

REFORMA DEL ESTADO

Apuntes Salarios Públicos e Impuestos

Jorge Garicoche



Reforma del Estado. Notas de discusión

Apuntes sobre salarios públicos e impuestos

Jorge Garicoche^{1,2}

La idea de realizar cambios, principalmente en la estructura administrativa del poder ejecutivo, ha cobrado mucha fuerza y la discusión de cómo y cuándo hacerlo ya se ha puesto en marcha. Así pues, varios actores intentan volcar la discusión hacia sus convicciones ideológicas, aquellos más liberales y tendencia derechista hablan de “achicar el estado” y los más sociales y tendencia izquierdista proponen un “estado con mayor presencia y enfoque social”. Ante esto, necesitamos como sociedad determinarnos ¿Qué es lo que verdaderamente estamos buscando? Y aunque algunas posturas parezcan diametralmente distintas, en el fondo coinciden en algo: la búsqueda del desarrollo.

Ahora bien, al proponer ideas es bueno que estas tengan fundamentos y presenten evidencias que las solventen. Por eso, este documento propone elevar la discusión respecto a 2 temas particulares: i) El tamaño del Estado y los salarios de funcionarios públicos y, por otro lado, ii) los impuestos. El objetivo es poner a consideración de tomadores de decisión y de la opinión pública algunos puntos que no deben ser pasados por alto en la búsqueda de establecer cambios y que estos impacten en aquello que perseguimos.

El documento se divide en los dos temas mencionados e intenta clarificar las preguntas más comunes respecto a estas, tales como ¿Se debe achicar el Estado? ¿ganan mucho los funcionarios públicos? ¿debemos gravar la exportación de soja? ¿recaudará más el impuesto al tabaco? Estas y otras preguntas son abordadas a lo largo del material.

El tamaño del Estado y los salarios de funcionarios públicos

¿Paraguay es un Estado grande? ¿Se debe achicar?

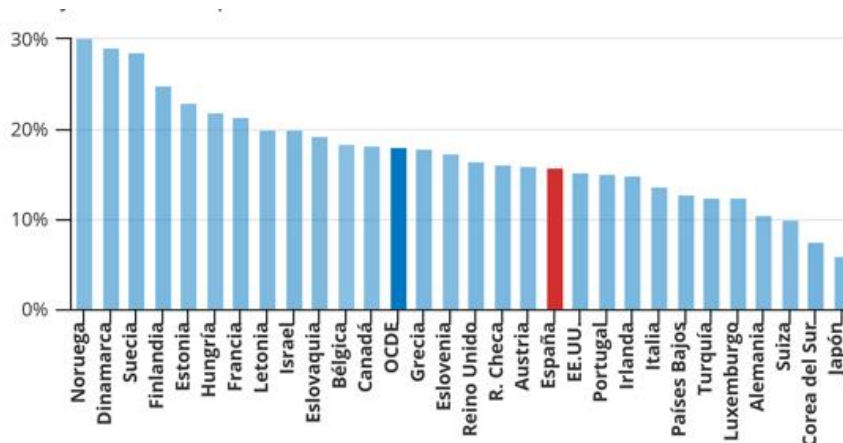
En primer término, quisiera poner a consideración que Paraguay no necesariamente es un “Estado grande” teniendo en cuenta que la idea de tamaño del Estado por lo general es considerada a partir de la cantidad de funcionarios que emplea. Y con datos de la Dirección

¹ Investigador asociado de Investigación para el Desarrollo. Es economista por la Universidad Nacional de Asunción y posee una Maestría en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella.

² Lo expresado en el documento es una visión del autor y no representa necesariamente una posición institucional.

General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) se tiene que, del total de empleos en el país, solo el 12% es la cantidad de funcionarios públicos³. Aquí es cierto que se tiene un gran porcentaje de paraguayos que se autoemplea, realiza trabajos domésticos o incluso no percibe remuneración por su labor, por lo que conviene tomar solo a los empleos que se encuentran en relación de dependencia; pero aun así se tiene que los empleados públicos representan el 20% de este grupo. En el siguiente [gráfico](#) se verifica que los países de la OCDE, con altos niveles de servicio civil, se encuentran muy por encima de los porcentajes encontrados en Paraguay.

Gráfico 1: Empleados públicos como porcentaje del empleo total



Fuente: OCDE. Datos de 2015

Fuente: https://www.abc.es/economia/abci-paises-tienen-mas-funcionarios-espana-201805081141_noticia.html

Es probable que el término “achicar el Estado” resuene tanto debido a que la proporción de pagos de salarios representa [un buen porcentaje del total de la recaudación](#) de impuestos. En Paraguay, en el año 2019, de cada \$100 recaudado \$75 correspondió a pago de salarios.

Gráfico 2: Pagos de salarios y su distribución en la relación a recaudación de impuestos.



Fuente: https://www.hacienda.gov.py/situfin/documentos/SITUFIN%20diciembre_2019.pdf

³ Datos disponibles en: <https://www.dgeec.gov.py/microdatos/Encuesta-Permanente-de-Hogares-Continua.php>

¿Altos salarios en la función pública?

Se podría conjeturar que gran parte de lo recaudado se destine al pago de salarios de funcionarios públicos responde a los altos salarios que perciben. Partiendo de esta hipótesis, tomando [datos de la DGEEC](#), uno se encuentra con que efectivamente los funcionarios públicos ganan 76% más que los asalariados del sector privado. Pero debo mencionar que esto es solo a nivel promedio, y sí uno se queda a ese nivel debería considerar también que los funcionarios públicos tienen más años de estudio promedio que los del sector privado. Además, un factor que impacta y mucho en los salarios del sector privado es la alta informalidad.

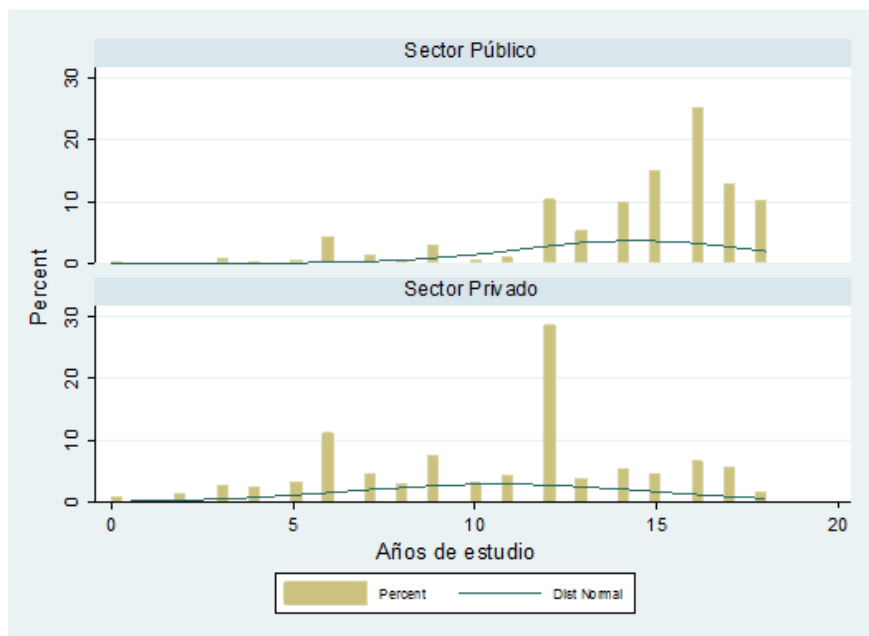
Tabla 1: Promedio de ingresos, años de estudio e informalidad discriminado por sectores

Sector	Ingreso promedio	Años de estudio	% de informalidad
Público	4.220.692	14,4	22,5
Privado	2.400.784	10,7	64,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC, 3erTrim (2019)

En la siguiente gráfica se verifica con mayor detalle la distribución de años de estudio para cada sector. En la misma se puede ver claramente que en términos de proporción, existe una mayor cantidad de funcionarios públicos con más años de estudio.

Gráfico 3: Distribución de años de estudios discriminado por sectores

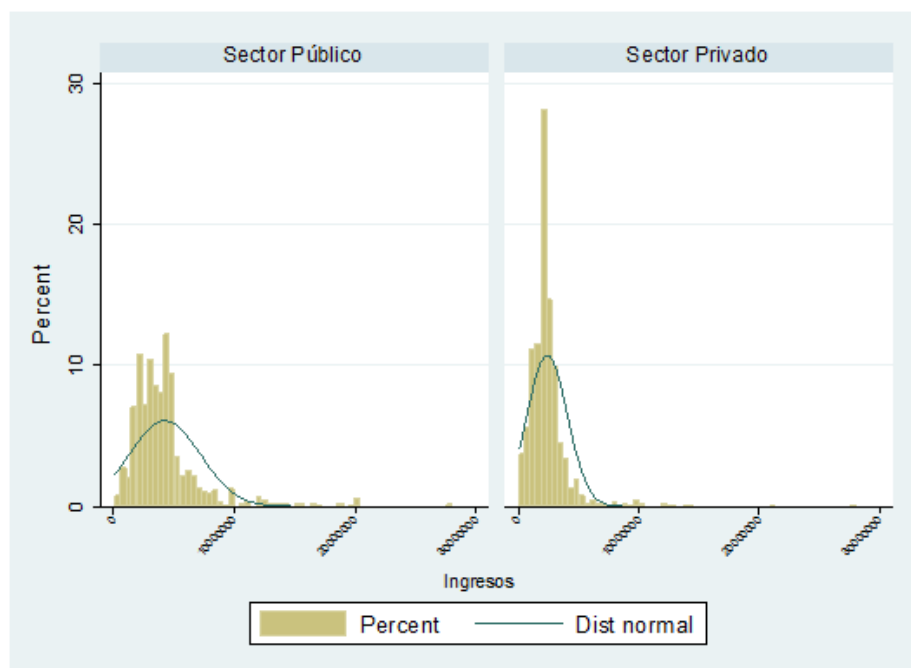


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC, 3erTrim (2019)

Así también, al mirar la distribución de salarios se observa que el 75% de los funcionarios públicos no tienen ingresos superiores a \$5 millones, con lo cual queda claro que no son muchos quienes acceden a salarios altos. No debe dejarse de lado que el 75% de los empleados privados

no llega a ingresos de \$3 millones al mes. Aquí se podría suponer que la informalidad y las limitadas opciones de movilidad laboral presionan a estos salarios bajos.

Gráfico 4: Distribución de ingresos por sectores



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC, 3erTrim (2019)

Si se busca un mejor nivel de servicio civil, es probable que tengamos que plantearnos incluso pagar más a ciertos funcionarios públicos. Solo por citar algunos: [guardiacárceles](#), [abogados de la PGR que nos defienden en juicios millonarios](#), [profesores](#), etc. Por otra parte, es clara la necesidad de reorganizar las tareas de muchos funcionarios que hoy no tienen funciones específicas. En [muchas dependencias públicas existen necesidades de talento humano](#), mientras que otras están sobrepobladas.

[Zahid Hasnain \(2020\)](#) escribe: “resulta tentador para los encargados de formular las políticas y el público en general pensar que los trabajadores públicos tienen que sacrificarse por el bien común. Sin embargo, esa decisión debería fundamentarse en algunas las consideraciones siguientes:

... el sector público es un empleador importante, y proteger todos los trabajos, tanto públicos como privados, es una prioridad en este momento.

...los funcionarios públicos prestan una gran parte de servicios esenciales para responder a las crisis en la primera línea.

...La crisis provocada por la COVID-19 ha subrayado la importancia de tener instituciones públicas eficaces para proteger las vidas y los medios de subsistencia de las personas”

El debate respecto a los salarios públicos no necesita basarse en crispaciones sino en evidencias. Por lo consideramos que los datos expuestos deben ser tenidos en cuenta. Se resalta que para obtener resultados válidos se debe investigar a un nivel micro y verificar cual es la situación de cada funcionario en relación con lo establecido en la Ley de la Función Pública. En la búsqueda de optimizar gastos es importante seguir explorando aquellos que son superfluos y que pueden genera una buena fuente de ahorro.

¿Es necesario tener cobrar más impuestos?

Los esquemas de impuestos, que en esencia son distorsivos, deben ser eficientes y minimizar cualquier tipo de pérdida de bienestar, sujeto a ciertos objetivos de recaudación [Ramsey \(1927\)](#), [Diamond & Mirrlees \(1971\)](#).

Siempre que hacemos referencia a impuestos, surge el tema de que estos generan distorsiones en el sistema de precios y está claro que esto es así. Sin embargo, hay cosas para los cuales el sistema de precios o el libre mercado no responde y que inciden en el nivel de bienestar.

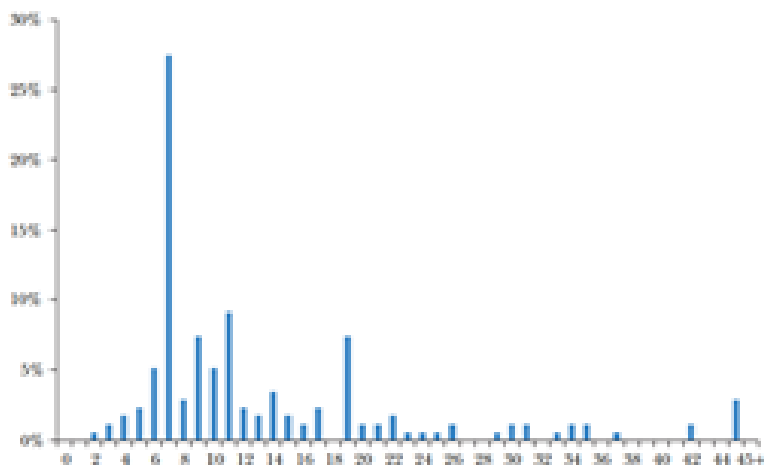
La necesidad de contar con más ingresos en Paraguay es imperiosa, se tiene mucho por invertir y si apuntamos al desarrollo debemos hacerlo, pero esto se debe pagar. Y algo a considerar es que las cuentas fiscales se verán muy afectadas posterior a la pandemia, y para equilibrarlas es probable que el endeudamiento se vea reducido, por lo que es claro la necesidad de aumentar las recaudaciones.

El diseño de los impuestos ¿Qué gravamos?

El diseño de esta política debe ser claro y justo para obtener lo que se espera. El simple hecho de poner más impuestos no necesariamente aumenta la recaudación. Para discutir esto consideremos el estudio que realizaron [Oates y Schwab \(2015\)](#) respecto al impuesto del Rey Guillermo III de Gran Bretaña, en el año 1696, para gravar la cantidad de ventanas que tenía una casa. La idea era sencilla y partía de que en la medida que una casa era más grande, tendría más ventanas, por ende los ricos pagarían más. El sistema consistía en: i) no se pagaba impuesto si la casa tenía menos de 10 ventanas, ii) un impuesto de 6 peniques por ventana si la casa tenía 10-14 ventanas, iii) un impuesto de 9 peniques por ventana si el hogar tenía 15-19 ventanas, iv) o un impuesto de 1 chelín por ventana si el hogar tenía 20 o más ventana. En el siguiente gráfico se observa, la distorsión que creó el impuesto.

Gráfico 5: Frecuencia de número de ventanas en Gran Bretaña. Año 1761 -1765

Figure 3
Distribution of Number of Windows, 1761-65 Sample



Fuente: Oates, W and Schwab, R (2015)

Los hogares tenían, con mayor frecuencia, cantidades de ventanas acorde a los puntos de corte del impuesto, por eso la frecuencia aumenta en los puntos 9, 14 y 19. Esto generó pérdidas en el excedente del consumidor y por supuesto en el bienestar debido a la falta de ventilación en muchos hogares. El estudio cita algunas consecuencias en la salud de los ciudadanos. Esto nos deja una enseñanza fundamental en temas impositivos y es entender que afectamos y que esperamos obtener con eso, para lo cual diseñar bien el marco impositivo es clave.

Ilustración 1: Edificio antiguo en Gran Bretaña con ventanas tapadas



Fuente: <https://www.diariodelviajero.com/europa/por-que-en-edimburgo-hay-tantas-ventanas-cegadas>

Puesto a consideración el marco del diseño, se proponen elementos para discutir respecto al impuesto al tabaco, bebidas azucaradas y alcohólicas y al impuesto a la exportación de la soja. Adicionalmente, se discute si ¿recaudar más genera desarrollo?

Impuesto al tabaco, bebidas azucaradas y alcohólicas.

En Paraguay el tabaco, las bebidas azucaradas y alcohólicas ya se encuentran gravadas por el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Entonces, ¿Por qué se propone tocar de vuelta? – Básicamente porque sigue representando un enorme costo para el sistema de Salud, ya que [en los primeros lugares de atención de enfermedades e incluso de defunciones](#) se encuentran las enfermedades del sistema circulatorio y del sistema respiratorio. Aquí es donde es importante tener el marco adecuado del diseño impositivo. En primer lugar, la idea de implementar impuestos a estos productos no debería tener un fin recaudatorio, sino más bien en reducir el consumo de estos productos. Está claro que algo va a recaudar, lo que se propone es que esto vaya a un fondo de Salud y no a financiar Educación o Deportes como figuraba en algunas propuestas. No se puede hacer que los recursos destinados a nuestros atletas dependan de que la gente fume.

El tabaco, el alcohol y las bebidas azúcar, tienen una demanda inelástica. En términos sencillos, esto es, dado el vicio que generan, ante un aumento en el precio, la disminución de la cantidad demandada se reduciría en una menor proporción. En este punto se debe señalar que el error radica en que el diseño del ISC vigente aplica tasas *ad valorem* sobre el precio. Quisiera ilustrar esto de la siguiente manera: supongamos que lo máximo que puede gastar una persona en cigarrillos es ₡10.000 al día; así pues, si la cajetilla del cigarrillo A cuesta ₡10.000 PYG y del cigarrillo B cuesta ₡7.000 y aplicamos un impuesto del 30%, el cigarrillo A pasa a costar ₡13.000 y el B costará ₡9.100. Con esto el fumador sencillamente hará un cambio de marca, reemplazando B por A, pero su consumo no baja y es eso lo que se quiere afectar. Esa es la razón por la cual estos impuestos deben tener un componente fijo. Y dicho componente fijo se debe asociar al costo de externalidad que generan en la sociedad. Un artículo de [Gruber \(2001\)](#) recopila en un apartado una serie de estudios relacionados al tema. [Martin Gonzalez Rozada](#) es un referente del tema de impuesto al tabaco y como aplicarlos en Latinoamérica que debería ser leído.

La propuesta es entonces centrar la discusión en ese componente fijo que reduzca el consumo, consecuentemente reduzca los riesgos de enfermedades circulatorias y respiratorias y a su vez exista un menor esfuerzo fiscal que tenga que soportar la sociedad.

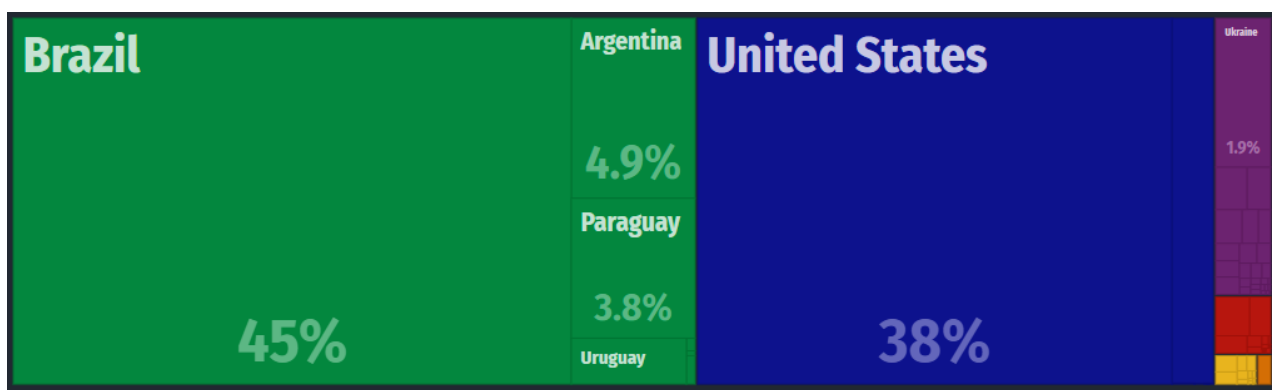
Impuesto a la exportación de soja

La soja en granos, junto con la carne y la energía eléctrica, son los principales productos de exportación del Paraguay, representando alrededor del 60% del total. Se critica que los productores de soja ganan mucho y no pagan tantos impuestos, por lo que se quiere gravar su exportación dado que es más fácil su cobro. Al respecto, nuevamente se debe poner a consideración el diseño del impuesto, pues claramente la idea de gravar surge a partir del “ganan mucho”, por lo que esto debe apuntar a la renta y no al proceso de producción (costos).

En teoría de políticas comerciales, la idea de proponer impuestos a la exportación es que los gobiernos favorezcan a sus empresas, quienes en proceso de competencia oligopólica obtengan un precio más alto en el equilibrio. Para profundizar sobre esto se recomienda leer [Krishna \(1989\)](#).

Así pues, para que se tenga un impacto que favorezca a productores locales con impuestos a la exportación y consecuentemente incidir en el precio global se debe tener un importante marketshare, y este no es el caso de [Paraguay \(ni de Argentina\)](#).

Gráfico 6: Porcentaje de participación en las exportaciones de Soja



Fuente: <https://oec.world/en/profile/hs92/1201/>

Gravar a la exportación no parece ser consistente ni con la teoría, ni con la idea de la necesidad de reactivar la economía posterior a una pandemia. Debe mencionarse que el rubro Soja, no trabaja de forma aislada, por lo que afectar a este tendría impactos en todo el complejo (cultivos de trigo, maíz, girasol). Además, es importante pensar en la economía con un todo y en ese sentido, uno de los rubros más importantes de exportación también tiene implicancias en otros sectores como la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, defensivos), maquinarias (tractores, cosechadoras) e infraestructura (silos, puertos, molinos) y sistema de transporte

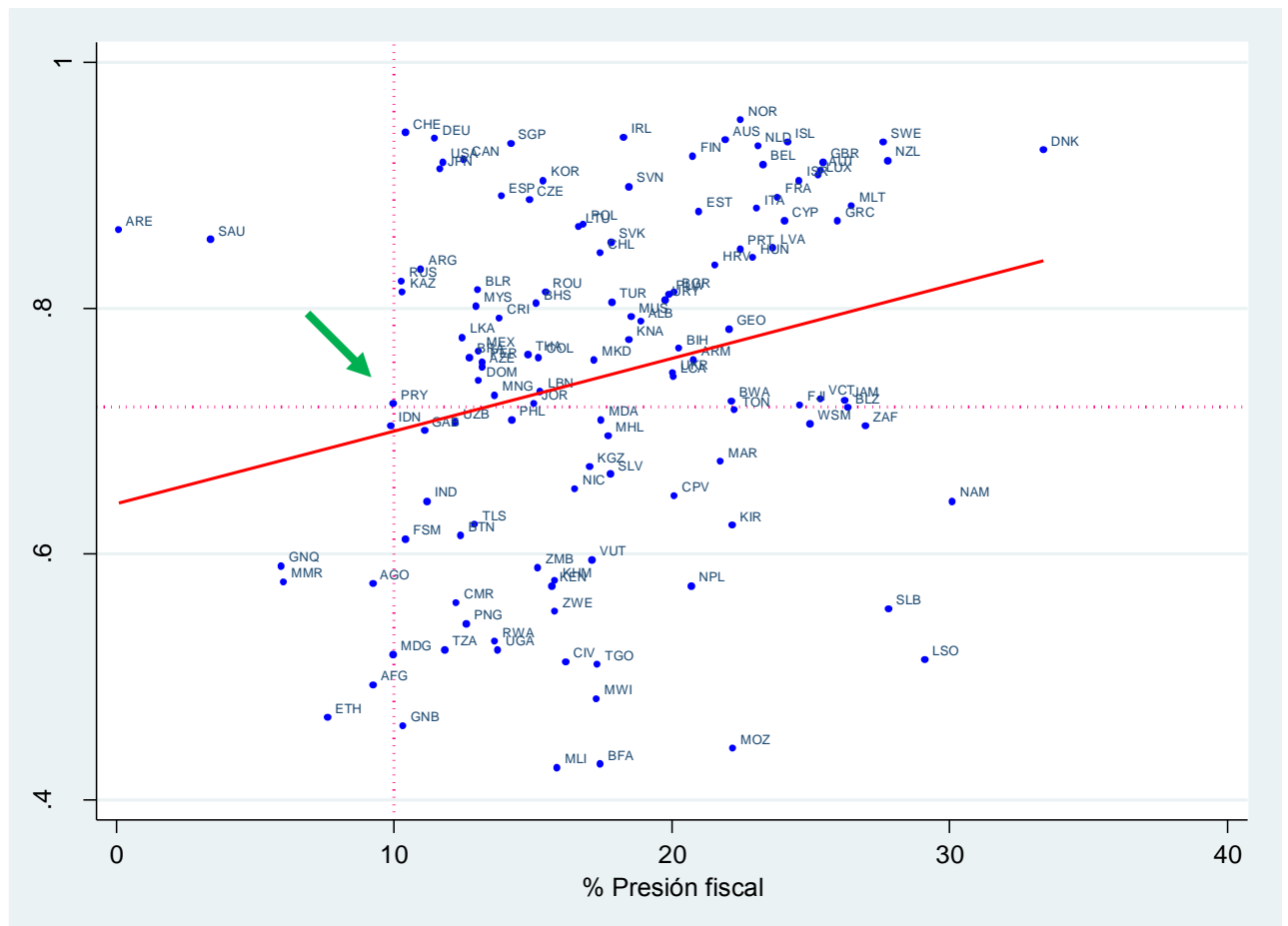
(camiones, barcazas). Todos estos sectores se mueven en un frágil equilibrio sobre el sistema financiero.

¿Mayor recaudación es mayor desarrollo?

Aquí quisiera ser enfático en que necesitamos recaudar más, pero no porque tengamos una mayor recaudación fiscal se tiene mayor desarrollo. Para alcanzar esto se requiere mucho más que solo recursos: requiere compromisos, planes concretos, transparencia y un sistema judicial que limite la corrupción y la impunidad. De nada sirve tener alta recaudación sino impacta en una mejora del bienestar (Ver casos de Lesoto, Mozambique, Togo, etc.). Ahora, eso sí, los países nórdicos con altísimos niveles de bienestar poseen tributos que no son para nada bajos. Estos datos son observados en el siguiente gráfico.

Se pone a consideración esto en vista a que la reforma no solo debería abarcar aspectos de ingresos y gastos: tienen que ver también con un cambio en la ciudadanía, el cual se vea reflejado en la calidad de sus instituciones.

Gráfico 7: Relación índice de Desarrollo Humano (IDH) y la presión tributaria como porcentaje del PIB. Año 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDP y Banco Mundial

La vía para aumentar impuestos podría considerar una secuencia en donde primer término se combate la evasión, se ajustan impuestos tales como tabaco, bebidas azucaradas y alcohólicas, y juegos de azar. Por otra parte, se ajusta el [impuesto inmobiliario](#), impactando en algo en redistribución de la tierra y constituyéndose como referente en ingresos municipales, liberando el uso de Royalties que podrían ser centralizados y destinados a Educación y Salud, reduciendo posibles perezas fiscales que son comunes al poseer ingresos como estos. En segundo término, es necesario verificar impuestos de Renta (tanto empresarial como personal) y una profunda revisión de las exenciones fiscales vigentes.

Resumen de las consideraciones expuestas

- Paraguay necesitará más recursos para encaminarse a la senda de desarrollo, la calidad de gastos permitirá algunos ahorros, pero aumentar ingresos también se vuelve pertinente.
- Las propuestas que acompañen, tanto a la calidad del gasto como a los aumentos de ingresos fiscales, deben de ir acompañados de fundamentos teóricos y empíricos, despojados de dogmatismos ideológicos, de modo a sostener la racionalidad en el debate.
- Es fundamental analizar el potencial impacto global sobre el país de cualquier decisión que se tome. Debe mirarse a la sociedad en su conjunto y se deben entender claramente las repercusiones que pueda tener cualquier decisión sobre el equilibrio económico, social y político.
- La idea de contar con un mejor servicio civil deberá considerar ajustes de salarios (y en algunos casos no solo será reducción sino más bien aumentos). La revisión deberá ser caso por caso y ser contrastada con la Ley de la Función Pública.
- Un eventual impuesto a la exportación no es consistente ni con la teoría, ni con la idea de la necesidad de reactivar la economía posterior a una pandemia. Debe mencionarse que el rubro Soja, no trabaja de forma aislada, por lo que afectar a este tendría impactos en todo el complejo (cultivos de trigo, maíz, girasol). Así también, mirando a la economía en su conjunto sectores como ventas maquinarias, fertilizantes, servicios de transporte y el sistema financiero podrían verse afectados.
- La vía para aumentar impuestos podría considerarse en una secuencia, en primer término, combatir la evasión y ajustar impuestos tales como tabaco, bebidas azucaradas y alcohólicas, y juegos de azar. Ajustar el impuesto inmobiliario en municipalidades podría liberar el uso de los royalties en favor de la Administración Central y destinarlos

a Salud y Educación. En segundo término, revisar el Impuesto a la Renta (tanto empresarial como personal) y las exenciones fiscales vigentes.