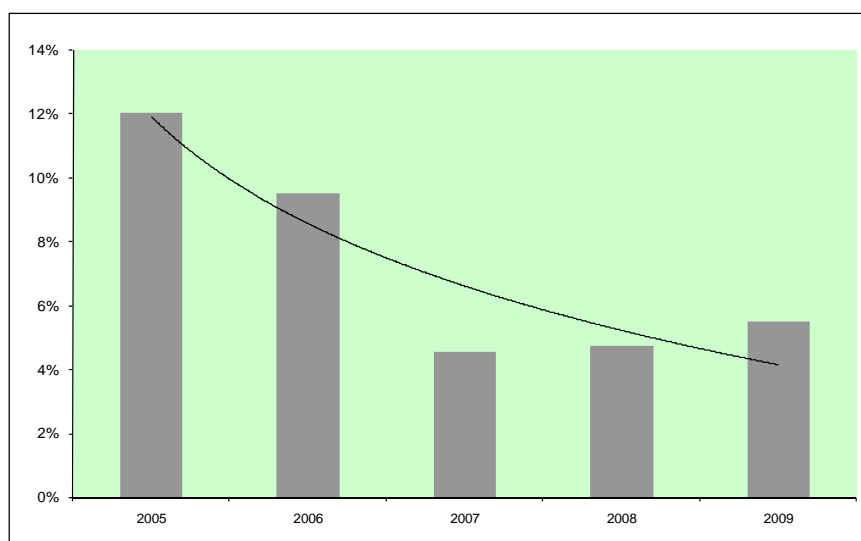
“... La mayoría de los campesinos trabajan autofinanciados, hay crédito pero es muy poco y a veces fuera de tiempo. Nos dan y entonces no se puede invertir y también a veces tenemos temor de invertir en la chacra porque este mercado no es seguro. Ahora como organización teníamos casi 300.000 kilos de algodón mirando al precio del año pasado y ahora no sabemos qué vamos a hacer porque nos costó mucho levantar (...) pero vino la sequía y el precio bajó mucho, entonces si invertís mucho en la chacra te quedas debiendo mucho y no recuperas. Ese es el gran temor que tienen los compañeros, por eso los agricultores se autofinancian. Porque los créditos no son suficientes...”

Liberato Bracho. Productor del departamento de San Pedro, General Resquín.

En los últimos años, a pesar de un mayor gasto público, los programas y proyectos relacionados con la AFC han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en niveles históricos de hace dos décadas.⁶⁸ El gobierno paraguayo en el periodo 2005-2009, presupuestó recursos para agricultura por valor de 902 millones de dólares, de los cuales ejecutó un monto aproximado de 588,1 millones de dólares⁶⁹. Lo que significó un gasto anual promedio de 118 millones de dólares, con una ejecución en promedio del 66,3%.⁷⁰

En promedio, el crecimiento real de la inversión pública en agricultura familiar fue del 15,5%, partiendo de 146,5 millones de dólares en el año 2005 hasta llegar a 236,5 millones de dólares en el año 2009; en valores absolutos la inversión agrícola se incrementó en 66 millones de dólares en el periodo considerado. Sin embargo, en términos relativos la proporción del presupuesto de gasto público dedicado a AFC ha caído en el tiempo: desde un 10%-12% a principios de la década a aproximadamente un 5% en 2009.

Gráfico 1. Porcentaje de gasto público destinado a la Agricultura Familiar Campesina



Fuente: Elaboración propia con datos de IO y de CADEP.

“... Para las mujeres hay menos crédito. Nosotros el año pasado trabajamos con la Secretaría de la Mujer, y salió una resolución, de que las mujeres tienen el mismo derecho que los varones para acceder a créditos. En Concepción nos organizamos las mujeres y nos fuimos a hablar al Crédito Agrícola, y ahí nos preguntaron por qué nuestros maridos no piden el crédito, y le dijimos que nosotras somos productoras que tenemos feria permanente y queremos un crédito para poder producir mejor y poner en feria, pero ninguna accedió al crédito (...)”⁷¹

Nicolasa Trinidad. Dirigente de la Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígena y Popular.

“...Nosotros tenemos un déficit en materia de presencia en el terreno en cuanto a asistencia técnica, un déficit en cantidad y por qué no decirlo en también en calidad y en eficiencia. No es fácil por ejemplo disponer de una cantidad de técnicos capacitados para trabajar con la agricultura familiar(...)

El tema del crédito para la agricultura familiar es un déficit ...”

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

Los productores que conforman la AFC tienen un escasísimo acceso a la asistencia técnica y al apoyo financiero que le permita realizar inversiones en las fincas productoras así como para capital operativo en cada ciclo productivo. De acuerdo con el Censo Agrícola de 2008, del conjunto de los encuestados, solo el 12,4% de las fincas de menos de 20 hectáreas recibe asistencia técnica y solo el 15% de los productores con fincas de menos de 20 hectáreas tuvieron acceso al crédito. Lo poco que recibieron fue provisto en un 37% por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), seguido por las cooperativas (26%) y un 15% del crédito bancario (BNF – Banco Nacional de Fomento). En 2009, en promedio, el CAH concedió 770.600 guaraníes por unidad financiada en la agricultura⁷² (unos 178 dólares)⁷³; cifra bastante baja incluso para la economía familiar.

“...El tema del crédito para la agricultura familiar es un déficit porque en el Paraguay se venía trabajando desde el Crédito Agrícola, que es la principal entidad pública que ofrece créditos a la agricultura familiar con programas semi subsidiados; programas que mezclaban la distribución de insumos con la entrega del crédito (...). Esto estaba ligado a algunos rubros como el algodón, que lo que trajo como consecuencia es que finalmente los productores queden endeudados, y que además de eso aun más empobrecidos. Entonces eso impactó también al interior del Crédito Agrícola de Habilitación, que quedó con una estructura debilitada, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.

La otra tarea aun pendiente es adecuar sus ofertas crediticias a la población rural (...).⁷⁴

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

El conjunto de bancos y financieras públicos (BNF) y privados destinó al sector agropecuario el 30% de 10,9 billones de guaraníes en 2007, el 34% de 19,9 billones de guaraníes en 2008, y el 35% de 24 billones de guaraníes en 2009, equivalentes en dólares a unos 651 millones, 1.532 millones y 1.672 millones, respectivamente.⁷⁵ A las cifras globales canalizadas por el sector privado, fundamentalmente hacia la agricultura empresarial (AE) se deben agregar los recursos entregados por el Fondo Ganadero (FG) para el financiamiento de inversiones y capital operativo en el sector pecuario y por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), también mayoritariamente hacia la AE.⁷⁶

En lo que respecta a la AFD, según su Informe de Gestión de finales del 2008, había concedido en el referido año un total de 1.177 créditos a la agricultura y 1.128 créditos a la ganadería, todo ello con un monto agregado de 310.100 millones de guaraníes. Sin embargo, en 2007 el programa PMCR (micro crédito rural) de la AFD apenas representó el 1% del total de créditos de la AFD y 0,97% en 2008.

“...En nuestro país como sabemos están las entidades públicas y privadas, entonces últimamente los compañeros productores recurren más a entidades privadas para pedir créditos. Anteriormente el Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Fomento daban créditos a los compañeros campesinos, pero ya no pueden porque están endeudados por el alto costo de intereses. Porque además si no pagan su crédito ya se les cierra la posibilidad. Por eso deben recurrir a las entidades privadas. Si no pagan en un año ya no les dan más créditos, eso le pasa a la mayoría, y además la política crediticia del Estado crea las condiciones para que se instalen las instituciones privadas, las financieras, y eso es más pesado, por los altos intereses, más de 35% de intereses en 6 meses, en un año puede ser 45%, depende del tiempo (...) Si uno va a pedir un crédito lo primero que te pregunta el gerente es qué patrimonio tenés, título de propiedad (...) Y eso deja consecuencias graves en el campo, porque los compañeros deben en una institución privada necesariamente, y cuando entran en crisis tienen que vender su tierra. Eso les pasa a muchos productores (...) la crisis productiva trae como consecuencia la crisis económica, y después viene la despoblación masiva de los productores...”

Barcilio Ruíz. Productor del Departamento de Caaguazú, distrito Pastoreo. Comunidad San Isidro. Miembro del Movimiento Campesino Paraguayo

Es propio señalar que las dificultades que enfrenta la AFC para el acceso al crédito a través de fuentes privadas se intensificaron con el colapso del sistema financiero paraguayo a mediados de la década: aproximadamente un 85% de los bancos del momento quebraron⁷⁷ y, de los 37 bancos nacionales (públicos y privados) que había, en el presente solo quedan 14.⁷⁸ De facto, los bancos internacionales no dan préstamos pequeños a pequeños productores, ya que son percibidos como riesgosos.⁷⁹ Otro gran problema es que los pequeños agricultores no acceden al crédito de manera cooperativa:⁸⁰ solamente el 27,5 % de los productores que pertenecen a la AFC están asociados.⁸¹

No hay correspondencia fiscal de parte del agro-negocio

“...Los grandes productores, ellos se apropian de los medios de producción y aparte de eso aprovechan grandes extensiones de tierra y además destruyen nuestro territorio, entonces mucho más tienen obligación de pagar impuestos. Además, ya sabemos las consecuencias cuando ellos entran a producir grandes extensiones y desplazan a las familias campesinas (...) Cuando se desplaza a los campesinos no hay fuentes de trabajo, el resultado de esa injusticia tributaria, por eso se agrandan los cordones de miseria. Falta un equilibrio en el pago justo de los impuestos. Eso puede contribuir a equilibrar la economía de la mayor parte; que son los consumidores...”

Barcilicio Ruíz. Productor del Departamento de Caaguazú, distrito Pastoreo. Comunidad San Isidro. Miembro del Movimiento Campesino Paraguayo

Las irregularidades que impiden que el agro-negocio tribute en mayor medida son moralmente aun más cuestionables cuando se analiza la rentabilidad percibida por dicho sector. Cualquiera que sea la vía de análisis, todo apunta a que la rentabilidad económica del agro-negocio (específicamente del sector de la soja) ha ido en aumento en los últimos años. El precio FOB⁸² de la soja en grano pasó de un promedio de 260 dólares la tonelada en 2005 a su máximo histórico de las últimas dos décadas cuando en 2008 se ubicó en 508 dólares la tonelada, para luego situarse en 431 dólares la tonelada en 2009⁸³ y en 499 dólares en 2011⁸⁴.

Otra vía para intentar realizar un cálculo aproximado de los beneficios obtenidos por los inversores del agro-negocio en Paraguay es por ejemplo, consultando la evolución de los últimos 10 años del índice bursátil brasileño, dada la importancia de la presencia de inversores de nacionalidad brasileña en dicho sector.

Es bastante realista afirmar que un inversor racional que pretende invertir en un país extranjero de forma continuada -con los riesgos de tipo de cambio y de la distancia geográfica asociados-, deberá exigir a su inversión una rentabilidad al menos algo mayor de lo que podría obtener en su propio país en un mercado de total liquidez como es el mercado bursátil. Para realizar la comparación se ha tomado como referencia el Índice Bursátil Bovespa que en 2001 era de 13.936 puntos⁸⁵ frente a los 63.673 puntos al cierre del día 17 de Mayo de 2011. Es decir, que durante estos 10 años la revalorización del índice fue de 457%.⁸⁶ A esto habría que añadir los dividendos anuales repartidos por las empresas cotizantes, que no se tiene en cuenta para efectos de este cálculo pero que no haría sino incrementar los beneficios del inversionista.

Aunque acceder a otros mercados puede ser motivado por la necesidad de ganar economías de escala o por diversificación, no es tan arriesgado señalar que el agro-negocio en Paraguay, debería haber otorgado al menos una rentabilidad esperada media anual del 45,7% para que los inversores brasileños racionales invirtieran en Paraguay en el negocio de la soja en lugar de hacerlo en su propio mercado bursátil, mucho más accesible, totalmente líquido y sin riesgos de tipo de cambio. De hecho, datos de otras fuentes, nos permiten confirmar la suposición.

Según datos aportados por el propio Ministerio de Agricultura paraguayo, la rentabilidad media para la agricultura de la soja cultivada de forma convencional fue de 69% en 2008. *En esta estimación ya se han incluidos tanto los costes directos de siembra y recogida así como los costes indirectos de amortización de maquinaria y arrendamientos de tierras, entre otros.*⁸⁷ En el caso de agricultura por siembra directa los costes se reducen, por lo que la rentabilidad en este caso, fue de 82,08% (según datos aportados por la Federación Paraguaya de Siembra Directa para una Agricultura Sustentable).⁸⁸

En conclusión, parece poco justificable una política tributaria que refuerza la problemática de escasa financiación y limitado acceso a recursos productivos para el pequeño o la pequeña agricultora en un contexto donde existe un sector como el del negocio de la agro-exportación que reporta tantos beneficios privados, que produce externalidades negativas y que no es fuente intensiva de empleo local. Lamentablemente, esta situación aunque injusta, es bastante consistente con una crítica general sobre el agro-negocio en los países de América del Sur: los subsidios, los créditos, las exoneraciones fiscales y las grandes infraestructuras de riego suelen beneficiar a los grandes productores. Mientras, en general, la pequeña agricultura es atendida con programas insuficientemente dotados y con mínima cobertura; y la población rural es asistida mediante programas sociales que tratan de compensar con transferencias monetarias la baja capacidad de generar ingresos.⁸⁹ De hecho, para reforzar la sensación de injusticia fiscal, algunos análisis indican que en Paraguay entre 1995 y 2000 se dirigió más del 70% del gasto público en agricultura hacia subsidios, pero éstos en su mayoría beneficiaron a los grandes productores agro-exportadores.⁹⁰

3 UNA PROPUESTA PARA EL DEBATE

Recaudar más a través de un sistema más progresivo y justo

- Hoy por hoy, dada la configuración del sistema de ingresos fiscales, el margen de maniobra para atender las necesidades de financiación de los objetivos de reducción de la pobreza es sumamente limitado. Por otra parte, un mejor control de la evasión y elusión fiscal requiere como mínimo una dotación mayor de recursos humanos y tecnológicos para la Administración Tributaria. También requiere una mayor efectividad en la penalización del fraude fiscal. Aunque la tarea no es sencilla, es fundamental producir avances efectivos en el control de esta fuga de recursos. Una vía pertinente para obtener más recursos fiscales es a través de la formalización de la economía que derive en una mayor base gravable como resultado de empleos productivos que a su vez estimulen el consumo interno. Sin embargo, es justo no solo asegurar mayor recaudación sino también extremar los esfuerzos para impedir que la configuración del sistema tributario afecte aún más y negativamente a la desigual distribución del ingreso y de la riqueza que caracteriza a Paraguay. Desde el punto de vista de la pobreza y la desigualdad lo primero debería ser la promoción de empleos de calidad para ese segmento de población que hoy no tiene acceso a ellos.
- Por lo tanto, la formalización debería hacerse con extrema cautela dado que sería moralmente cuestionable y bastante absurdo justificar reformas tributarias que amenacen más la precaria situación de la población en peor situación socioeconómica. Existen suficientes indicios para sospechar que el crecimiento de los “cuentapropistas o autónomos” en Paraguay es en parte consecuencia de la migración campo-ciudad. Por lo tanto, es mandatorio incrementar la presión fiscal que proviene de manifestaciones más directas de concentración de la renta y la riqueza en el país y no crear -a través de impuestos injustos- trampas de pobreza por gravar empleos vulnerables o de baja calidad.⁹¹ Una primera vía de formalización imprescindible y coherente con esta idea es la aplicación del Impuesto a la Renta Personal (IRP) para las rentas más altas.⁹²
- Sin embargo, la configuración del proyecto de IRP aunque muy necesario por sus efectos de contención a los incentivos para la evasión/elusión de los otros impuestos (dado su poder informativo y “formalizador”) no derivará en una recaudación significativa dadas las posibilidades de deducir un sinnúmero de gastos. De concretarse este proyecto, se terminará gravando el ahorro y no la renta. Esta deficiencia debería someterse a una revisión.
- Por otra parte, las vías indirectas de recaudación como el IVA tienen efecto regresivo. Aún cuando las exoneraciones estén muy bien diseñadas, el peso de este tipo de impuesto sobre los exiguos ingresos de las familias relativamente más pobres es mucho mayor que aquél que compromete el presupuesto de las familias relativamente más acomodadas. Paraguay ya de por sí es un caso extremo de desequilibrio dada la significativa diferencia entre la porción de tributos indirectos con respecto a los directos en el conjunto de los ingresos tributarios.
- Gravar la propiedad de la tierra es una alternativa imprescindible y coherente con la idea de una mayor recaudación progresiva. Sin embargo, esto requiere inversión en un catastro o en un sistema de auto-declaración de la propiedad rural y sus usos y en otros dispositivos como un sistema de actualización de los precios de mercado de la tierra. Adicionalmente, se necesita de un sistema robusto de transferencias de tecnología y acceso al crédito para pequeños productores. La experiencia internacional es bastante homogénea en alertar sobre estas cuestiones para garantizar un óptimo funcionamiento y la progresividad buscada por esta vía. No hay que suponer que la redistribución como un efecto de un

impuesto a la tierra es automática. Por lo tanto, implementar este tributo requiere también una gran inversión pública previa. Véase Tabla 2.

- La gran cantidad de deficiencias del IMAGRO y el IRACIS dificultan el proceso de fiscalización que lleva a cabo la Administración Tributaria en el presente. Entre ellas, los vacíos del sistema tributario paraguayo que son caldo de cultivo para numerosas posibilidades de arbitraje así como la sospecha de abuso de prácticas de las empresas multinacionales del sector como la alteración de precios de transferencia y fuga de recursos a paraísos fiscales. Por otra parte, sin una mayor capacidad de monitoreo y seguimiento de la Administración Tributaria en todo el territorio nacional y sin una profunda revisión del diseño de dichos impuestos, persistirán muchos de los vacíos que hacen que la contribución tributaria de la soja, incorporada en ambos impuestos, sea mucho menor que la posible. Esta situación además, hará que se mantenga no solo la falta de corresponsabilidad del sector sojero en relación con la situación de pobreza y desigualdad en el país sino también será instrumental al mantenimiento de la inequidad horizontal que se genera entre lo que pagan en concepto de impuestos directos los medianos y grandes productores/exportadores de soja (que tributan en el IMAGRO y el IRACIS) y lo que pagan los otros sectores económicos del país no asociados a la soja (que tributan en el IRACIS). Alinear lo más posible las reglas entre ambos impuestos y revisar sus deficiencias de diseño es también una tarea prioritaria.
- En una primera etapa, gravar las exportaciones parece ser la única forma confiable de gravar los ingresos del sector agropecuario en el presente mientras se resuelven otras cuestiones estructurales del sistema para lograr una mayor tributación por la vía directa.
- Desde el punto de vista de la suficiencia recaudatoria, un impuesto a la exportación de soja en grano representa una base imponible que puede ser sencillamente explotada y con un potencial de ingresos tributarios nada despreciable. Los impuestos a exportaciones economizan en información porque son más fáciles de monitorear.⁹³ Éstos se recaudan en la Aduana cuando se liquidan los ingresos por los bienes y servicios exportados. Adicionalmente, las ineficiencias de este tipo de impuesto podrían verse compensadas en el caso paraguayo dado que la soja no es un producto de consumo interno y produce externalidades negativas sobre la AFC. Véase Tabla 3.
- El impuesto a las exportaciones de soja en grano podría implementarse como una medida temporal y transicional, a ser reemplazada gradualmente en cuanto la administración de los impuestos mejore, se pueda gravar eficazmente la renta de las empresas del sector, se implemente un catastro actualizado y actualizable para poder gravar la tierra y por sobre todo se ponga en marcha un proyecto integral de desarrollo rural y protección social para la pequeña agricultura familiar. Esta transición es importante, dado que entre otros motivos, a pesar de la eficiencia administrativa de impuestos a la exportación, éstos no resolverían la volatilidad de los ingresos fiscales.
- El impuesto a las exportaciones podría ser móvil en función del precio (cuando el precio suba dado un umbral máximo se sube la tasa aplicable) para compartir con el Estado paraguayo la ganancia extraordinaria del sector derivada de precios internacionales altos que promueve el estancamiento de cultivos con fines alimentarios y que al contrario de la soja son mano de obra intensivos. En una segunda fase se podría discriminar según el valor de la tierra; pero la dudosa aplicabilidad⁹⁴ de esta política en el corto plazo posiblemente requiera que el impuesto sea de aplicación general en una primera fase. Una vez que se produzcan los avances en el sistema de información tributaria se podría discriminar en función del tamaño del productor/exportador para garantizar que es efectivamente una política tributaria progresiva y hacer los ajustes en el caso contrario.

- Es además, coherente con esta propuesta analizar opciones para dismantelar subsidios universales ineficientes o no progresivos y exoneraciones injustificadas socialmente o que realmente no se traduzcan en beneficios o valor real para el país.
- Finalmente, es fundamental completar el panorama de las oportunidades que existen para lograr una recaudación más progresiva y justa, que en combinación con otras reformas necesarias por el lado de los ingresos públicos (sistema de seguridad social y royalties de las hidroeléctricas que reciben los municipios) así como en materia medioambiental y laboral, articulen las posibilidades para que el Estado paraguayo pueda abordar con eficacia las tareas de protección de los más vulnerables y de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Tabla 2. Impuesto a la tierra sobre valores de mercado: consideraciones teóricas y para el caso de Paraguay

POTENCIALES EFECTOS SEGÚN LA TEORÍA ECONÓMICA	CONSIDERACIONES CASO PARAGUAY
<p>.- Si el impuesto incentiva al uso eficiente de la tierra podría dinamizar el mercado de tierras dado que aumenta el costo de oportunidad de la subutilización. El efecto de la tributación de la tierra sobre la utilización de la misma equivale a aumentar el costo de poseer tierras subutilizadas y por lo tanto, crea incentivos a utilizarla en la intensidad óptima o en su defecto venderlas.⁹⁵</p> <p>.- El efecto sobre el precio es impreciso, aunque varios estudios señalan que a medio plazo los precios se ajustan al valor presente de las rentas agrícolas descontadas. Los impuestos sobre la tierra pueden corregir los precios de inmuebles en economías donde están por encima de su valor real⁹⁶.</p> <p>.- Es un impuesto que puede ser progresivo si se aplica una tasa de acuerdo al uso, calidad y extensión de la tierra.</p> <p>.- Si la recaudación se destina a inversiones en infraestructura y servicios públicos en el ámbito local, esto a su vez redundará en un mayor valor de los inmuebles y un crecimiento en la base de impositiva. Es lo que se conoce como el círculo virtuoso del impuesto predial⁹⁷ (impuesto a la tierra).</p>	<p>.- Si se logra dinamizar el mercado de tierras y el Estado tiene recursos suficientes para ser un agente que adquiere y redistribuye, se puede avanzar positivamente en desconcentrar la tenencia y generar mayor información sobre este mercado.</p> <p>.- Al haber más tierra disponible producto de una mayor restricción a la tenencia ociosa y especulativa, el precio puede bajar pero también es cierto que en el presente hay mucha presión por tierras más escasas ante la demanda mundial de soja y derivados. La perspectiva de precios internacionales de la soja en ascenso puede ser un elemento que presione más los precios de la tierra. Por este motivo, el Estado tendría que tener suficientes recursos para adquirir tierras con objetivos de redistribución a precios no necesariamente más bajos.</p> <p>.- Si no se produce un sistema de crédito al pequeño productor, el efecto redistributivo y la reforma de la tenencia de la tierra no se logrará. Frente a fallas en el mercado de capitales, los minifundistas, aunque más eficientes en sus métodos de producción⁹⁸, no pueden acceder al financiamiento necesario para expandir su producción, por lo que explotaciones más extensas (y por lo tanto con más colateral/garantías) pueden fácilmente comprar a las más pequeñas. Ante ausencia de políticas de facilitación de financiamiento un impuesto a la tierra puede perjudicar a los pequeños productores dado que aumenta el costo de mantener la tierra (en un principio como bien especulativo, pero también podría aumentar el costo total), y por el contrario, para los latifundistas podría disminuir el costo de comprar la tierra.</p>

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes

Tabla 3. Impuesto a la exportación de soja en grano: consideraciones teóricas y para el caso de Paraguay

POTENCIALES EFECTOS SEGÚN LA TEORÍA ECONÓMICA	CONSIDERACIÓN CASO PARAGUAY
<p>.- Reduce el precio percibido por los exportadores. Ello disminuye la rentabilidad empresarial, lo cual desincentiva -en el margen- la producción, la inversión y las exportaciones del bien gravado, en especial cuando las alícuotas aplicadas son elevadas.</p> <p>.- Los impuestos a las exportaciones trasladan parte de las ganancias de las empresas exportadoras a las arcas del Estado.</p> <p>.- Los efectos sobre la equidad distributiva de los impuestos a las exportaciones dependerá de quienes son los consumidores que se benefician con la reducción del precio del bien exportable (a qué quintil de la distribución del ingreso pertenecen), de qué productores se perjudican con la reducción del precio de venta y del destino que el Estado le asigne a los ingresos por dichos impuestos.</p>	<p>.- El margen de negocio de la soja es alto, la expectativa de precios internacionales parece positiva y la oferta de los países vecinos enfrenta restricciones por lo que es muy probable que un impuesto no desincentive la producción y exportación de soja paraguaya.</p> <p>.- En cualquier caso, puede ser una oportunidad para combinar la política fiscal con otras políticas que fomenten la producción de otros cultivos alternativos (incluso maíz y trigo) donde el “Know How” del sector del agro-negocio pueda aprovecharse. Esto podría ser parte de una estrategia global que combata los efectos nocivos de la especialización primaria y la estrategia de monocultivo que amenaza la producción de alimentos.⁹⁹</p> <p>.- Significa una fuente eficiente (desde el punto de vista de la administración tributaria) de recaudación con fines redistributivos.</p> <p>.- Todo parece indicar que la medida en el caso de Paraguay puede ser positiva desde el punto de vista de la equidad dado que la soja y sus derivados son productos de exportación (no son de consumo interno) y la producción está concentrada en medianos a grandes productores.</p>

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes

Hacer “productivo” el gasto público

- Para que un impuesto a la exportación¹⁰⁰ tenga efecto sobre la distribución del ingreso, la clave pasa por saber adónde se destinan esos ingresos. Por ejemplo, sería progresivo si estos recursos colaboraran con el incremento del gasto en educación y salud para aquellos que más lo necesitan, si se distribuyeran subsidios a la demanda a sectores de menores ingresos, o si se utilizaran para mejorar el estado de la infraestructura para aumentar la competitividad de pequeños productores o regiones más desfavorecidas¹⁰¹. También es fundamental incluir acciones que reduzcan la vulnerabilidad frente a shocks como los climáticos o de volatilidad de precios de los alimentos, a través por ejemplo de un “buffer fund” o fondo contra-cíclico.¹⁰² Es decir, no cualquier destino de esos ingresos es necesariamente progresivo ni favorecerá a la pequeña agricultura familiar por sí solo.
- Para ello lo primero que debe realizarse es una estimación clara sobre las necesidades de financiación de un proyecto integral de desarrollo para la AFC que garantice la productividad de la tierra y asentamientos. Ninguno de los planes consultados cuentan con una estimación del presupuesto necesario. Esta debería ser la primera pauta para discutir cuál es la tasa mínima a aplicar en un impuesto a la exportación de soja en grano.
- Esta iniciativa no tiene por qué excluir al sector de la agricultura empresarial. Sería muy importante replicar experiencias positivas entre los dos sectores (AFC y la agricultura empresarial) aprovechando las potencialidades de cada uno y sobretodo incorporando el acervo tecnológico, el acceso a los mercados y el capital del agro-negocio.
- Es fundamental la profundización del esfuerzo que está llevando a cabo la Secretaría de la función pública en coordinación con otras instancias públicas para el fortalecimiento institucional y para racionalizar y mejorar la capacidad de ejecución del gasto público¹⁰³. Esto debería extenderse tanto a nivel nacional como local. Si el gasto no puede ejecutarse

apropiadamente, será un desperdicio cualquier reforma tributaria. De hecho, el potencial de recaudación de cualquier propuesta debe considerar la inversión necesaria en fortalecimiento de las capacidades públicas para concretar los proyectos sociales.

- Finalmente, deberían incrementarse los niveles de transparencia de las decisiones públicas asociadas al gasto, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles y la participación social en el proceso presupuestario: desde la formulación hasta la ejecución final. Sin estos elementos, serán muy inciertos los resultados de reformas fiscales orientadas a fines sociales. Unido a esto, es imprescindible emprender acciones para que por la vía de mecanismos formales (como la educación formal) e informales se promueva en Paraguay una mayor cultura tributaria.

4 ALGUNOS OBSTÁCULOS A SUPERAR

(...) y además están las trabas políticas para tener leyes que apunten a la equidad del sistema tributario, y después, en la formulación del presupuesto cuando se decide en qué invertir.

Así es, lastimosamente la clase política no es consciente de que los votos también se ganan con el bienestar de la gente y no con la pobreza. Muchos políticos están acostumbrados a ganar votos a través del prebendarismo, del clientelismo, y sienten y creen que teniendo atados a sus votantes van a seguir ganando (...)

Esperemos que algún día los políticos se den cuenta de que van a ganar más ellos mismos, mejorando la calidad de vida de la población y no manteniéndola en condiciones de gran exclusión social y económica para que ellos puedan favorecerse a la hora del voto..."

Verónica Serafini. Coordinadora de la Unidad de Económica Social del Ministerio de Hacienda.

La escasa participación de impuestos directos, los vacíos que promueven la evasión fiscal y la nula incidencia redistributiva del sistema tributario paraguayo no son una consecuencia fortuita. Lejos de haber obstáculos técnicos insalvables, este bloqueo es producto de la coexistencia de factores políticos internos y de consideraciones económicas derivadas del contexto internacional que podrían y deberían analizarse en mayor profundidad y transformarse en la búsqueda de un crecimiento con mayor equidad en el Paraguay.

La literatura reciente plantea diferentes explicaciones para entender los aspectos que están detrás de la política tributaria y en este caso en particular detrás del avance o del bloqueo de reformas fiscales progresivas o justas en países en desarrollo. Algunos enfoques giran en torno a variables de contexto, la estructura económica y el nivel de desarrollo, las instituciones políticas, los aspectos culturales e ideológicos y el contrato social entre los Estados y sus ciudadanos como posibles explicaciones.¹⁰⁴

En Paraguay hay en particular tres condicionantes (no únicos) que pueden estar jugando en contra de reformas tributarias con fines redistributivos. Por una parte, un sector económico muy dinámico concentrado en pocas y poderosas empresas extranjeras y en terratenientes. Adicionalmente, un proceso de formulación de políticas que suele proteger los intereses particulares en contraposición del interés general. El otro factor que es en parte producto de los dos primeros pero que tiene su cuota de responsabilidad individual en el asunto: la debilidad de la participación social amplia como mecanismo efectivo de presión hacia los políticos y por lo tanto de modelamiento de las políticas públicas resultantes.

"...Los sectores sociales todavía no tienen la suficiente fuerza como para representarse a sí mismos en una serie de temas, por ejemplo, a pesar de disponerse de un crédito aprobado de 120 millones de dólares para el metrobús, para mejorar el sistema de transporte público en Asunción, tranquilamente la cámara de Diputados decide no aprobarlo, sin ninguna argumentación técnica, pero la movilización ciudadana es mínima. Hay una responsabilidad de la sociedad también en los cambios, es una responsabilidad conjunta..."

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

Una parte del poder de transformación de la injusticia fiscal, aún no explotado efectivamente, reside en la sociedad civil paraguaya. Lamentablemente la escasa cultura tributaria del país, una pasividad -legado de la dictadura-¹⁰⁵ y debido al cansancio por cierta persecución a la movilización y acción social en los años recientes, así como la tentación ante la cooptación política y las fragmentadas iniciativas que se han promovido, forman parte también de los obstáculos indirectos para lograr las reformas fiscales justas y urgentes.

Concentración del poder económico en el sector

Detrás del agro-negocio existen muchos actores que gestionan, promueven y expanden estos negocios. Sin embargo, como se señaló anteriormente, existe un pequeño grupo de empresas poderosas que controlan lo central del proceso productivo, a partir del control de los insumos necesarios y de la producción para la comercialización e industrialización. El modelo actual de

producción agrícola (basado en el agro-negocio), está controlado por las corporaciones transnacionales, en Paraguay como en el resto del mundo (véase Cuadro 3).

Podría decirse que en parte por este mismo hecho, la producción tiene como principal destino la exportación de lo producido en el país, en función de las necesidades y demandas del comercio internacional, por encima de los requerimientos y necesidades de consumo de la población local¹⁰⁶ o dado que la demanda es extranjera se ha transnacionalizado la producción.

Cuadro 3. Mapa de transnacionales de la soja en Paraguay

La corporación norteamericana **Cargill** se instaló en el país en el año 1978, y actualmente cuenta con más de 20 silos propios, tres puertos privados y una planta industrial. Es la principal exportadora del país desde hace varios años. Exporta principalmente soja en grano, y en menor medida aceite y pellets de soja. La segunda agroexportadora es otra transnacional norteamericana, **ADM Paraguay Saeca**, instalada en el país desde 1997. Esta corporación cuenta en el país para sus operaciones con 30 silos, seis puertos privados y dos convoys de barcazas, éstas últimas construidas en su mayoría a través de la empresa del grupo **Naviera Chaco**. Por su parte, la transnacional **Bunge Paraguay S.A.**, pertenece a **Bunge limited** una multinacional que opera en países como Brasil, Argentina, Paraguay, EEUU; su consejero delegado es Alberto Weisser (brasileño).

La transnacional **Monsanto** comercializa sus semillas transgénicas y agroquímicos, como el conocido "Roundup Ready", a través de empresas que tienen la representación de sus productos. La principal de estas empresas es **Agrofertil S.A.**, cuyos propietarios son de origen brasileño. La segunda socia de Monsanto es **Dekalpar S.A.** Esta empresa también comercializa productos de otra transnacional, **Bayer**. Bajo esta misma modalidad, la corporación transnacional **Syngenta**, con sede central en Suiza, distribuye sus productos en el Paraguay a través de la empresa **Agrosan S.A.**

La principal importadora de insumos agrícolas es la empresa **Agrotec S.A.**, de inversores brasileños, que por un lado produce sus propios agroquímicos, y por el otro, importa y comercializa productos de importantes transnacionales, como **Basf, Pioneer y Bunge**.

Louis Dreyfus Paraguay S.A es una empresa de origen francés, que opera en el país en el sector de algodón y de granos. El Grupo Louis Dreyfus está radicado en Paraguay desde el año 2004 operando a través de su subsidiaria LDC Paraguay SA. Al igual que con el algodón, Louis Dreyfus utilizó su gran experiencia a nivel mundial y sobre todo regional para ubicarse en pocos meses entre los mayores exportadores de granos del país. Entre otras propiedades, posee cuatro desmontadoras en el país.

Noble Paraguay S.A., conocida anteriormente con el nombre de Baelpa, tiene su casa matriz en Hong Kong, y ha tenido un fuerte crecimiento en el país.

Por su parte, **Contiparaguay SA (ex Capsa)** es una empresa de la transnacional anglo-holandesa **Unilever**, que la adquirió en el año 1996. Procesa y elabora aceites, harinas y otros productos, pero también incursionó en la exportación de semillas oleaginosas.

Tres empresas realizan procesos de industrialización en el país, **Cargill, Contiparaguay y Parmalat**. Otras dos, **Nestlé y Unilever**¹⁰⁷ realizan la industrialización en sus filiales en otros países, y en Paraguay sólo importan sus productos y los distribuyen a los establecimientos comerciales.

Cargill posee una planta industrial en la ciudad de Minga Guazú, Alto Paraná, la zona sojera del país por excelencia. La planta tiene capacidad de procesamiento de 1.300 toneladas de granos por día, por lo que se constituye en la mayor industria del sector en el país. Allí elabora aceites vegetales y harina, principalmente de soja, y es la mayor exportadora de dichos productos desde el Paraguay. **Parmalat Paraguay S.A.**, filial de la transnacional italiana de productos alimenticios, cuenta en el país con una planta industrial en la ciudad de San Lorenzo. **Contiparaguay S.A.**, industrializa principalmente aceites, harinas, y envasa jabones y detergentes para Unilever.

Nestlé Paraguay S.A es una filial de la empresa agroalimentaria más grande del mundo, con sede central en Suiza. Importa productos alimenticios elaborados en otros países, principalmente del Brasil. **Unilever de Paraguay S.A** es una empresa importadora de los productos elaborados por la transnacional en otros países, principalmente del sector alimenticio, de limpieza y la higiene personal.

*Fuente: Elaboración propia utilizando a Rojas Villagra (2009) y la página web de la empresa Louis Dreyfus*¹⁰⁸.

Entre las cuatro compañías que dominan más del 50% de las ventas mundiales de la industria de semillas se encuentran Monsanto y Sygenta; ambas con presencia en Paraguay. Seis compañías, entre las que se encuentra también Monsanto, controlan el 75% de las de agroquímicos. Por su parte, Cargill, Bunge y ADM que son las principales empresas exportadoras del país, juntas controlan casi el 90% del comercio mundial de cereales.¹⁰⁹ Por lo tanto, no es ingenuo sospechar que el papel que desempeñan las transnacionales en la economía paraguaya es de un peso determinante y en los resultados que se producen en el ámbito económico, social y ambiental.¹¹⁰

En el curso de elaboración de este informe varios de los testimonios apuntaron a vínculos muy directos entre las transnacionales de la soja, los latifundistas, los medios de comunicación, los partidos políticos tradicionales y la banca privada en el país.¹¹¹

“...en el tema de la soja es evidente que hay un desequilibrio muy marcado, y también a pesar de los esfuerzos que ha hecho el gobierno en generar condiciones para mejorar los ingresos tributarios, son sectores muy poderosos que tienen su influencia en distintos estamentos, e impiden que eso suceda. Pero es necesario...”

Andrés Wherle, Viceministro de Agricultura.

Políticas particularistas y clientelistas

Analizando el proceso de formulación de políticas paraguayas¹¹², un estudio concluye que dicho proceso tiende a ser flexible para la adopción de políticas que otorgan beneficios particularistas; sin embargo, exhibe una considerable rigidez cuando el objetivo es la aprobación de políticas redistributivas o reguladoras de alcance más general.¹¹³ Casi todos los presidentes han tenido dificultades para aprobar políticas de alcance nacional y por tanto se han visto motivados a recurrir mayormente a políticas de tipo particularista (muchas de las cuales fueron necesarias para poder aprobar políticas de mayor alcance). Dicho rasgo parece haberse reforzado en el periodo posterior a 1993. Por varios motivos, a partir de ese momento los presidentes paraguayos han sido mucho más débiles en términos de su capacidad para llevar adelante sus agendas. El primero de los determinantes de este resultado parece residir en la propia Constitución Nacional de 1992.¹¹⁴

“... La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes....”

Constitución Nacional de 1992, en su artículo de apertura.

El hecho de ser “unitario” supone que es regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación departamental y municipal. Por su parte “descentralizado” significa que hay una transferencia de poder político, recursos, competencias y funciones administrativas desde la administración central a otros órganos cuyas bases territoriales son regionales o locales, y que poseen autoridad suficiente para generar normas propias. Por ejemplo, en el caso paraguayo, los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales.

De acuerdo con la Constitución Nacional de 1992, el gobierno central es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Como Estado Unitario sólo existe un Poder Judicial (función jurisdiccional), un solo Congreso Nacional (función legislativa de alcance nacional) y un Poder Ejecutivo nacional (función administrativa). Sin embargo, un sano equilibrio entre esos poderes en pro del bienestar colectivo no se ha logrado en la práctica.

La Constitución vigente (1992) redujo los poderes de la presidencia vis-a-vis el poder legislativo. El poder de veto del presidente es débil y puede ser invalidado por la mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso. El Congreso también recibió las prerrogativas para ampliar el presupuesto fiscal, determinar los ascensos militares, y organizar comisiones de

investigación. El presidente no puede destituir al Congreso, pero el Poder Legislativo puede destituir al presidente¹¹⁵ por la vía de juicio político.

De hecho, la vaga concepción de las normas de juicio político ha invitado a numerosas peticiones de este tipo en los últimos años, añadiendo una gran inestabilidad a las instituciones ya débiles en Paraguay y recrudeciendo el antagonismo entre el ejecutivo y el legislativo. En los años más recientes tanto el presidente Nicanor Duarte (víctima de la fragmentación del apoyo de su partido) como Fernando Lugo¹¹⁶ han sido objeto de numerosas solicitudes de este tipo.

La introducción de elecciones primarias para la selección de candidatos ha hecho su parte, desencadenando una encarnizada competencia para sumar nuevos adherentes a los partidos bajo la égida de cada facción. En consecuencia, a pesar de que la reelección congresal no está prohibida por la constitución paraguaya, el contexto electoral ha creado una mayor incertidumbre respecto de la supervivencia política de los legisladores. Entonces, los legisladores generalmente estarán poco interesados en la formulación de políticas de alcance general (a nivel nacional, regional o a nivel sectorial) y de índole distributiva o reguladora. Por el contrario, es posible que se vean tentados a promover iniciativas capaces de producir beneficios concretos para sus seguidores.¹¹⁷

La sospecha de prácticas corruptas en el Congreso, en particular con las demandas de sobornos y favores a cambio de votos, han complicado aún más las cosas. No se cuenta con mecanismos efectivos de control sobre la financiación de partidos. Existen normativas que regulan la financiación de los mismos, sin embargo en la práctica, es imposible validar el cumplimiento de las mismas: al no existir impuesto a la renta personal y al haber además descoordinación de las entidades de control. Por ejemplo, no existe reglamentación específica con respecto a donaciones anónimas; se “sobreeentiende” que la falta de control específico sobre este asunto se suple de alguna manera con la obligación de los partidos y movimientos políticos de justificar el origen de los fondos o donaciones recibidas.

Los partidos están obligados a justificar el origen de sus fondos por lo tanto, aunque no estén reglamentadas las donaciones anónimas y al no estar permitidas donaciones de más de 30.000 dólares por persona, queda cubierta la eventual utilización de éstas con propósitos ilegales o sospechosos. Sin embargo, una persona puede por ejemplo, donar oficialmente el monto legal máximo establecido y aportar mucho más a través de testaferros, sin que se verifiquen dispositivos para un buen control. Esto ocurre dado que no hay impuesto sobre la renta y por tanto tampoco existe la obligación de la declaración de ingresos.¹¹⁸

La democracia desde 2003 ha traído aparejada la presencia de un amplio número de jugadores con capacidad de veto, lo que ha dificultado el cambio.¹¹⁹ El Poder Judicial parece ser también un jugador, no tan neutro como debería ser. Recientemente el viceministro de Tributación, Gerónimo Bellasai, declaraba al respecto “... la percepción de riesgo en el Paraguay tiene una pata floja, traducida en el Poder Judicial, ya que cuanto más grande es la suma a tributar que aparece luego de una fiscalización, los empresarios llegan hasta la Corte Suprema con tal de no pagar...”. Además, parece no haber penalización efectiva del delito fiscal en Paraguay.

La combinación de la debilidad de las prerrogativas presidenciales, el bajo apoyo legislativo, la sospecha de corrupción en el Congreso y la fragmentación política parecen haber sido los ingredientes para el estancamiento político y otros problemas de gobernabilidad. Era de suponerse que la conflictividad se intensificaría con la llegada de Lugo al Poder ejecutivo, ya que rompió la hegemonía del partido Colorado después de décadas y en principio modificaría las bases ideológicas de las políticas del país. Fernando Lugo ganó una silla en la presidencia pero parece haber perdido toda la sala del Congreso.

“...La izquierda ha tomado la palabra y la han tenido que escuchar. Sus ideas e interpelaciones enriquecieron el debate electoral. Aparecieron temas de los que antes no se hablaba -por molestos, por desconocidos, por conflictivos- como el de la soberanía energética, la salud reproductiva o la tenencia de la tierra. A partir de ahora, nadie podrá candidatearse sin tener algo inteligente que decir sobre estas cuestiones. Eso tampoco es poca cosa (...)

Pero esto no es suficiente para que nuestra izquierda esté contenta. En un sistema político como el nuestro, el espacio que realmente cuenta es el del Parlamento. Y, allí..., definitivamente no están. Fernando Lugo tendrá que tejer con paciencia una alianza que conforme a los mayoritarios liberales y los demás partidos para poder gobernar...”¹²⁰
Alfredo Boccia. Blog del Diario “Última Hora”.

Bloqueo del Congreso a las reformas tributarias

“...Nosotros acompañamos el tema del Impuesto a la Renta Personal, vemos que puede permitir una justicia tributaria.

Por otro lado, nuestro país tiene un régimen latifundiaro, los grandes dueños se consideran propietarios, se apropian de grandes extensiones de tierra en el país, y ellos no pagan impuestos, entonces la tenencia de la tierra tiene que entrar dentro del paquete tributario, porque se especula.

Gran parte de nuestro medio de producción es la tierra y está en pocas manos. Como organización estamos dentro de esa línea de acción, de que necesariamente tiene que haber una regla para que los que tienen poder económico paguen su parte de impuestos, y por eso creemos que el IRP es una necesidad. Sabemos que el Congreso no aprueba porque los grandes señores de la tierra están en el Parlamento, y como consecuencia de eso no hay posibilidades de desarrollo...”

Barcilicio Ruíz. Productor del Departamento de Caaguazú, distrito Pastoreo. Comunidad San Isidro. Miembro del Movimiento Campesino Paraguayo.

Los intentos para reorganizar el sistema tributario en la década pasada comenzaron en 2001 pero no fue hasta 2003 cuando tomaron suficiente impulso para pasar por el Congreso. Dado que Paraguay es un Estado unitario no existen impuestos que no deriven de una Ley del Congreso Nacional, como sí ocurre en los Estados Federales.

A pesar de que La Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal (2004) avanzó claramente en una dirección deseable, en la práctica los grupos habituales continuaron y continúan ejerciendo presión para que se aplase la aplicación de algunos de sus aspectos. Aunque el candidato del Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos, ganó las elecciones, su partido no obtuvo la mayoría de los escaños en el Congreso, que se repartió en partes más o menos iguales entre los tres partidos: Colorado, Liberal y Patria Querida.

El Partido Colorado apoyó la ley, el Partido Liberal se opuso y Patria Querida¹²¹ quedó en una posición de negociación muy buena para apoyar la ley con la condición de que se eliminaran ciertas disposiciones contrarias a sus intereses especiales, convirtiéndose en el principal jugador con poder de veto. Al final, la ley fue diluida y la parte de la contribución tributaria correspondiente al sector agropecuario aumentó pero siguió siendo relativamente pequeña.¹²²

Hasta los inicios de los '90 se cobraba un impuesto del 12% a las exportaciones de soja en grano que fue eliminado a fin de atraer inversiones.¹²³ Después de esto, los intentos por renovar este tributo han sido infructuosos.

En febrero de 2004, el Poder Ejecutivo (Nicanor Duarte) dio a conocer el Decreto N° 1.668/04, en el cual se establecía una tasa impositiva del 4% para la exportación de soja en estado natural. Fue la primera resolución firme del gobierno de Nicanor Duarte Frutos que afectaba a lo que se llamaría “La Patria sojera”; un frase que recogía el cuestionamiento al modelo de agricultura empresarial no incluyente, no siempre asumido con responsabilidad social y con responsabilidad fiscal y casi nulo en generación de empleo rural.¹²⁴ A través de este decreto se establecía un tributo previsto en la Ley 125/91 de Reforma Tributaria, vigente desde 1991, pero que desde 1992 presentaba una tasa del 0%.¹²⁵

El gobierno dispuso, además, que los exportadores de soja abonaran una tasa del 1% en concepto de anticipo del impuesto a la renta. Ambos tributos deberían ser calculados sobre el valor aduanero del producto. El decreto señalaba que los recursos generados por la aplicación del impuesto serían destinados preferentemente a financiar los proyectos de erradicación de la pobreza rural y a fortalecer la agricultura familiar productiva campesina. Este decreto, muy resistido por el sector productivo en general, tuvo una vida muy corta, fue derogado pocos meses después por la Ley 2421/04.¹²⁶

Luego se presentaron a consideración del Congreso varios proyectos de ley para volver a aplicar el impuesto, tanto por iniciativa de algunos legisladores o a propuesta de organizaciones no gubernamentales del sector rural. Sin embargo, muchos de ellos quedaron archivados en las distintas comisiones o ni siquiera aparecen en los archivos del Congreso (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. El archivo de propuestas tributarias

2004: El senador colorado Juan Carlos Galaverna presentó en el Senado un proyecto de ley que crea el impuesto a la exportación de soja en estado natural, teniendo en cuenta que la ley de Adecuación derogaba la establecida en la ley 125/91

2007: El mismo senador Galaverna y los senadores liberales Modesto Luis Guggiari y Juan Carlos Ramirez Montalbetti volvieron a presentar el proyecto de ley que grava la soja, fijando una tasa de 15 % como máximo.

2008: Los diputados Elvis Balbuena y Pedro González presentaron un proyecto en Diputados para gravar la venta de productos agrícolas en estado natural.

2009: A fines de diciembre el senador oficialista Sixto Pereira presentó al senado un proyecto que plantea gravar la exportación de soja un 12%, de trigo en un 5% y de girasol en un 2,5%.

El senador colorado Juan Carlos Galaverna, uno de los hombres fuertes del régimen de ese entonces, concretó en un proyecto la postura del gobierno sobre los agro-exportadoras y en el año 2004 presentó a la Cámara Alta (senadores) un Proyecto de Ley “que crea el impuesto a la exportación de la soja en estado natural”, en conjunto con el liberal Modesto Luis Guggiari. A pesar de ser representante del grupo político que se encontraba en el poder (partido Colorado) en ese momento, su proyecto fue girado a 3 comisiones sin que se lograra tratar en el plenario del Congreso. En 2007 vuelven a insistir con la propuesta. En ambos casos, el proyecto no cuenta ni siquiera con dictamen de las comisiones y duerme en algún cajón olvidado de la Cámara de Senadores.

Apenas integrado el nuevo Parlamento de 2008, el senador por Tekojoja presentó el otro proyecto de ley que figura en los archivos del Legislativo, con la intención de gravar “la exportación de materia prima oleaginosa”. Sin embargo, el mismo gobierno de Fernando Lugo decidió postergar el tratamiento de cualquier gravamen debido a la crisis financiera mundial. Otro de los intentos más recientes fue el proyecto que presentó el senador oficialista Sixto Pereira, a fines de diciembre de 2009, que planteaba gravar la exportación de soja en un 12%, de trigo en un 5% y de girasol en un 2,5%. La propuesta del senador Sixto Pereira surge en el seno de la organización CNOCIP (Central Nacional de Organizaciones campesinas, Indígenas y populares) que encuentra en éste un aliado en el Congreso para introducir la propuesta.

En Marzo de 2011, al conjunto de propuestas estancadas se le sumó el proyecto de ley presentado por el senador liberal Ramón Gómez Verlangieri, quien propuso establecer un impuesto de 6% para la exportación de granos, apuntando principalmente a la soja, y 5% a la carne. Este proyecto contó con el apoyo del ministro de Hacienda Dionisio Borda pero a fecha de publicación de este informe no se ha avanzado en nada concreto.

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes

Con respecto a la modificación del impuesto a la tierra, para procurar una mayor recaudación derivada de éste, en 2004 el entonces vicepresidente de la República, Luis Alberto Castiglioni propuso la creación de un impuesto al patrimonio rural de 1 y 2% sobre el valor de mercado de las tierras aplicable a propietarios de un mínimo de 20 ha. En 2007, el Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)¹²⁷ y la Central Nacional de Organizaciones Campesinas,

Indígenas y Populares (CNOICIP) pretendieron la sanción de una Ley de creación del “Impuesto a la tierra ociosa”. Esta propuesta ni siquiera figura en el archivo del Poder Legislativo.

Por otra parte, el IRP sigue sin poder aplicarse. Para evitar su aprobación -dado que ya sería un escándalo votar en contra- lo que ha ocurrido en distintas oportunidades es que los miembros del Congreso deciden ausentarse y con ello bloquean la posibilidad de al menos proceder a la votación.¹²⁸

Lo cierto es que más allá de los discursos, a la fecha no ha sido posible un debate efectivo entre todas las partes, para concretar cualquiera de los tres tributos o para resolver asuntos que serían indispensables para formalizar la economía de una forma justa, por ejemplo clarificando la situación de la tenencia de la tierra o asegurando la implementación de un catastro en condiciones.¹²⁹ El gobierno de Nicanor Duarte tomó medidas enérgicas para incluir la mayor variedad posible de grupos en el diálogo sobre la reforma tributaria, entre ellos la sociedad civil, grupos empresariales y sindicatos. Pero como se ha descrito anteriormente este debate no derivó en cambios para la procura de un sistema tributario más progresivo.

Sin catastro es prácticamente imposible identificar la verdadera extensión o el uso de la tierra. Sin embargo, éste ha sido resistido sistemáticamente por los sectores empresariales. Al parecer, la misma Corte Suprema de Justicia se opone. Los funcionarios se manifiestan en contra alegando sobrecarga de trabajo y/o que no hay forma de instrumentar el cruzamiento de información necesario.¹³⁰ Tanto las iniciativas nacionales como algunas locales han fracasado estrepitosamente. La promesa de realización del Catastro Nacional anunciado por Lugo en su campaña, cayó en un profundo olvido. Parece que no es de interés sobrepasar la confusión sobre los lindes de las propiedades¹³¹ y en más de dos años del gobierno no se volvió a hablar del tema.

La politización del presupuesto público

“(...) pero también el sistema de distribución es injusto, porque cuando hay crecimiento económico en el país, rápidamente el Congreso se autoaumenta el sueldo y no entra en la agenda política del estado el desarrollo productivo. Entonces es muy mala la situación, porque además de que hay pocos recursos esos recursos están mal distribuidos. Se le da a las instituciones que no son productivas...”

Barcilicio Ruíz. Productor del Departamento de Caaguazú, distrito Pastoreo. Comunidad San Isidro. Miembro del Movimiento Campesino Paraguayo.

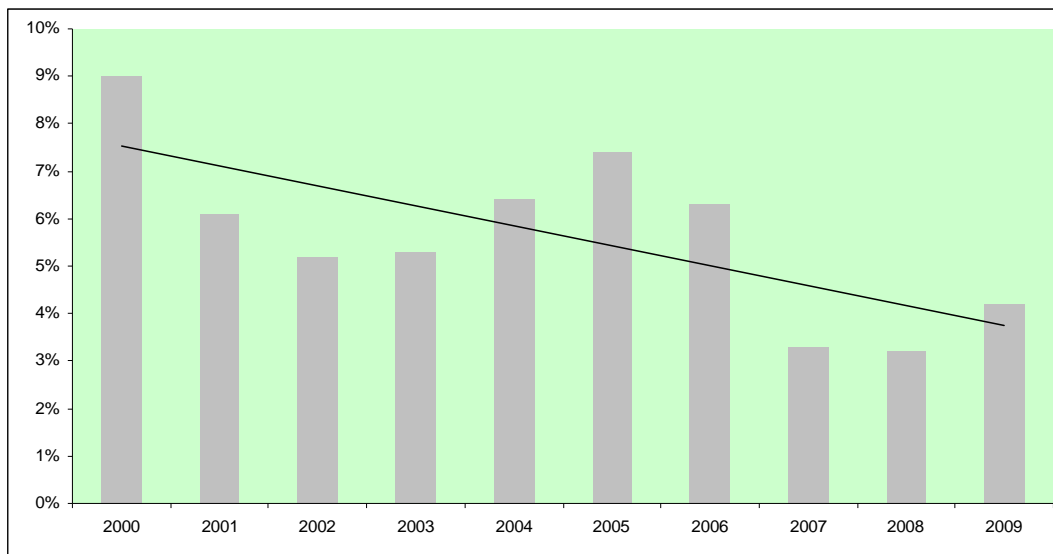
El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación¹³² es presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tiene prioridad absoluta.¹³³ Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas.

En Paraguay, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación es substancialmente modificado durante el curso de programación.¹³⁴ Una vez sancionado y promulgado es enviado al Ministerio de Hacienda, donde el mismo tiene la facultad de elaborar un Plan Financiero con el objetivo de mantener el equilibrio presupuestario y resguardar el cumplimiento del Plan de Ejecución del Presupuesto.¹³⁵ Existen importantes diferencias entre el Proyecto de Presupuesto y el Plan Financiero resultante; lo que parece haber afectado los recursos efectivos de los que disponen instituciones claves para la reforma agraria (MAG, INDERT). En las decisiones sobre el gasto público parece primar el criterio político con fuertes disputas entre el ejecutivo y legislativo.¹³⁶

Algunos hechos aislados pueden ayudar a confirmar la afirmación previa. En los años recientes el Congreso recortó al mínimo presupuestos para tierra. El INDERT no cuenta con recursos para movilizarse al interior para hacer su trabajo eficazmente. Los recursos que ha recibido el MAG como proporción del PIB variaron significativamente en el tiempo y ha tendido a caer la importancia del MAG en el conjunto del gasto público (Gráfico 2). Por lo tanto, el porcentaje de

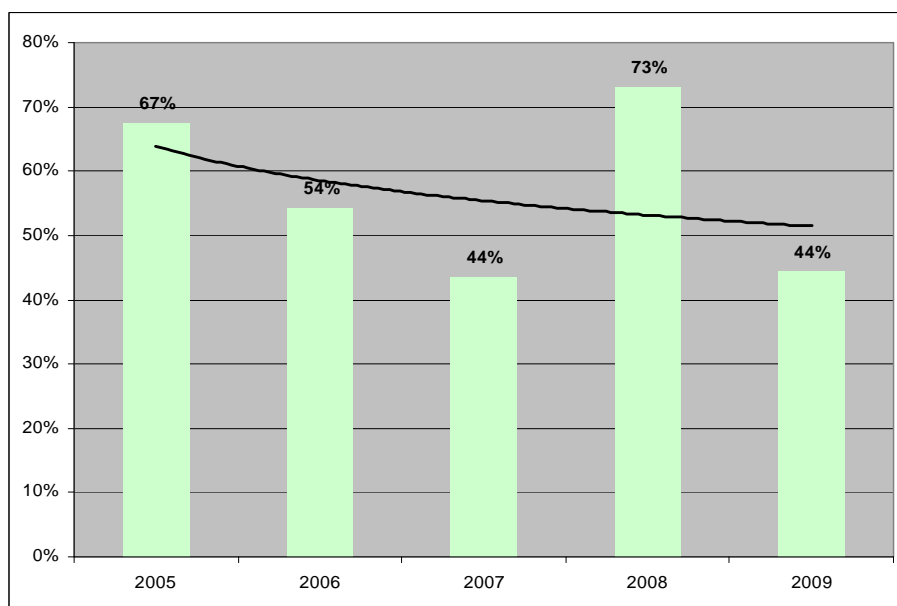
gasto dedicado a la AFC que proviene del MAG también es un poco irregular y con tendencia decreciente en los últimos años (Gráfico 3).

Gráfico 2. Porcentaje de gasto público destinado al Ministerio de Agricultura y Ganadería



Fuente: Elaboración propia utilizando a CADEP

Gráfico 3. Porcentaje del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería destinado a la Agricultura Familiar Campesina



Fuente: Elaboración propia utilizando a CADEP y Ramírez (2010)

En su conjunto, la polarización política y sus efectos sobre la financiación ha debilitado aún más las instituciones claves en el proceso de desarrollo sostenible para la AFC y para revertir la gran desigualdad de la riqueza que se vive en el campo paraguayo.

Finalmente, como un problema añadido, la participación social en el proceso presupuestario y su capacidad de influir en la orientación del gasto gubernamental es básicamente nula.¹³⁷ Esto, unido a la escasa cultura tributaria es caldo de cultivo para el estancamiento.

“...Muchas veces nosotros mismo no estamos exigiendo la factura para que se pueda exigir más. Ayer, en la recorrida que hice cuando me fui a la zona de Tacuati no encontré un pueblo campesino, y llegué a una zona de Amambay y quise cargar combustible y yo sé que el combustible no paga impuesto pero la estación de servicio de los extranjeros que están asentados en nuestro país no tiene factura contable para hacer sus negocios. Yo me voy, compro pero no tengo como comprobar mi compra. No es solo el impuesto que dejan de pagar por su producción, sino hasta en el lugar donde están vendiendo sus galletas, sus cosas, ahí tampoco.

Si querés comprar lo llevas pero con una nota de venta. Hay que ir obligando para que la gente que no paga pague un poco por lo menos, todavía falta concientización, hasta la última persona que está allá tiene que exigir para que pueda verse lo que es el aporte como impuesto y eso pueda volver allá, es un trabajo pesado y necesitamos conocer más y aprender más para trabajar más.

Porque de ahí salen los recursos para invertir en infraestructura, caminos sistema de agua, la parte de salud, equipamiento de las escuelas, recursos humanos que se necesitan que estén allá... “

Fidelina Vázquez. Promotora social, del Centro de Estudios Paraguayos (CEPAG).

BIBLIOGRAFÍA

- Bailey** (2011) *Cultivar un futuro mejor*. Intermón Oxfam; http://www.intermonoxfam.org/es/UnidadesInformacion/anexos/12288/110531_cultivarfuturo.pdf.
- BASE-IS** (2006) y **GRR** (2006); "Peasant Family in Paraguay Condemned by Agrotoxins"; http://upsidedownworld.org/main/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=0.
- Boccia** (2008); "Claroscuros de la izquierda paraguaya", <http://blogs.ultimahora.com/post/783/50/claroscuros-de-la-izquierda-paraguaya.html>.
- Ciciolli** (2004); "Impuesto a la Exportación de Soja (Primera parte): La resistencia de los privilegiados"; <http://www.rel-uita.org/agricultura/impuestos-soja.htm>.
- Ciciolli** (2006); "De Presidentes de la República a campesinos sin tierra" <http://www.rel-uita.org/internacional/tierras-malhabidas.htm>.
- Childress, Hansen, Solomon y van den Brink** (2009) "Agricultural Land Tax, Land Use Intensification, Local Development and Land Market Reform" Capítulo 12 en: *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus*. Hans P. Binswanger-Mkhize, Camille Bourguignon y Rogier van den Brink (eds.). Washington D.C.: The World Bank.
- Díaz Frers y Castro** (2008) *Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo*. CIPPEC. Centro de Implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento. Documento de Trabajo N° 14.
- Garriga y Rosales** (2008) *Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones*; <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc75.pdf>.
- Giménez** (2010) *Situación y perspectivas del sector agro-rural paraguayo 2009*. Serie sector agro-rural paraguayo n° 3. IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Oficina en Paraguay.
- Guereña** (2011) *Derecho a producir. Invertir más y mejor en la pequeña agricultura de América del Sur*. Intermón Oxfam.
- Glauser** (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*. Base Investigaciones Sociales (BASE-IS).
- IRC - International Water and Sanitation Centre** (2006); "Paraguay: preocupantes niveles de uso de agrotóxicos, FAO"; <http://www.noticias.irc.nl/page/35072>.
- Itriago** (2011) *Dueños del Desarrollo. Impuestos para reducir la pobreza*. Intermón Oxfam.
- Itriago** (2012) *Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura*. Intermón Oxfam.
- Jiménez, Sabaini y Podestá** (2010) *Evasión y equidad en América Latina* http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf.
- Kacef** (2009), CEPAL. "La progresividad de los ingresos tributarios: Menos evasión y más equidad". *Seminario ADI 2011, La Reforma de la Fiscalidad en América Latina 7 y 8 de octubre del 2011, Barcelona*.
- Lange y Moriya** (2004) *El algodón en la agricultura de conservación de los pequeños agricultores. Experiencias en Paraguay*. Organización para la agricultura y la alimentación (FAO en inglés) y Cooperación alemana (GTZ en inglés); <http://www.fao.org/ag/ca/doc/ACalgodon.pdf>.
- Lluis O'hara** (2010) *Antecedentes del Impuesto a la Soja en el Paraguay. Situación del Impuesto a la Tierra en el Paraguay*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e Intermón Oxfam.
- Marchewka**; "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Paraguay", <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería-Dirección General De Planificación- Unidad De Estudios Agroeconómicos** (2008) *Algodón 2007/2008*; <http://www.mag.gov.py/dgp/isa%20algodon.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería Paraguay** (2009); "Censo Agropecuario Nacional 2008".
- Ministerio de Agricultura y Ganadería-Dirección General De Planificación- Unidad De Estudios Agroeconómicos** (2010) *Producción de soja en AL Paraguay: Zafra 2008/2010*
- Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh y Montero** (2011), "De la Concentración a la fragmentación el Juego Político en Paraguay de los últimos 50 años" en *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*; <http://dss.ucsd.edu/~ssaiegh/paraguay.pdf>
- Naciones Unidas** (2008) *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Series Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo. Santiago de Chile.

- ONG Repórter Brasil y Base Investigaciones Sociales** (2010) *Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay – 2010*;
http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/PARAGUAY_2010ESP.pdf
- Organización mundial para la agricultura y la alimentación - FAO en inglés** (2000) *Los instrumentos de protección y sus repercusiones económicas*; <http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/x7352s03.htm>.
- Organización mundial para la agricultura y la alimentación (FAO en inglés) y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - España** (2010) *Bioenergía para el desarrollo sostenible. Políticas públicas sobre biocombustibles y su relación con la seguridad alimentaria en Paraguay*.
- Palau Viladessau** (2011); "Según centro de investigación, habría más de 310 mil familias campesinas sin tierra";
<http://ea.com.py/segun-centro-de-investigacion-habria-mas-de-310-mil-familias-campesinas-sin-tierra/>
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas, Paraguay** (2008) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el desarrollo*. Paraguay 2008.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas, Paraguay** (2010) *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*. Paraguay 2010.
- Ramírez**, (2011) *Análisis de la Inversión Agropecuaria en Paraguay*. Intermón Oxfam.
- Riquelme, Palau y Villagra** (2010). Acciones del Gobierno Lugo para la Reforma Agraria entre agosto de 2008 y junio de 2010. Informe final. Agosto 2010.
- Rodríguez** (2011) *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay, Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana- y Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Rojas Ortigoza** (2003) *El Presupuesto Público en Paraguay y la Interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*.
- Rojas Villagra** (2009a). Actores del agro-negocio en Paraguay. Base Investigaciones sociales y Diakonia Acción Ecuémica Sueca. Primera edición. Marzo 2009.
- Rojas Villagra** (2009b); "Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares",
<http://ea.com.py/gobierno-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/>
- Ruiz Díaz** (2008); "The Struggle for Land"; <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44584>.
- Sabaini, O'Farrell** (2009). La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina. Versión preliminar. 21 Seminario Regional de Política Fiscal. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile. Enero 26 al 29, 2009.
- Silva-Leander, Gacitúa y Carter** (2004) *Paraguay: Social Development Issues for Poverty Alleviation*. Banco Mundial;
http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Paraguay_Country_Social_Analysis.pdf.
- Stads, Santander** (2008) *Paraguay*. ASTI. Indicadores de Ciencia y Tecnología Agrícola. Cuaderno de país no 40. Diciembre 2008;
http://www.ifpri.org/node/7793?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Ifpriupdate+%28IFPRI+Website+Update%29.
- Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne** (2006) *La política de las políticas públicas*.
http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/publTO-2006_esp.pdf.
- Valenzuela** (2009); "Aprobaron polémica ley de agrotóxicos en Paraguay"
<http://paraguaycontaminada.blogspot.com/2009/05/aprobaron-polemica-ley-de-agrotoxicos.html>.
- Villalba Digalo** (2010); "El mal negocio de subsidiar el gasoil", Sindicato de periodistas del Paraguay,
<http://periodistaspy.blogspot.com/2010/12/el-mal-negocio-de-subsidiar-el-gasoil.html>.
- Waller** (2011); "Las inversiones en tierra paraguaya";
<http://www.carle-andrioli.com/espanol/boletines/nuevos/LasInversionesEnTierraParaguaya.pdf>.
- Zárate A.** (2010) *El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009*. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya);
http://www.cadep.org.py/V3/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf
- Zibechi** (2008); "Bañados de Asunción: La potencia de la comunidad";
<http://www.cetri.be/spip.php?article758>.

NOTA

- ¹ Véase Bailey (2011) pág. 36.
- ² Véase Bailey (2011) pág. 16.
- ³ Guereña (2011).
- ⁴ Véase Guereña (2011) pág. 22, Cuadro 5. Qué entendemos por pequeña agricultura.
- ⁵ Ramírez (2011), Anexo 2, utilizando datos promedios del Banco Central para el periodo 2005-2009.
- ⁶ Ramírez (2011) utilizando datos del Censo Agropecuario 2008.
- ⁷ Véase Guereña (2011) pág. 23-24.
- ⁸ Datos de la Dirección de Censo y Estadística Agropecuaria (DGEEC) y el Gabinete Social.
- ⁹ "Objetivos de Desarrollo del Milenio: La Meta"; <http://www.sigpa.org/gastosocial/gastosocial.php?dts=presu>.
- ¹⁰ "Hay solo 74.179 campesinos "sin tierra" en todo el país, según INDERT"; http://www.paraguayrural.org/index.php?option=com_content&view=article&id=184:hay-solo-74179-campesinos-sin-tierra-en-todo-el-pais-segun-indert-&catid=3:noticias&Itemid=1.
- ¹¹ Palau Viladessau (2011), "Según centro de investigación, habría más de 310 mil familias campesinas sin tierra"; <http://ea.com.py/segun-centro-de-investigacion-habria-mas-de-310-mil-familias-campesinas-sin-tierra/>.
- ¹² PNUD (2010) citando a Censo Agropecuario Nacional (2008).
- ¹³ Entrevista efectuada en el mes de marzo de 2012 .
- ¹⁴ "Piden que más royalties vayan para intendencias y gobernaciones"; <http://www.paraguay.com/nacionales/piden-que-mas-royalties-vayan-para-intendencias-y-gobernaciones-72139>.
- ¹⁵ "Gobierno de Paraguay transfirió 100% de royalties a municipios"; <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/gobierno-de-paraguay-transfirió-100-de-royalties-municipios>.
- ¹⁶ "Deforestación del Chaco paraguayo se reaccelera"; <http://www.abc.com.py/nota/deforestacion-del-chaco-paraguayo-se-reaccelera/>.
- ¹⁷ Stads and Santander (2008); http://www.ifpri.org/node/7793?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Ifpriupdate+%28IFPRI+Website+Update%29.
- ¹⁸ Zibechi (2008); "Bañados de Asunción : La potencia de la comunidad"; <http://www.cetri.be/spip.php?article758>
- ¹⁹ BCP (Banco Central de Paraguay) y MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-algodon-produccion.htm>.
- ²⁰ Ministerio de Agricultura y Ganadería- Dirección General De Planificación- Unidad de Estudios Agroeconómicos (2008), "Algodón 2007/2008"; <http://www.mag.gov.py/dgp/isa%20algodon.pdf>.
- ²¹ BCP (Banco Central de Paraguay), <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-algodon-precios.htm>
- ²² Véase Lange y Moriya (2004); <http://www.fao.org/ag/ca/doc/ACalgodon.pdf>.
- ²³ Giménez (2010).
- ²⁴ De acuerdo con el MAG (Paraguay), el costo estimado de la producción de soja fue de 676 dólares (3,4 millones de guaraníes aproximadamente) por hectárea (utilizando la tecnología convencional – mecanizada, la más utilizada por los productores del rubro a gran escala); <http://www.mag.gov.py/dgp/PARAGUAY%20ISA%202008%202010%2014%2006%2010.pdf>.
- ²⁵ Dato promedio. Según entrevista realizada a Luis Rojas Villagra (BASE IS) realizada en el mes de abril de 2011.
- ²⁶ Entre estos nuevos departamentos, el de más rápido crecimiento ha sido el departamento de Canindeyú que de tener un área equivalente al 12% del total en el año 1980, pasó a representar el 17% del total de la superficie sembrada de soja en el año 2005.
- ²⁷ Dirección de Censo y Estadística Agropecuaria (2008).
- ²⁸ Documento interno de Base Is (2011) citando a la Dirección de Comercialización del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay.
- ²⁹ "Los números globales revelan que mientras que en 2008 Paraguay importó 21 mil toneladas de cereales, cítricos, frutas, hortalizas y legumbres, en el 2010 el ingreso de esos productos se cuadruplicó, llegando a 89 mil toneladas, según un comunicado del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)"; <http://ea.com.py/el-alimento-de-los-paraguayos-depende-de-la-importacion-de-alimentos-extrajeros/>.
- ³⁰ PNUD Paraguay (2008)
- ³¹ *Ibid.*
- ³² Según entrevista a Verónica Serafini (Ministerio de Hacienda) realizada en el mes de abril de 2011.
- ³³ Bailey (2011) citando a Ivanic y Martin (2008).
- ³⁴ Impuesto regresivo, cuanto mayor es la ganancia o renta, menor es el porcentaje de impuestos que debe pagarse sobre el total de la base imponible.
- ³⁵ Véase PNUD Paraguay (2008).
- ³⁶ Ruiz Díaz (2008); "The Struggle for Land"; <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44584>.
- ³⁷ Glauser (2009).
- ³⁸ "Paraguay prohíbe venta de tierras a extranjeros"; <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/paraguay-rohíbe-venta-de-tierras-a-extranjeros-310293.html>.
- ³⁹ Es una ley que busca regular los derechos de los campesinos y contempla la posibilidad de expropiación de los latifundios improductivos y el otorgamiento de tierras a los campesinos sin tierras que hayan tenido "buena conducta". También pretende regularizar las tierras de las comunidades indígenas reconociendo así sus derechos sobre el uso y propiedad de las tierras que utilizan y han utilizado desde siempre. Por otra parte, pretende defender a los campesinos de sí mismos al declarar las tierras expropiadas intransferibles, inembargables y no hipotecables, aunque sí pueden ser transmitidas vía herencia. Según la ley la obligación del campesino es trabajar la tierra otorgada y que no quede yerma.
- ⁴⁰ Esto consta en la ley número 2.532/5 –que modificó la normativa número 2.647– que "establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay".
- ⁴¹ Waller (2011); "Las inversiones en tierra paraguaya"; <http://www.carle-andrioli.com/espanol/boletines/nuevos/LasInversionesEnTierraParaguaya.pdf>.

- ⁴² “Suelo guaraní, tentación extranjera”; <https://vivapy.wordpress.com/2011/04/10/suelo-guarani-tentacion-extranjera/>.
- ⁴³ Rojas Villagra (2009a).
- ⁴⁴ IRC - International Water and Sanitation Centre citando a Diario Última Hora, Política, Asunción, 12 de mayo de 2006; “Paraguay: preocupantes niveles de uso de agrotóxicos, FAO”; <http://www.noticias.irc.nl/page/35072>.
- ⁴⁵ BASE-IS (2006) y GRR (2006); “Peasant Family in Paraguay Condemned by Agrottoxins”; http://upside-downworld.org/main/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=0
- ⁴⁶ “Deforestación del Chaco paraguayo se reaccelera”; <http://www.abc.com.py/nota/deforestacion-del-chaco-paraguayo-se-reaccelera/>.
- ⁴⁷ Rojas Villagra (2009a).
- ⁴⁸ ONG Repórter Brasil y Base Investigaciones Sociales (2010).
- ⁴⁹ Ciciolli (2004); “Impuesto a la Exportación de Soja (Primera parte): La resistencia de los privilegiados”; <http://www.reluita.org/agricultura/impuestos-soja.htm>.
- ⁵⁰ Kacef (2009).
- ⁵¹ Véase Itriago (2012).
- ⁵² Ibid.
- ⁵³ Ibid.
- ⁵⁴ Ibid.
- ⁵⁵ Rodríguez (2011) a partir de datos de CEPAL y González (2008).
- ⁵⁶ Véase Itriago (2012).
- ⁵⁷ El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es un impuesto general sobre el consumo que se aplica a las actividades comerciales que implican la producción y la distribución de bienes y la prestación de servicios. El IVA recae en última instancia en el consumidor final, en forma de porcentaje aplicado al precio final del bien o del servicio. Este precio final es la suma de los valores añadidos en cada etapa de producción y de distribución.
- ⁵⁸ Continuación cita de Verónica Serafini: “Si gana 10 millones, apenas el 6% destina de eso al pago de impuestos (...) porque el que gana poco consume todo, y todo eso que consume paga IVA y no tiene en qué descargar su IVA. Si yo gano 1,6 millones y me voy a supermercado, y pago préstamos para construir mi casa, y pago mi vestimenta y otras cuotas, estoy pagando IVA del 10%, y no tengo en qué descargar. Pero si yo gano 16 millones y gasto solo la mitad, y la otra mitad ahorro, ya no estoy pagando por lo que ahorro por ejemplo. Y también si tengo un negocio puedo descargare el IVA (...)”
- ⁵⁹ Organización mundial para la agricultura y la alimentación - FAO en inglés (2010) citando a el Diario ABC, pág.38; http://www.rlc.fao.org/uploads/media/politicas_publicas_sobe_biocombustibles_paraguay.pdf.
- ⁶⁰ “Estado no podrá mantener subsidio al combustible por presión tributaria actual”; <http://www.mercosurtime.com/2012/01/estado-no-podra-mantener-subsidio-al-combustible-por-presion-tributaria-actual/>
- ⁶¹ Villalba Digalo (2010). “El mal negocio de subsidiar el gasoil”, Sindicato de periodistas del Paraguay”; <http://periodistaspy.blogspot.com/2010/12/el-mal-negocio-de-subsidiar-el-gasoil.html>
- ⁶² Guereña citando a De Ferranti et al. (2005).
- ⁶³ Rojas Villagra (2009b), “Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares”, <http://ea.com.py/gobierno-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/>
- ⁶⁴ La UGP está constituida por varios gremios agropecuarios: ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE SEMILLAS DEL PARAGUAY (APROSEMP), ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE SOJA, CEREALES Y OLEAGINOSAS DEL PARAGUAY (APS), ASOCIACION RURAL DEL PARAGUAY (ARP), CÁMARA DE FITOSANITARIOS Y FERTILIZANTES (CAFYF), COORDINADORA AGRÍCOLA DEL PARAGUAY (CAP), CÁMARA PARAGUAYA DE SANIDAD AGROPECUARIA, CAMARA PARAGUAYA DE LA STEVIA (CAPASTE), CAMARA PARAGUAYA DE EXPORTADORES DE CEREALES Y OLEAGINOSAS (CAPECO), CÁMARA PARAGUAYA DE LA CARNE (CPC), FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN (FECOPROD), FEDERACION PARAGUAYA DE MADEREROS (FEPAMA), SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA y el CENTRO AZUCARERO PARAGUAYO.
- ⁶⁵ Riquelme, Palau y Villagra (2010).
- ⁶⁶ Valenzuela (2009), “Aprobaron polémica ley de agrotóxicos en Paraguay”; <http://paraguaycontaminada.blogspot.com/2009/05/aprobaron-polemica-ley-de-agrotoxicos.html>.
- ⁶⁷ Véase archivo de noticias de “Paraguay: Ley de plaguicidas es bloqueada por agroexportadores”; http://www.rap-al.org/index.php?seccion=8&f=news_view.php&id=219.
- ⁶⁸ Ramírez (2011).
- ⁶⁹ Valores representados en dólares constantes del 2005.
- ⁷⁰ Ramírez (2011). Véase Anexo 15A pág. 117.
- ⁷¹ Continuación cita de Nicolasa Trinidad “(..) No discutimos la resolución pero no hay plata” nos dijeron. Y ahí le dijimos, los que no tienen necesidad acceden al crédito agrícola, los que trabajan en grande, pero para los pequeños no hay. Tienen oficinas en todos los departamentos pero no hay los recursos. Se da a los que trabajan en grande y a los pequeños no les dan nada. Muchas mujeres productoras jefas de familia necesitan ayuda. En el campo está peor la situación ahora(...)”.
- ⁷² Giménez (2010) en base a datos del Banco Nacional de Fomento (2009) y del Crédito Agrícola de Habilitación (2009).
- ⁷³ Cálculos propios utilizando el tipo de cambio dólar/guaraní al 26 de abril de 2012(1 dólar equivalente a 4342 guaraníes).
- ⁷⁴ Continuación de la cita de Andrés Wherle (Viceministro de Agricultura): “...En este momento el Crédito Agrícola está teniendo aproximadamente unas 12 o 15 ofertas de distintos tipos de crédito, incluyendo bancas comunales, que son créditos dirigidos a población de escasos recursos para disponer de un capital que pueda estar circulando y que pueda servirle para apoyarle en sus actividades tanto productivas como artesanales y agroindustriales, pero a pesar de eso la cobertura es aun poca(...) El Crédito Agrícola tiene una cobertura de aproximadamente 45.000 familias, sobre la base de 240.000 familias que están en el rango de hasta 20 hectáreas. O sea, hay una gran posibilidad de crecer en el tema del crédito, pero por el otro lado hay que tener alternativas diferenciadas de crédito que es lo que estamos trabajando. Y esta alternativas diferenciadas de créditos, de a acuerdo a estratos de la agricultura familiar deberían estar a la vez acompañadas por otras normativas como es el caso el seguro agrícola, que lo que haría es justamente proteger la producción de la agricultura familiar o resguardar la producción de la Agricultura Familiar de las inclemencias

climáticas; de tal manera que cuando se presente una circunstancia de ese tipo, el crédito no se transforme también en un segundo problema además de la sequía...”

⁷⁵ Giménez (2010).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Según entrevista a Luis Bareiro (Última Hora) realizada durante el mes de abril de 2011.

⁷⁸ En Paraguay hay 13 bancos privados (entre nacionales (7) y extranjeros (6) y 1 público desde los 37 que existían en 1995; <http://www.websparaguay.com/bancos> (último acceso 18 de octubre de 2011).

⁷⁹ Según entrevista a Luis Bareiro (Última Hora) realizada durante el mes de abril de 2011.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ramírez (2011).

⁸² FOB Golfo. #2.

⁸³ Según datos de Fedeagro.org.

⁸⁴ Media aritmética de marzo a septiembre; <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=soja>.

⁸⁵ *Conjuntura Econômica*, dezembro 2008 p. XIV y XV.

⁸⁶ Se ha escogido un plazo muy largo de tiempo, lo que nos permite limitar el riesgo de la volatilidad bursátil en el corto plazo que podría enturbiar los resultados.

⁸⁷ “Costos de producción”; <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-soja-costos.htm>.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Rojas Villagra (2009b), “Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares”,

<http://ea.com.py/gobierno-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/>.

⁹⁰ Guereña citando a De Ferranti et al. (2005).

⁹¹ Los trabajadores informales pueden ser trabajadores por cuenta propia y trabajadores en empresas familiares para el auto-sustento y también son los empleados de empresas sin protección social. Una parte importante de los trabajadores de la economía informal o sumergida son supervivientes. Véase propuesta de clasificación en Itriago (2011) pág. 39, Cuadro 6: ¿Quiénes son trabajadores informales?

⁹² Para una mayor comprensión sobre el asunto véase Itriago (2011).

⁹³ Véase Garriga y Rosales (2008); <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc75.pdf> y “Los instrumentos de protección y sus repercusiones económicas” en Organización mundial para la agricultura y la alimentación, *FAO en inglés* (2000); <http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s03.htm>.

⁹⁴ Similar análisis realiza Arceo y González (2008) para el caso argentino en Díaz Frers y Castro (2008).

⁹⁵ Al no aplicarse a la producción ni a las mejoras realizadas, un impuesto a la tierra actúa como un incentivo para asignar la tierra a su uso más productivo, reduciendo la subutilización. Cuando la tasa que se aplica es significativa, la fuerza conjunta del impuesto y el mercado de tierras presionan hacia la optimización en el uso de la tierra por medio de una mayor inversión y producción que permitan afrontar el coste del impuesto. Véase Childress, Hansen, Solomon y van den Brink (2009).

⁹⁶ Dado que un impuesto reduce el atractivo del activo.

⁹⁷ Naciones Unidas (2008).

⁹⁸ La teoría supone que a menor extensión, la explotación de la tierra suele ser más intensiva, y por lo tanto, en términos marginales, los minifundistas son más productivos que los latifundistas. Esto es, teniendo como supuesto que ambos pueden acceder al crédito para garantizar financiamiento de cosechas, y que no existe información asimétrica en el mercado, de forma tal que los grandes terratenientes no tengan ninguna ventaja sobre los pequeños propietarios.

⁹⁹ Más allá de la pérdida de eficiencia, fomentar industrias de valor agregado a través de impuestos a las exportaciones puede ser inequitativo en la práctica. A menudo los productores primarios son muchos y los beneficiarios en la próxima etapa de producción son pocos. Si lo que existe son problemas de equidad, los costos de los impuestos a las exportaciones deben ser sopesados con los costos de eficiencia de las distorsiones introducidas, así como con los medios alternativos de abarcar consideraciones sobre equidad.

¹⁰⁰ O retenciones a la exportación.

¹⁰¹ Díaz Frers y Castro (2008) citando a Nahón (2008).

¹⁰² En la dirección opuesta al ciclo económico global.

¹⁰³ “Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo”; <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,760>;

http://www.undp.org.py/images_not/diagnosticoinnovacionestructural.pdf

¹⁰⁴ Sabaini y O’Farrell (2009) citando a otros.

¹⁰⁵ PNUD (2008).

¹⁰⁶ Rojas Villagra (2009).

¹⁰⁷ Aunque Contiparaguay es filial de Unilever en Paraguay.

¹⁰⁸ [http://www ldc.com.uy/LDC/Pages/Site/Publicador/PublicationShow.aspx?S=0&P=76&T=LDCPar-](http://www ldc.com.uy/LDC/Pages/Site/Publicador/PublicationShow.aspx?S=0&P=76&T=LDCPar-LouisDreyfusenParaguay)

[LouisDreyfusenParaguay](http://www ldc.com.uy/LDC/Pages/Site/Publicador/PublicationShow.aspx?S=0&P=76&T=LDCPar-LouisDreyfusenParaguay)

¹⁰⁹ Véase Bailey (2011).

¹¹⁰ Rojas Villagra (2009).

¹¹¹ “... Los poderes reales en Paraguay están actualmente bajo el dominio del sector comercial y eso se refleja en quiénes presiden las instituciones de mayor peso del Estado (...). Véase Cicioli (2004) citando a Deijó, “Impuesto a la Exportación de Soja (Primera parte).La resistencia de los privilegiados”, <http://www.rel-uita.org/agricultura/impuestos-soja.htm>

¹¹² En cuatro periodos: La “era dorada” bajo la dictadura de Stroessner (1954-1981), el último periodo del stronismo (1982-1989), el régimen de transición democrática durante el gobierno de Rodríguez (1989-1993) y el periodo democrático (1993-2008).

¹¹³ Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh y Montero (2011).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Silva-Leander, Gacitúa y Carter (2004).

¹¹⁶ “Impulsa oposición paraguaya juicio político contra Lugo”;

<http://www.informador.com.mx/internacional/2009/98497/6/impulsa-oposicion-paraguaya-juicio-politico-contra-lugo.htm>;

“Senador Jaeggli pide juicio político para Lugo”; <http://www.abc.com.py/nota/36712-senador-jaeggli-pide-juicio-politico->

<http://www.abc.com.py/nota/62621-congreso-amenaza-con-juicio-politico-a-lugo-y-ministros-de-la-corte/>; "Pedido de Juicio Político a Lugo"; <http://www.taringa.net/posts/noticias/2571272/Pedido-de-Juicio-Politico-a-Lugo.html>

¹¹⁷ Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh y Montero (2011).

¹¹⁸ Marchewka, "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Paraguay", <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf>

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Boccia (2008), "Claroscuros de la izquierda paraguaya", <http://blogs.ultimahora.com/post/783/50/claroscuros-de-la-izquierda-paraguaya.html>

¹²¹ En 2003 el partido estaba encabezado por un grupo de tecnócratas progresistas de distintos sectores de la sociedad, en particular del sector empresarial. Son más bien conservadores, empresarios católicos, aunque han mostrado apertura y "modernismo" en el tema tributario.

¹²² Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006).

¹²³ Luis O'hara (2010) citando a Tomás Zayas,

¹²⁴ "Nicanor criticó falta de responsabilidad social del modelo agrícola empresarial"; <http://www.mre.gov.py/paginas/boletines/informaciones/Anteriores/boletin171020062.asp>.

¹²⁵ Luis O'hara (2010).

¹²⁶ El tributo se aplicó a la soja desde 2004 hasta marzo del 2005, la tasa era de 3,2% sobre un valor imponible de 80 dólares la tonelada.

¹²⁷ Organización no gubernamental paraguaya que trabaja por el derecho humano a la alimentación mediante el acceso a la tierra y la agricultura diversificada y sostenible del sector rural, para lo cual brinda apoyo jurídico organizativo y de capacitación a grupos y comunidades de pequeños agricultores.

¹²⁸ "El Impuesto a la Renta es bloqueado nuevamente en el Congreso paraguayo";

http://www.larioja.com/agencias/20120419/economia/impuesto-renta-bloqueado-nuevamente-congreso_201204192151.html.

¹²⁹ Que incluya un sistema de actualización del valor de la tierra y su uso que sea eficiente y factible.

¹³⁰ Según entrevista a Edwin Cetrini (Ministerio de Obras Públicas) realizada durante el mes de abril de 2011.

¹³¹ Ciciolli (2006); "De Presidentes de la República a campesinos sin tierra" <http://www.rel-uita.org/internacional/tierras-malhabidas.htm>.

¹³² Según el artículo 216 - del Presupuesto General de la Nación.

¹³³ Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos. Todos los plazos establecidos en este Artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación.

¹³⁴ Rojas Ortigoza (2003) y Zárate (2010).

¹³⁵ Es decir, el Ministerio de Hacienda podrá establecer topes de gastos financiados con Recursos del Tesoro, Crédito Público e Institucional de la Tesorería General, de acuerdo a los recursos financieros disponibles y las metas de recaudaciones previstas para el ejercicio fiscal vigente. Finalmente, el Ministerio de Hacienda procede a reglamentarlo vía Decreto en el mes de Enero de cada año. El objetivo de la reglamentación, es uniformar procedimientos, metodologías e interpretación de los artículos de la Ley de Presupuesto, de manera a uniformar y facilitar la gestión de los administradores de los organismos del Estado en la etapa de ejecución.

¹³⁶ Ramírez (2011).

¹³⁷ *Ibíd.*

© Oxfam Internacional mai 2012

Este documento ha sido escrito por Déborah Itriago. Intermón Oxfam agradece la asistencia de Andrés Campos, Brigitte Colman, Luciana Díaz Frees y Carlos Chaparro en su producción, y los comentarios de Asier Hernando, Susana Ruíz, Saya Saulière, Mirtha Rodríguez, Oscar López, Luz Mercedes Bello, Luis Rojas Villagra, José Carlos Rodríguez, Enrique Gauto, Galo Bogarín Pojoaju, Susana Ortiz de Carrizosa, Eduardo Sosa, Julio Ramírez, América Villegas, Teresa Cavero, Jerome Fauré y Mark Fried. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org.

Publicado por Oxfam Gran Bretaña para Oxfam Internacional bajo el número ISBN 978-1-78077-101-4 en mai de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

www.intermonoxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org);
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au);
Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be);
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca);
Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org);
Oxfam Alemania (www.oxfam.de);
Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk);
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk);
Oxfam India (www.oxfamindia.org);
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org);
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org);
Oxfam Japón (www.oxfam.jp);
Oxfam México (www.oxfammexico.org);
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz);
Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl);
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca).

Sírvase escribir a cualquiera de estas agencias para mayor información o visite el sitio www.oxfam.org.
Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/grow

CRÈCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA

 **Oxfam**