

Paraguay

**Impuesto Inmobiliario: Herramienta
Clave para la Descentralización Fiscal y el
Mejor Uso de la Tierra**

Volumen I: Informe Principal

Abril de 2007



Documento del Banco Mundial

Informe No. 37456-PA

**Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe**

EQUIVALENCIA DE MONEDAS

Unidad Monetaria = Guaraní
US\$ 1.0 = G 6,000 (Enero 2006)

AÑO FISCAL

1 de Enero al 31 de Diciembre

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BNF	Banco Nacional de Fomento
COPLANEA	Comunidad y Planeamiento
GPS	Sistema de Posicionamiento Geofísico (<i>Geophysical Positioning System</i>)
IBR	Instituto de Bienestar Rural
IMAGRO	Impuesto a la Renta Agropecuaria
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (<i>Japan International Cooperation Agency</i>)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
SNC	Servicio Nacional de Catastro
UNA	Universidad Nacional de Asunción
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>United States Agency for International Development</i>)
ZF	Zonas Físicas
ZHE	Zonas Homogéneas Económicas

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue elaborado por un equipo encabezado por Peter M. Hansen (Economista Principal, LCSPE) y comprendido por Malcolm Childress (Especialista en Administración de Tierra Senior, LCSER), Anna Corsi (Especialista en Administración de Tierra, LCSER) y Jasmin Chakeri (Profesional Joven / Economista, LCC7). El análisis de los valores del mercado inmobiliario rural en el Departamento de Caaguazú fue llevado a cabo por la empresa consultora paraguaya Asociación Tavamba'e bajo la dirección del Economista Victor Rivarola y comprendido por Jorge Irala (Coordinador Técnico y Especialista en Catastro), Francisco Hernández (Especialista del Sistema de Información Geográfica) y Wilfrido Ramírez (Especialista GIS Asistente). El análisis de las finanzas municipales fue elaborado por Blas Cristaldo de la empresa consultora paraguaya COPLANEA, basado en datos contenidos en un estudio de la JICA, "Construcción de una Base de Datos de Finanzas Municipales" (2004). Ignacio Urrutia (consultor) y Gustavo Saguier (JPA) brindaron apoyo estadístico en el análisis de los valores fiscales y las finanzas del Gobierno municipal/central, respectivamente. Florencia Liporaci procesó y dio formato al informe final.

Vice Presidenta:	Pamela Cox
Director País:	Axel van Trotsenburg
Director del Sector:	Ernesto May
Encargado del Sector:	Mauricio Carrizosa
Encargado de Tarea:	Peter M. Hansen

Prefacio

Este informe fue presentado al Ministerio de Hacienda en marzo de 2007 en una reunión técnica con participación del Servicio Nacional de Catastro (SNC), del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de la Vicepresidencia de la República.

Seguidamente el informe fue presentado a la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), organización que nuclea a los intendentes de las aproximadamente 220 municipalidades del país. Igualmente fue presentado a las agencias de cooperación internacional que integran la Mesa de Descentralización. Al mismo tiempo los mensajes del informe fueron objetos de una serie de artículos en la prensa nacional durante la segunda quincena de marzo.

El Banco Mundial está publicando esta edición con el propósito de lograr una diseminación del informe más amplia; como en organizaciones del sector rural, institutos de análisis económico, academia y el Congreso Nacional, con el fin de estimular un dialogo sobre los temas analizados en el informe.

El informe igualmente será puesto a consideración del Directorio del Banco Mundial para su información y estudio. También el mismo está disponible en la página web del Banco para Paraguay: www.bancomundial.org.py.

En respuesta a algunos comentarios recibidos de las audiencias mencionadas anteriormente, vale la pena aclarar que aunque los datos sobre la tenencia de la tierra para el país en su totalidad (Región Oriental y Chaco) se basen en el Censo Agropecuario del 1991, el más reciente (ver Tabla 1.1), los padrones de tenencia no parecen haber cambiado de forma muy significativa en la Región Oriental hasta 2004 (ver Cuadro 3.1).

Se nota igualmente que el incremento en los valores fiscales del impuesto inmobiliario para 2007 (10 por ciento) ha seguido el mismo padrón de los 15 años anteriores. Es decir, no han aumentado en términos reales dada la inflación del año anterior (2006) de 12,5 por ciento.

Los precios estimados para tierras rurales en el Departamento de Caaguazú (Capítulo 2) fueron calculados en junio de 2006 a una tasa de cambio de G 6.000 por US\$. Estos valores pueden ser subestimados en vista de la apreciación del guaraní a G 5.000 por US\$ en el primer semestre de 2007.

Finalmente, parece que la transferencia de royalties a las municipalidades ha aumentado de manera muy significativa durante los años 2004 a 2006 (período que va más allá de los datos disponibles sobre finanzas municipales para este informe). Este aumento parece haber reforzado la tendencia identificada en el informe a disminuir el incentivo para que las municipalidades cobren los impuestos directamente bajo su control, en particular el impuesto inmobiliario, lo cual ha aumentado el riesgo moral anticipado en el informe.

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	iii
Capítulo I: Problemática de la Tierra y el Impuesto a la Propiedad en el Paraguay de Hoy	1
Patrones Existentes en la Propiedad de la Tierra	1
<i>Evaluación</i>	4
Impuesto Inmobiliario Vigente (Ley N° 125/91).....	5
<i>Intento de Reforma Reciente</i>	10
Panorama de las Finanzas Municipales	12
<i>Capacidad Institucional a Nivel Municipal</i>	18
Tributación Inmobiliaria dentro del Contexto de la Estructura Tributaria General del Paraguay.....	19
Capítulo II: El Valor de Mercado de la Tierra Rural – Estudio de Casos del Departamento de Caaguazú	23
Razones por la que se escogió Caaguazú.....	23
<i>Resumen de las características principales</i>	23
Descripción de la Metodología Utilizada para Estimar los Valores de Mercado.....	25
<i>Determinación de la muestra</i>	26
<i>Recolección de información en los puntos de muestra</i>	27
<i>Estimación de los valores de mercado</i>	27
Análisis de los Resultados	30
<i>Importancia de los hallazgos para otros departamentos</i>	38
Conclusión.....	41
Capítulo III: Relación de la Tributación de la Tierra con Metas de Políticas No-Tributarias en el Paraguay Rural	42
Resumen de la Literatura Económica Acerca de los Impactos No Tributarios de la Tributación de la Tierra	43
Utilización de la Tierra y Mercados Inmobiliarios en Paraguay.....	46
Efecto del Impuesto Inmobiliario sobre el Valor de Mercado de la Tierra.....	50
Conclusiones.....	52
Capítulo IV: Experiencia Internacional y Regional con el Impuesto a la Propiedad	53
<i>Base imponible</i>	55
<i>Tasación para el Impuesto</i>	58
<i>Tasas de impuesto</i>	60
<i>Tierra agrícola/rural</i>	60
<i>Administración de impuesto</i>	62
<i>Algunas buenas prácticas</i>	62
Capítulo V: Conclusiones y Opciones de Política Tributaria Inmobiliaria	64
Principales Conclusiones del Informe	64
Opciones para Convertir el Impuesto Inmobiliario en un Instrumento Efectivo de Política Fiscal.....	66
Opciones para Fortalecer la Administración Financiera Municipal y la Recaudación del Impuesto Inmobiliario	69
Consideraciones sobre la Política del Impuesto a la Tierra y la Distribución de Tierras a los Pobres.....	72
Bibliografía	83
MAPA – BIRF 35231, Paraguay, Regiones y Departamentos	86

Lista de Tablas

Tabla 1. 1: Cantidad y Superficie de Explotaciones Agropecuarias, según tamaño de la explotación, 1991 . 1	
Tabla 1. 2: Aumento en Valor Fiscal vs. Inflación del Año Anterior, 1993-2006.....	8
Tabla 1. 3: Aumento de los Valores Fiscales en Términos Reales (%)	9
Tabla 1. 4: Composición de Ingresos Municipales, 2003.....	14
Tabla 1. 5: Ingresos Municipales (Asunción + Interior) en porcentaje de PIB, 1999-2003	16
Tabla 1. 6: Evolución de los Ingresos del Gobierno Central, 2000 – 2005	20
Tabla 2. 1: Población y Tierra Rural en Caaguazú, por distrito (2002).....	24
Tabla 2. 2: Patrón de la tenencia de tierras en Caaguazú.....	24

Tabla 2. 3: Valores de Mercado por ZHE (en US\$ por ha.)	29
Tabla 2. 4: Resumen del Valor Estimado de Mercado de Acuerdo al Tipo de Tierra	30
Tabla 2. 5: Valores Fiscales (2006) vs. Valores de Mercado Estimados en Caaguazú	32
Tabla 2. 6: Comparación de los Valores de Mercado Estimados (Guaraníes por ha.).....	34
Tabla 2. 7: Rendimiento de Ingresos del Impuesto Inmobiliario Rural (Guaraníes)	35
Tabla 2. 8: Caaguazú – Ingresos Potenciales del Impuesto Inmobiliario Rural a Valores de Mercado	37
Tabla 2. 9: Ingresos Adicionales Potenciales de las Tierras Transferidas por el INDERT	38
Tabla 2. 10: Impacto Potencial de la Posible Exención del Impuesto Inmobiliario	38
Tabla 2. 11: Paraguay – Ingresos Tributarios Potenciales de propiedades Rurales Tasadas a Valores de Mercado (US\$)	40
Tabla 3. 1: Cantidad y Área de Tenencia de Tierras en la Región Oriental del Paraguay por Tamaño de Explotación.....	47
Tabla 3. 2: Uso de la Tierra en la Región Oriental del Paraguay, por Extensión de Granja (2003)	48
Tabla 3. 3: Efecto del Impuesto a la Tierra sobre el Valor de Mercado de la Tierra.....	51
Tabla 4. 1: Impuestos a la propiedad, 1970-2003, en porcentaje del PIB, promedios regionales	53
Tabla 4. 2: Impuestos a la propiedad, 1970-2003, en porcentaje de ingresos tributarios totales	53
Tabla 4. 3: Importancia Relativa de Impuestos a la Propiedad, 2003.....	54
Tabla 4. 4: Comparación de Impuestos Inmobiliarios entre países de la OECD y Latinoamericanos de muestra	56
Apéndice Tabla 1: Cantidad y Superficie de las Explotaciones Agropecuarias, Según Tamaño de la Explotación.....	74
Apéndice Tabla 2: Ingresos y Gastos Municipales en Porcentaje del PIB, 1999-2005	75
Apéndice Tabla 3: Paraguay – Estructura de Ingresos del Gobierno Central (en billones de guaraníes).....	76
Apéndice Tabla 4: Caaguazú–Valores Fiscales y de Mercado de Tierra Rural por Distrito y Tipo de Tierra	77
Apéndice Tabla 5: Caaguazú – Valor de Mercado de Tierras del INDERT, Tierras de Comunidades Indígenas y Bosques, por Distrito.....	80
Apéndice Tabla 6: Recaudaciones Actuales y Potenciales del Impuesto Inmobiliario Rural en Caaguazú .	81
Apéndice Tabla 7: Estimaciones oficiales de valores de mercado de la tierra del 2005 para la Región Oriental	82

Lista de Figuras

Figura 1. 1: Aumento Acumulativo de los Valores Fiscales vs. Inflación (1992 = 100).....	9
Figura 1. 2: Composición de Ingresos para las 222 Municipalidades del Interior, 2003.....	14
Figura 1. 3: Ingresos de la Administración Central y Municipalidades, 2005.....	21
Figura 1. 4: Composición de los Ingresos del Gobierno Central - 2005.....	22
Figura 2. 1: Valores de mercado promedio por distrito (en US\$ por ha.).....	31
Figura 3. 1: Aumento en la intensidad del uso de la tierra como resultado del impuesto sobre la tierra.....	43

Lista de Mapas

Mapa 2. 1: Zonas Físicas (ZF) con Puntos de Muestra.....	26
Mapa 2. 2: Rangos de los valores de mercado en Caaguazú (en US\$ por ha.).....	28
Mapa 2. 3: Zonas Homogéneas Económicas (ZHE; en US\$ por ha.).....	28
Mapa 2. 4: Valores de mercado promedio por distrito (en US\$ por ha.).....	31
Mapa 2. 5: Valores de mercado expresados como múltiplos de los valores fiscales.....	33

Lista de Cuadros

Cuadro 1. 1: Cincuenta Años de Reforma Agraria, 1950-2000.....	2
Cuadro 1. 2: Propuesta de Impuesto al Patrimonio Rural.....	11
Cuadro 1. 3: Nuevo Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro)	19
Cuadro 4. 1: Auto-tasación.....	59

Resumen Ejecutivo

i. Este estudio se origina a raíz de la problemática de la tierra en Paraguay. El hecho que la tierra se encuentra altamente concentrada en manos de algunos propietarios se ha vuelto una fuente de conflicto social en las áreas rurales, donde vive la mitad de la población. Un argumento central de este estudio es que los patrones existentes de uso de la tierra y de la propiedad, en particular, aquellas muy extensas (latifundios), son en parte un reflejo del casi insignificante impuesto inmobiliario con el cual se gravan las propiedades rurales hoy en día. Aunque el impuesto inmobiliario está regido por la legislación nacional, es recaudado por las municipalidades, las cuales son constitucionalmente autónomas del gobierno central. El estudio, por consiguiente examina las finanzas municipales en Paraguay y estima la recaudación potencial de un impuesto inmobiliario más efectivo. El estudio también analiza los argumentos económicos para una tributación inmobiliaria efectiva y la experiencia internacional en lo que a esto concierne. Finalmente, sugiere mejoras generales para la administración financiera municipal, y en particular aquellas requeridas para administrar un impuesto inmobiliario más moderno y efectivo.

ii. El Paraguay tiene uno de los patrones de tenencia de tierra más sesgados del mundo -- 2 por ciento de las explotaciones agrícolas (alrededor de 6.400 granjas) ocupan 82 por ciento de la tierra explotada para agricultura y ganadería (alrededor de 20 millones de las 24 millones de hectáreas en uso agropecuario, o la mitad del área total de Paraguay de 40 millones de hectáreas). Durante la segunda mitad del siglo 20, un programa de “reforma agraria” contribuyó a estos patrones sesgados de propiedad de la tierra. El mismo distribuyó alrededor de 12 millones de hectáreas de tierra, pero 74 por ciento de estas fueron asignadas a sólo 2,5 por ciento de los beneficiarios. La reforma agraria, no obstante, también benefició a los campesinos sin tierra del sector rural – alrededor de 160.000 familias fueron asentadas en 3 millones de hectáreas, pero muy pocas de éstas poseen el título de sus tierras.

iii. El impuesto inmobiliario vigente (impuesto inmobiliario, Ley 125/91) abarca las tierras urbanas y rurales y grava una tasa básica de uno por ciento sobre el valor fiscal de la propiedad. La legislación vigente incorporara muchas características deseables al ser comparada con la experiencia internacional, pero sufre de unas deficiencias claves, principalmente que los valores fiscales constituyen sólo una pequeña fracción de los valores de mercado – el estudio calcula 2 por ciento para las tierras rurales – y que la ley estipula que los valores fiscales no pueden aumentar más que la inflación, resultando así en una situación de permanente sub-valuación. De hecho, los valores fiscales han disminuido en términos reales desde 1993. Además, los ajustes nominales no han tenido en cuenta la evolución de los precios de mercado en las diferentes regiones, conduciendo a amplias disparidades en la relación entre valores fiscales y valores de mercado a lo largo del Paraguay.

iv. A pesar de los bajos valores fiscales, un cuarto de los ingresos de los gobiernos municipales proviene del impuesto inmobiliario. Sin embargo, los presupuestos municipales son relativamente pequeños en Paraguay (en su conjunto alrededor de 1,5

por ciento del PIB), y los ingresos del impuesto inmobiliario asciende a sólo 0,4 por ciento del PIB (en contraposición al 0,8 por ciento para los países de Latinoamérica y 1,9 por ciento para los países de la OECD). Además, se estima que la gran mayoría de las recaudaciones del impuesto inmobiliario (alrededor de 90 por ciento) proviene de las áreas urbanas. En áreas rurales, el costo de recaudar el impuesto puede sobrepasar los ingresos, y se acostumbra que los impuestos inmobiliarios rurales se paguen por lo general cuando la propiedad es vendida o hipotecada, punto en el cual años de impuestos morosos pueden ser negociados o perdonados.

v. Una tendencia importante en las finanzas municipales es el flujo de royalties de rápido crecimiento desde el año 2000, cuando el gobierno central comenzó a compartir con las municipalidades parte de los royalties que recibe de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. Por ley, las municipalidades deben eventualmente recibir 40 por ciento del total de los royalties que, a niveles actuales, sería equivalente a 1,6 por ciento del PIB -- más que sus presupuestos totales en este momento. En la actualidad, las municipalidades reciben sólo alrededor de 5 por ciento del total de los royalties, pero está previsto que estas reciban un aumento significativo de flujo de recursos en un futuro cercano. La situación presenta un gran riesgo moral ("*moral hazard*") debido a que las municipalidades pueden relajarse en sus esfuerzos de recaudación de ingresos propios y "genuinos", en particular, el impuesto inmobiliario. También requieren una mejora urgente en su capacidad de administración financiera que se encuentra en un estado rudimentario.

vi. El Paraguay tiene una estructura fiscal general relativamente bien equilibrada, siguiendo las grandes reformas de 1991 y 2004. La estructura es neutral en cuanto al gravamen de diferentes fuentes de ingreso y consumo -- las utilidades de las empresas, la renta personal, la renta agropecuaria y el valor agregado son todos gravados a una tasa uniforme del 10 por ciento. Los aranceles aduaneros están regulados por el arancel externo común del Mercosur y los impuestos selectivos al consumo están por debajo de los estándares de la región. La principal laguna en la estructura fiscal en general es la creada por el impuesto inmobiliario, que proporciona cantidades insignificantes de ingresos a raíz de los bajos valores fiscales utilizados para la tasación.

vii. Los ingresos tributarios del gobierno central ascienden a 13 por ciento del PIB. Los ingresos no tributarios, en su mayoría royalties, aumentan los recursos totales a 18 por ciento del PIB. En contraste, los recursos totales de las municipalidades son de aproximadamente 1,5 por ciento del PIB, o alrededor de 8 por ciento de los ingresos totales de los dos niveles de gobierno (central más local).

viii. El Capítulo 2 presenta los hallazgos de un estudio detallado acerca de los valores de mercado de la tierra en el Departamento de Caaguazú, que se encuentra ubicado en el centro de la Región Oriental del Paraguay y contiene la mayoría de los tipos predominantes de uso de la tierra en esta región -- algunos bosques restantes, múltiples asentamientos de pequeños agricultores, cría de ganado extensiva y plantaciones de soja.

ix. Basado en una muestra representativa de 455 propiedades, el estudio calcula el valor promedio de la tierra en Caaguazú a \$1.100 por hectárea. Los valores de la tierra varían de un promedio de \$360 en el distrito de Carayao a un promedio de \$1.969 en el distrito de José Eulogio Estigarribia donde se cultiva soja. Esta amplia variación en los valores de mercado presenta un gran contraste con el bajo nivel y rango muy estrecho de los valores fiscales aplicables a los 20 distritos en Caaguazú, que varían entre \$17 a \$29 por hectárea. A pesar de los aumentos anuales en términos nominales, estos valores fiscales han permanecido exactamente iguales en términos relativos desde 1992 (es decir, en una proporción de 17:29) y no reflejan los cambios considerables en los valores de mercado que han ocurrido durante la década pasada.

x. Como resultado, algunos de los distritos con los valores de mercado más altos (Mariscal López, por ejemplo, a \$1.642 por hectárea) todavía están valuados con el valor fiscal más bajo (\$17 por hectárea). El valor de mercado promedio de la tierra en Mariscal López es así 99 veces más que el valor fiscal. En San José de los Arroyos, por otro lado, los valores de mercado son solamente 13 veces superiores al valor fiscal. **En promedio, se estima que el valor de mercado de la tierra en Caaguazú (\$1.100) es 54 veces mayor que el valor fiscal promedio de \$20.** De manera inversa el valor fiscal promedio es solamente 1,8 por ciento del valor de mercado promedio.

xi. Aparte de valores fiscales muy bajos, la actual recaudación de impuestos de las propiedades rurales en Caaguazú se encuentra muy por debajo del potencial. Se estima que Caaguazú en su totalidad recauda tan sólo 35 por ciento de los impuestos de las propiedades rurales que en realidad se adeudan. Con sólo mejorar la administración de impuesto vigente, se podría triplicar la recaudación actual del impuesto inmobiliario, de Guaraníes 375 millones a Guaraníes 1.049 millones. Sin embargo, cambiar la base impositiva del valor fiscal a valores de mercado tiene el potencial de aumentar los ingresos que provienen del impuesto inmobiliario en Caaguazú por un factor de 63, a Guaraníes 66.396 millones (alrededor de \$11 millones), esto es, suponiendo una recaudación total.

xii. Los beneficiarios de la reforma agraria ocupan aproximadamente un cuarto de la tierra en Caaguazú, pero la mayoría de ellos aún no está sujeto al impuesto inmobiliario debido a la falta de títulos de sus tierras. Si sus tierras fueran debidamente tituladas, la renta potencial adicional de estas propiedades al valor de mercado está estimada en Guaraníes 18.121 millones por año. Además de brindar incentivos económicos para la inversión por tener título a su propiedad, hay un fuerte argumento de costo-beneficio para la sociedad de proveer en forma inmediata títulos gratuitos a los beneficiarios de la reforma agraria de modo a que comiencen a ingresar al padrón del impuesto inmobiliario lo antes posible luego del período de cinco años de gracia establecido por la Ley.

xiii. Utilizando valores indicativos de mercado para las tierras rurales de otros Departamentos de Paraguay, el potencial total del impuesto inmobiliario sobre la tierra rural se estima de forma conservadora en \$103 millones anuales, equivalentes a alrededor de 1,1 por ciento del PIB. Esto se compara con las actuales recaudaciones de impuesto

inmobiliario sobre la tierra rural, estimada en sólo 0,04 por ciento del PIB.¹ La diferencia entre estas dos estimaciones representa el costo de oportunidad de mantener el régimen de impuesto inmobiliario existente. También representa el potencial para aumentar los presupuestos locales y lograr una descentralización fiscal sustentable que sea financiada por fuentes de ingresos propios y “genuinos”.

xiv. El Capítulo 3 analiza los argumentos académicos para la tributación de la tierra que sugieren que dicha tributación promovería la intensificación del uso de la tierra y conduciría en cierta medida a la reducción en la concentración de tierras. Aunque las experiencias latinoamericanas en tributación de tierras aún no han demostrado cambios significativos en el uso de la tierra, esto aparenta ser debido a la administración débil del impuesto inmobiliario que existe en la región, las tasaciones por debajo del valor de mercado, las bajas tasas impositivas y bajas tasas de recaudación.

xv. Una evaluación del uso de la tierra en Paraguay sugiere que existe una amplia sub-utilización de la misma. Se arriba a esta conclusión en forma indirecta al observar una alta concentración de tierras en una economía en la cual se estima que la productividad de las granjas pequeñas es mayor que la de las granjas extensas (cuando se controla el acceso al capital), el alto porcentaje de tierra utilizado para la cría de ganado extensiva (55 por ciento de la tierra en la Región Oriental), datos sobre la renta neta de cría de ganado versus producción de soja, la abundancia de mano de obra agrícola, y las bajas recaudaciones actuales de impuesto inmobiliario rural que permite la tenencia de tierras sub-utilizadas prácticamente sin costo. En este contexto de sub-utilización ampliamente generalizada de la tierra, es muy probable que un impuesto significativo sobre la tierra intensifique la utilización de la misma y reduzca la tenencia de tierra con fines especulativos.

xvi. El Capítulo 3 también evalúa la posibilidad de que un impuesto más efectivo sobre la tierra induzca a transferencias comerciales de propiedades más extensas a granjas más pequeñas y concluye que un impuesto inmobiliario concebido de forma realista debería inducir a los propietarios a aumentar la intensidad del uso de la tierra (por ej., mejorar pasturas, adoptar la rotación de rebaños) de modo a aumentar los beneficios por hectárea, o reducir su inversión en tierras a través de la venta o arrendamiento de la tierra en exceso. Este proceso debería aumentar el abastecimiento de tierras al mercado, resultando probablemente en una posterior redistribución de propiedades muy extensas a granjas de tamaño medio, tendencia ya aparente en el mercado inmobiliario de Paraguay desde el comienzo del auge de la soja. La redistribución de tierra a granjeros con acceso limitado a capital no ocurriría fácilmente, pero debido a que un impuesto inmobiliario más elevado reduciría el precio de mercado de la tierra esto facilitaría el programa existente de reforma agraria y contribuiría así a una política más integral de distribución de tierra.

¹ Los impuestos inmobiliarios totales en Paraguay suman al 0,4 por ciento del PIB, del cual 0,2 por ciento corresponde a Asunción y 0,2 por ciento de todas las municipalidades del interior. Se estima que los impuestos inmobiliarios en el interior provienen en su mayoría de propiedades urbanas, con los impuestos a la tierra rural estimados sólo en 20 por ciento del total, o 0,04 por ciento del PIB.

xvii. El Capítulo 4 proporciona una visión general comparativa de la tributación a la propiedad y a las tierras agrícolas en seis países de la OEDC y cinco países Latinoamericanos (incluyendo Paraguay). El mismo señala la importancia de los impuestos inmobiliarios en la financiación de los gastos de los gobiernos locales, por ej. para seguridad (policía), educación y mantenimiento de rutas. También señala las sinergias positivas que se crean cuando los impuestos genuinos locales son erogados para el beneficio de los contribuyentes locales, promoviendo de esta manera una mayor identificación por parte de la ciudadanía con los beneficios de sus impuestos y un mejor control ciudadano del gasto.

xviii. De esta experiencia internacional se identifican unas mejores prácticas, las cuales son adecuadas para el Paraguay, por ejemplo:

- Utilización de los valores de mercado como base para la tasación, re-tasaciones periódicas, y un proceso de apelación con procedimientos transparentes. Sin embargo, donde un sistema catastral completo no esté disponible, es preferible construir un listado de las propiedades y expandir la base imponible de maneras alternativas, en lugar de esperar un sistema catastral completo, lo que puede ser completado en una etapa posterior.
- La auto-tasación puede ser sustituto efectivo o suplemento a los sistemas de tasación administrativos y actuar como un mecanismo transitorio hasta que se establezca una administración efectiva del impuesto inmobiliario. La auto-tasación es un enfoque de bajo costo en comparación a la tasación catastral de parcela por parcela e involucra menor riesgo de apelación. Es una solución efectiva para aumentar la base imponible cuando existe fuerte presión en contra de los valores tasados, así como dificultades administrativas en el emprendimiento de las tasaciones. La auto-tasación puede ser combinada con tasaciones basadas en área, donde una base imponible mínima es establecida de acuerdo a la extensión de la propiedad y luego ajustada mediante el valor de auto-tasación.
- La buena práctica sugiere dar a los gobiernos locales discreción en la fijación de la base imponible y tasa de impuesto, pero en países con sistemas administrativos frágiles como el Paraguay, la fijación de una tasa de impuesto uniforme a nivel central resulta justificada a modo de evitar distorsiones en el mercado inmobiliario y/o evitar competición de impuestos entre las municipalidades vecinas. A este respecto, la legislación vigente que fija una tasa de impuesto base de 1 por ciento resulta apropiada.
- Las exenciones de impuesto y las desgravaciones generalmente no se justifican en el caso de las tierras agrícolas. Sin embargo, mecanismos de desgravación temporarios parecen ser apropiados en el caso de beneficiarios de un programa de reforma agraria. Similarmente, las exenciones de impuesto pueden brindar una herramienta efectiva para proteger y manejar recursos naturales y medioambientales.

xix. Las principales conclusiones de este informe se presentan con más detalle en el Capítulo 5 y pueden resumirse como sigue:

- a) Existe una muy alta concentración de tenencia de la tierra en Paraguay y una considerable serie de evidencias apuntan a una significativa sub-utilización de la tierra.
- b) La legislación vigente del impuesto inmobiliario incorpora varias características deseables cuando se compara con la experiencia internacional. Sin embargo, no es un instrumento de política fiscal muy efectivo porque la tasación del impuesto se basa en valores fiscales que están anormalmente por debajo de los valores de mercado actuales (en promedio, 1,8 por ciento para la tierra rural en Caaguazú). Además, la legislación vigente perpetúa la subvaluación de la tierra al prohibir el aumento de los valores fiscales por encima de la inflación. Se requeriría una enmienda a esta disposición de la ley a modo de convertirlo en un instrumento de política fiscal significativo.
- c) Dada la limitada capacidad institucional para actualizar los valores fiscales para que estos reflejen los valores de mercado actuales y en constante cambio, la experiencia internacional indica que un sistema de auto-tasación podría ser una alternativa viable.
- d) Los ingresos potenciales de un impuesto inmobiliario significativo sobre la tierra rural son considerables y se podría generar alrededor de US\$100 millones anuales, o 1.1 por ciento del PIB.
- e) Los ingresos del impuesto inmobiliario provenientes de tierras rurales de la magnitud expresada más arriba duplicarían los recursos disponibles actualmente para las municipalidades del interior y representarían un paso importante hacia una descentralización fiscal sustentable.
- f) La capacidad de administración financiera de las municipalidades del interior aparenta ser débil y necesita ser substancialmente actualizada si se espera que las municipalidades se conviertan en agentes efectivos de descentralización fiscal.
- g) La experiencia internacional indica que los efectos no-tributarios positivos del impuesto sobre la tierra mejorarían otros aspectos de desarrollo a largo plazo en el Paraguay como, por ejemplo, la sub-utilización de la tierra agrícola, la excesiva concentración de tierra y el costo de financiar el programa existente de reforma agraria.

xx. Basado en las conclusiones arriba mencionadas, el Capítulo 5 propone varias opciones de políticas para hacer del impuesto inmobiliario un instrumento más efectivo de política tributaria y para mejorar la administración financiera municipal.

xxi. En lugar de incurrir en los gastos y el largo período de gestación de crear y mantener actualizado un catastro nacional completo de valores de mercado, debe considerarse incorporar en la legislación del impuesto inmobiliario un sistema de auto-tasación de los valores de las propiedades, el cual requeriría que los propietarios de tierras rurales declaren el valor de mercado de su propiedad como base para el impuesto. Un sistema tal de auto-tasación anual se fundamentaría en una de las características innovadoras propuestas en el proyecto de ley para la creación de un nuevo impuesto al patrimonio rural (Cuadro 1.2). Un sistema de auto-tasación tendría la ventaja de desarrollar una base imponible sobre el valor de mercado de manera rápida y debería captar con más facilidad las condiciones cambiantes del mercado inmobiliario que un sistema de catastro formal. La auto-tasación también evitaría la resistencia política creada cada vez que el gobierno ajusta la base imponible, debido a que el mismo propietario sería quien proponga el valor de la propiedad en lugar de que este valor sea determinado desde arriba por el gobierno nacional.

xxii. Un sistema de auto-tasación puede ser introducido de forma progresiva en cinco a siete años, comenzando con las propiedades más extensas, de modo a dar tiempo a las municipalidades para aumentar su capacidad para administrar el impuesto inmobiliario, incluyendo los procesamientos de las declaraciones de auto-tasación. Durante este período de transición, los valores fiscales continuarían en vigencia para las propiedades aún no cubiertas por el requisito de auto-tasación. Para reducir la subestimación de los valores de las propiedades, los valores de auto-tasación pueden ser revelados públicamente (nuevamente, como se propone en el proyecto de ley para el impuesto al patrimonio rural). Asimismo se puede limitar el valor de garantía de una propiedad hipotecada al valor auto-tasado declarado. Un proceso de apelación puede establecerse a nivel departamental con la atribución de ajustar las auto-tasaciones que sean significativamente sub-valoradas. Se necesitaría establecer penas por no proporcionar una auto-tasación anual, así como facultades para embargar y rematar propiedades que no han pagado el impuesto luego de dos años.

xxiii. Para amortiguar la transición a un sistema de impuestos inmobiliarios más altos basados en los valores de mercado, se puede considerar un período de ajuste de la tasa de impuesto, durante el cual la tasa de impuesto existente del uno por ciento puede ser reducida para las propiedades auto-tasadas y luego ascender nuevamente a la tasa de uno por ciento completa con el transcurso de tiempo. Este período de ajuste compensaría parcialmente el salto significativo en la presión fiscal del impuesto que ocurrirá al cambiar de los bajos valores fiscales existentes a valores de mercado auto-tasados más elevados. La tasa reducida sin embargo debería aplicarse únicamente a aquellas propiedades que han ingresado al proceso de auto-tasación, mientras que la tasa completa de uno por ciento seguiría vigente para las propiedades aún regidas por el valor fiscal.

xxiv. Otras modificaciones a la legislación tributaria inmobiliaria que pueden ser consideradas incluyen (i) la eliminación de tasas de impuesto adicionales y reducciones en la tasa básica de 1 por ciento para ciertas categorías de propiedades (ej.: grandes extensiones y propiedades de menos de 5 hectáreas) para evitar la sub-división artificial

de fincas; (ii) la eliminación de ciertas exenciones tales como para los partidos políticos y clubes deportivos privados; y (iii) la inmediata y gratuita titulación de las tierras de los beneficiarios de la reforma agraria, para brindarles seguridad jurídica sobre su bien inmueble y para hacerlos ingresar en los padrones del impuesto inmobiliario lo antes posible, a continuación del período de gracia de cinco años que la ley dispone actualmente.

xxv. Finalmente, en vista de la deforestación ampliamente generalizada que ha ocurrido a lo largo de los últimos cincuenta años, una nueva exención para los bosques naturales que son manejados de manera sustentable puede considerarse. El criterio para la exención puede ser que el propietario mantenga un certificado actualizado de manejo sustentable del bosque, proveniente de un servicio de certificación privada (varios de los cuales se encuentran trabajando en el Paraguay).

xxvi. Aunque las municipalidades son constitucionalmente autónomas y responsables de sus propias finanzas, el gobierno central y la nación tienen interés en la administración sana de las municipalidades y, en particular, en la implementación eficiente del impuesto inmobiliario que permanece regido por la legislación nacional. Además, los pagos de royalties están aumentando rápidamente y las municipalidades necesitan mejorar su administración financiera urgentemente para manejar estos recursos de manera más efectiva.

xxvii. Por estas razones, el Ministerio de Hacienda podría considerar la creación de un programa nacional de asistencia técnica a los municipios con el objetivo de mejorar la administración financiera municipal y lograr estándares nacionales mínimos para el año 2010. Los principales componentes de tal programa pueden incluir el establecimiento de una planilla de cuentas municipales uniforme, la creación de software financiero apropiado, homogenización de los catastros fiscales incluyendo integración de los mismos con el sistema de contabilidad municipal, capacitación y mejora de los recursos humanos y una campaña de relaciones públicas para aumentar la conciencia cívica de las finanzas municipales y la responsabilidad local.

xxviii. También debe darse consideración a la problemática del riesgo moral (“*moral hazard*”) del aumento previsto en la transferencia de los royalties y la falta de incentivo que esto puede crear en las municipalidades para mantener sus fuentes de ingresos genuinos. A este respecto, la transferencia de royalties puede hacerse de manera condicional, sujeto a que las municipalidades cumplan ciertos estándares de administración financiera y objetivos específicos para las recaudaciones del impuesto inmobiliario.

xxix. Además, puede desarrollarse una visión de política fiscal municipal. Con el advenimiento de un impuesto inmobiliario más significativo, tendría sentido eliminar muchos de los impuestos locales “fastidiosos” recaudados actualmente a nivel municipal y concentrar los esfuerzos de recaudación en unos cuantos ítems mayores, tales como la propiedad, vehículos y quizás patentes profesionales/comerciales.

xxx. Finalmente, un reflejo sobre los vínculos entre una política tributaria de la tierra más efectiva y el programa de reforma agraria existente. Aunque un impuesto inmobiliario significativo debería conducir a algo de redistribución de tierras subutilizadas a granjas medianas y pequeñas más productivas y bien capitalizadas, ello no pondrá directamente más tierras en manos de los pobres del sector rural. Hará, sin embargo, disponible más tierras para el mercado, y como tal, debe conducir a precios inmobiliarios más bajos. El impuesto inmobiliario implementado así debería reducir el costo de comprar tierras para la reforma agraria y aumentar el número de sintierras que el gobierno podría asentar en nuevas colonias por el mismo presupuesto.

xxxii. Un impuesto inmobiliario significativo también actuaría para dirigirse a algunas de las injusticias del anterior programa de reforma agraria que distribuyó grandes extensiones de tierra a relativamente pocas personas. Tratar de recuperar estas tierras “mal habidas” sería un proceso legal largo, costoso y contencioso. En lugar de ello, la sociedad podría recuperar algo de la renta económica generada por estas tierras a través de un impuesto inmobiliario efectivo y podría utilizar los ingresos para financiar servicios sociales e infraestructuras en las zonas rurales. Un impuesto inmobiliario efectivo proporcionaría de esta manera algo de “justicia social” a los abusos del pasado.

xxxiii. Para concluir, es digno de notar que algunos países han enfrentado problemas de distribución de tierra similares a los que enfrenta el Paraguay hoy y están encarándolos a través del impuesto inmobiliario. El impuesto sobre la tierra recientemente creado en Namibia, por ejemplo, incorpora varios de los mismos principios y características como los que se recomiendan en este informe, por ej., el uso de auto-tasaciones, valores de mercado y una tasa de impuesto similar. También está basado en los mismos principios económicos expuestos en este informe, a saber, el efecto estimulante del impuesto a la producción y el efecto moderador del impuesto sobre los precios de los inmuebles. Namibia ha movilizado un consenso político nacional para crear e implementar un nuevo impuesto inmobiliario, que demuestra que tales cambios en las políticas fiscales inmobiliarias son factibles en el contexto de un país en vías de desarrollo.

Capítulo I: Problemática de la Tierra y el Impuesto a la Propiedad en el Paraguay de Hoy

Patrones Existentes en la Propiedad de la Tierra

1.1 El Paraguay tiene uno de los patrones de tenencia de la tierra más sesgados del mundo -- 2 por ciento de los establecimientos agrícolas (alrededor de 6.400 granjas) ocupan 82 por ciento de la tierra explotada de forma agrícola (alrededor de 20 millones de las 24 millones de hectáreas en uso agropecuario, o la mitad del área total de Paraguay de 40 millones de hectáreas). Las mediciones estadísticas de distribución están sujetas a debate debido a las extensas propiedades en el árido Chaco (dos tercios del país pero con sólo 2 por ciento de la población). No obstante, la desigualdad en la tenencia de la tierra es evidente y se ha vuelto la causa más importante de inquietud social rural asimismo un impedimento al crecimiento en pos de reducir la pobreza.²

Tabla 1. 1: Cantidad y Superficie de Explotaciones Agropecuarias, según tamaño de la explotación, 1991

Tamaño de Granjas	Región Oriental		Región Occidental (Chaco)		Paraguay Total	
	Número de Granjas	Área (hectáreas)	Número de Granjas	Área (hectáreas)	Número de Granjas	Área (hectáreas)
Pequeña	254,170	1,462,573	2,402	57,572	256,572	1,520,145
Mediana	41,485	1,758,552	2,770	902,727	44,255	2,661,279
Grande	4,868	8,207,625	1,526	11,428,692	6,394	19,636,317
Total	300,523	11,428,750	6,698	12,388,991	307,221	23,817,741
----- en porcentaje (%) -----						
Pequeña	85	13	36	0.5	84	6
Mediana	14	15	41	7	14	11
Grande	2	72	23	92	2	82
Definiciones	Hectáreas	Promedio	Hectáreas	Promedio		Promedio
Pequeña	hasta 20	6	hasta 100	24	combinado	6
Mediana	20 - 300	42	100 - 1500	326	“	60
Grande	>300	1686	>1500	7489	“	3071

Fuente: MAG, Censo Agropecuario Nacional, 1991 (la más reciente con cobertura completa del país). Ver Apéndice Tabla 1 para más detalles. Definiciones de tamaño de explotación de acuerdo a la reciente Ley de Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (Imagro), 2004 – ver Cuadro 1.3.

1.2 El patrón existente de propiedad de la tierra tiene sus raíces en factores históricos. Luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), el Gobierno habilitó grandes extensiones de tierra a inversores extranjeros como parte de un esfuerzo para atraer gente y capital para re-poblar el país como consecuencia de la pérdida de casi toda la población

² El índice Gini de concentración de la tierra fue calculado por la FAO en 0,93 para Paraguay, el más alto en el mundo, contra índices de 0,8-0,85 para otros países de Latinoamérica (ej., 0,85 para Brasil, 0,79 para Colombia) e índices de 0,5-0,6 para Asia (0,55 para Filipinas, 0,58 para India y 0,61 para Turquía). El Paraguay tiene 5,8 millones de habitantes, de los cuales 2,5 millones viven en las zonas rurales. En el 2005, la pobreza total fue estimada en un 38 por ciento y la pobreza rural en un 37 por ciento.

masculina. En ese entonces se establecieron varias propiedades extensas, algunas por encima de un millón de hectáreas, tanto en la región Oriental para la cría de ganado y explotación forestal así como en el Chaco despoblado, en particular, a lo largo de la costa del río Paraguay para la explotación de la madera del quebracho, por su tanino, que era exportado río abajo a las industrias de curtiembres en Argentina.

1.3 Durante la segunda mitad del siglo 20, el Paraguay implementó un programa de “reforma agraria” a través del cual se distribuyó tierra a los granjeros potenciales y existentes, pero también contribuyó a los patrones sesgados, mencionados más arriba. El programa distribuyó alrededor de 12 millones de hectáreas de tierra, pero el 74 por ciento de estas tierras fue entregado al 2.5 por ciento de los beneficiarios (Cuadro 1.1).

Cuadro 1. 1: Cincuenta Años de Reforma Agraria, 1950-2000

La ley N° 854 del año 1963 (*Que Establece el Estatuto Agrario*) disponía la distribución de las tierras fiscales a personas que se encontraban en posesión y cultivando pacíficamente la tierra, y a aquellos que deseaban realizar una explotación en base a sus méritos, ej. número de familia, aptitudes agrícolas, siendo un veterano de la Guerra del Chaco o un “repatriado”, y nivel de educación (Art. 79).

El objetivo de la ley era incorporar a la población campesina al desarrollo económico y social del país por medio de una “distribución justa” de la tierra (Art. 2) y llevar a cabo un proceso de colonización con el objetivo de “**poblar el interior del país**” (Art. 38). Como tal, esta ley determinó límites máximos generosos de tierra por beneficiario: 100 hectáreas para la agricultura (tanto en la región Oriental como Occidental), y 1.500 hectáreas para explotación ganadera en la Región Oriental y 8.000 hectáreas en el Chaco.

La ley fue implementada por el Instituto de Bienestar Rural (IBR). Según un estudio reciente basado en los registros del IBR*, el programa distribuyó 11.88 millones de hectáreas de tierra (alrededor de 29 por ciento del área total del Paraguay), pero con un patrón de distribución altamente desigual. Alrededor de cuatro mil personas (o 2.5 por ciento del total de beneficiarios) recibió 8.8 millones de hectáreas (o 74 por ciento del total de tierras distribuidas) – ver las categorías “mayores de” en la siguiente tabla.

	Beneficiarios	Has.	Promedio (has.)
Región Oriental	159,814	4,179,187	
Menores de 100 has.	157,313	2,710,543	17
Mayores de 100 has.	2,501	1,468,644	587
Chaco	4,736	7,704,075	
Menores de 1,000 has.	3,154	346,143	110
Mayores de 1,000 has.	1,585	7,357,932	4,642
Paraguay, Total	164,550	11,883,262	
combinado “mayores de”	4,086	8,826,576	

Del total, el estudio identificó alrededor de 1.5 millones de hectáreas que han sido distribuidas en exceso de los límites estipulados y/o en más de un lote a la misma persona. El estudio solicitó la investigación de estas tierras “mal habidas” y su devolución al Estado para la redistribución a los legítimos beneficiarios.

* “Distribución de la tierra en el Paraguay destinada a la reforma agraria período 1950 – 2000” (mimeo, no publicado) por Diputado Efraín Alegre Sasiain, Asunción, Noviembre 2004.

1.4 Algunas de estas tierras son consideradas tierras “mal habidas”, ya que fueron otorgadas a los partidarios del régimen de Stroessner (1954-89) como favores por servicios políticos, militares o civiles, sin ningún vínculo claro a las “aptitudes” agrícolas

de estos beneficiarios tal como lo requería la ley. De esta manera, muchos de los beneficiarios de la “reforma” agraria no necesariamente tenían la habilidad ni experiencia para utilizar estas tierras de una manera económica o sustentable, con el resultado que grandes extensiones del Paraguay en la actualidad son consideradas como latifundios “improductivos” o tierras subexplotadas.

1.5 La reforma agraria sin embargo también benefició a los campesinos pobres sin tierra – el estudio previo indica que alrededor de 160.000 familias fueron ubicadas en 3 millones de hectáreas durante la segunda mitad del siglo 20. Estos datos coinciden con un informe oficial del IBR³ que declara que el Instituto estableció 957 “colonias” y distribuyó lotes a 134.300 familias entre 1963 y 2001. Denota que el ritmo de colonización aumentó dramáticamente luego del derrocamiento del régimen de Stroessner en 1989, con casi la mitad de los lotes mencionados más arriba distribuidos entre 1990 y 2001.⁴

1.6 Estas nuevas colonias fueron principalmente establecidas en los departamentos del este y del norte de la Región Oriental (Canindeyú, San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná, Concepción e Itapúa), los cuales poseían las mayores áreas de bosques “improductivos”.⁵ La elección de estas áreas refleja la tendencia de la migración rural durante los años de 1990, así como la preferencia de tierras forestales por parte de los sin tierra, que a menudo invadían estas tierras, reclamaban la expropiación y subsecuentemente deforestaban una buena parte de sus propiedades.⁶ Como medida preventiva, muchos propietarios intencionalmente talaron sus bosques para convertir sus tierras en lugares menos atractivos para la invasión. En retrospectiva, la ley de reforma agraria, que definió a los bosques como tierra “improductiva” para ser tallada y puesta en producción, junto con la voluntad de las autoridades de expropiar la tierra que había sido invadida, contribuyó a la deforestación de la Región Oriental, la cual el día de hoy sólo conserva alrededor del 5 por ciento de su cobertura boscosa original (Bosque Atlántico).

1.7 Un importante hallazgo del Censo del IBR del año 2001 fue que sólo el 5 por ciento de las familias censadas⁷ tenían título de sus propiedades. El informe atribuye este bajo nivel de titulación al hecho que la mayoría de las familias censadas han sido asentadas recientemente y aún no han pagado por sus propiedades – la ley requería que los beneficiarios pagaran el valor fiscal completo antes de recibir el título y tenían un plazo de diez años para realizar el pago completo. El informe notó la precariedad de esta situación y la conveniencia de tener título claro para obtener crédito y fomentar inversión en la propiedad. El Censo reveló que el 9 por ciento de las propiedades ya habían sido

³ Instituto de Bienestar Rural, “Censo de Colonias 2001, Informe Final”, Asunción, Julio de 2002.

⁴ La distribución de estos lotes no necesariamente disminuyó la concentración de la propiedad de inmuebles ilustrada en la Tabla 1, dado que muchos pequeños propietarios vendieron o arrendaron sus lotes a medianos y grandes explotadores de soja durante los años 90. (“*la famosa venta de las derecheras*,” *Ibíd.* Pág. 27).

⁵ *Ibíd.*, pág. 11, “*mayor superficie de tierras boscosas improductivas*”.

⁶ El Censo arguye, sin embargo, que los asentados no son “*depredadores*” de sus tierras y “*aún conservan un área importante (39 por ciento) de bosques*,” *Ibíd.* Págs. 14 y 28.

⁷ *Ibíd.* El Censo cubrió 35,576 familias en 229 colonias. La propiedad promedio era de 10 hectáreas, con 55 por ciento de las propiedades en el rango de 5 a 10 hectáreas.

abandonadas, quizás por la falta de título, y se considera que el problema de titulación fue un factor importante que contribuyó al abandono de lotes y la migración a las ciudades.

1.8 Otro problema con la ley de la reforma agraria anterior fue su dependencia en la expropiación sin reglas claras de compensación. Varias propiedades extensas fueron expropiadas durante los 90 y a comienzos del 2000,⁸ pero la compensación no fue pagada, dejando estas propiedades inutilizables para los propietarios anteriores pero aún no disponibles para una colonización formal. Mientras tanto, ellas están siendo ocupadas informalmente y de forma no planificada con prácticas no sustentables, como por ejemplo, deforestación indiscriminada.

1.9 En el 2002 se sancionó una nueva ley de reforma agraria para encarar algunos de los problemas arriba mencionados.⁹ La nueva ley reafirma que el Estado ha de garantizar la propiedad privada para tierras rurales (Art. 1) y expresamente prohíbe la expropiación de una propiedad invadida u ocupada ilegítimamente (Art. 98). Sin embargo, dispone la posible expropiación (Art. 94) de “latifundios improductivos” y propiedades que no sean “racionalmente utilizadas”, que son definidas como aquellas que explotan menos del 30 por ciento de su área productiva de manera económica y ecológicamente sustentable. Las reglas para la compensación ahora son más claras con plazos definidos para el pago. Los latifundios improductivos serán compensados a su valor fiscal, mientras que otras tierras y mejoras serán compensadas a su valor de mercado justo.

1.10 De manera importante, la nueva ley reconoce el valor medioambiental de los bosques naturales y los excluye, así como las reservas forestales requeridas, pantanales y áreas silvestres del cálculo de tierra agrológicamente útil. De esta manera la nueva ley elimina la inclinación de considerar a los bosques como improductivos, y por ende apropiado para expropiación, asimismo los incentivos para talar bosques por parte de los propietarios de modo a reducir las invasiones.

1.11 La nueva ley reduce la cantidad de tierra que puede ser distribuida por familia para la explotación agrícola a un máximo de 30 hectáreas de tierra agrológicamente útil, pero aún mantiene una generosa asignación para la cría de ganado, hasta 4.000 hectáreas, aunque ahora solamente en la Región Chaco. La ley facilita la transferencia del título al permitir que el título puede ser transferido una vez que el beneficiario haya pagado 25 por ciento del valor fiscal de la tierra, en lugar del monto completo. Un 30 por ciento de descuento se otorga a aquellos que pagan el precio completo de una vez, en lugar de en 10 cuotas anuales.

Evaluación

1.12 Las políticas históricas de distribución de la tierra apuntaron a poblar el Paraguay en lugar de crear una distribución óptima de lo que se ha vuelto un recurso natural escaso (la tierra agrícola). El proceso resultó en una alta concentración de tierras, una

⁸ Por ejemplo, las 130.000 hectáreas de la propiedad Antebi en Concepción.

⁹ Ley 1863/02 Que Establece el Estatuto Agrario y Ley 2002/02 que realizó algunas modificaciones posteriores.

productividad por debajo del nivel óptimo (ver Capítulo 3), conflictos sociales caracterizados por invasiones y expropiaciones, y enmarcaron situaciones de pobreza rural.¹⁰ El programa actual de reforma agraria está severamente limitado por la falta de tierras fiscales disponibles para la distribución, particularmente en la Región Oriental, y la falta de recursos financieros para adquirir tierras de quienes están dispuestos a vender.

1.13 Se necesita un enfoque más integral a la problemática de la tierra para crear un mercado de tierras rurales vibrante que podría operar a favor de la reducción de la pobreza rural fomentando al mismo tiempo la productividad agrícola y manteniendo la base de recursos naturales. Este estudio se centra en uno de los elementos cruciales de política de la tierra, concretamente la tributación inmobiliaria, con la óptica que un impuesto inmobiliario correctamente estructurado brindaría un incentivo económico a los propietarios para que utilicen sus tierras de manera más productiva, y/o vendan o arrienden sus tierras subutilizadas a granjeros que sí lo puedan hacer.

Impuesto Inmobiliario Vigente (Ley N° 125/91)

1.14 La tributación de la propiedad inmobiliaria ha existido por mucho tiempo en Paraguay, pero a diferencia de otros países de Latinoamérica, su importancia ha declinado durante la segunda mitad del siglo 20 con el advenimiento del impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta. Los impuestos inmobiliarios representaron el 12 por ciento de los ingresos fiscales en la década de 1940,¹¹ pero actualmente representan sólo el 3,2 por ciento de los ingresos tributarios totales y 0,4 por ciento del PIB. Los impuestos inmobiliarios sin embargo representan alrededor de la mitad de los ingresos tributarios municipales (ver próxima sección y Anexo Tabla A3.5).

1.15 Los impuestos inmobiliarios eran anteriormente administrados por el gobierno central, pero la Constitución de 1992 transfirió la recaudación y uso de los impuestos inmobiliarios a los gobiernos municipales como una fuente autónoma de ingresos. De acuerdo a la Constitución, 70 por ciento de los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario ha de ser retenido por la municipalidad de origen, 15 por ciento transferido al gobierno departamental respectivo (Gobernación), y 15 por ciento a la administración central para su redistribución a las municipalidades más pobres. Aunque la

¹⁰ Aunque la reforma agraria estableció un gran número de comunidades campesinas, un problema más profundo ha surgido ya que estas comunidades no han logrado asentarse debido a la baja calidad de servicios de extensión agrícola, y la falta de servicios sociales e infraestructura rural, y la migración de individuos a la periferia urbana. Un modelo de capitalismo agrario ha contribuido a esta tendencia en la cual la industria sojera se ha extendido bastante desde el Brasil hacia Paraguay, comprando o arrendando las tierras agrícolas para satisfacer la demanda global (la producción de soja actualmente ocupa alrededor de 2 millones de hectáreas en la Región Oriental). El estancamiento y desplazamiento de los pequeños propietarios resultante ha contribuido a la continua incidencia de pobreza rural (alrededor del 40 por ciento). También, las tierras de las poblaciones indígenas son cada vez más vulnerables a la expansión del cultivo de soja y cría de ganado, derivando en una serie de conflictos y protestas.

¹¹ Skinner (1991a) "Propuestas para la tributación inmobiliaria rural en países en vía de desarrollo," página 495.

administración y recaudación del impuesto es responsabilidad de los municipios,¹² el impuesto inmobiliario sigue siendo regido por la legislación tributaria nacional (Ley 125/91). Además, los valores tasados a los efectos del impuesto (valores fiscales) están determinados por el Servicio Nacional de Catastro, en lugar de por la municipalidad.

1.16 El impuesto inmobiliario se aplica tanto a la propiedad rural como urbana, y por ende cubre todo inmueble en el Paraguay.¹³ Las propiedades urbanas son gravadas sobre el valor de la tierra más las mejoras (edificaciones), mientras que las propiedades rurales son gravadas solamente sobre el valor in situ de la tierra (excluyendo las mejoras) de modo a no desalentar las inversiones. En principio, sería beneficioso extender este mismo principio y no gravar tampoco las mejoras de las propiedades urbanas, pero este es un punto que requiere mayor análisis y esta más allá del alcance del presente informe.

1.17 Una tasa de impuesto básica de 1 por ciento se aplica a toda propiedad, incluyendo mejoras en las zonas urbanas. La tasa es reducida al 0.5 por ciento para las propiedades rurales inferiores a 5 hectáreas. Una tasa adicional, en un rango de 0.5 a 1.0 por ciento, es aplicada a las propiedades rurales extensas (propiedades de gran extensión), a decir, aquellas mayores a 10.000 hectáreas en la Región Oriental y mayores a 20.000 hectáreas en el Chaco. La tasa adicional más alta se aplica a las propiedades de más de 30.000 hectáreas en la Región Oriental y más de 60.000 hectáreas en el Chaco. Para los “latifundios” (no definidos en la ley, pero presumiblemente mayores que la categoría más grande en el punto precedente), se debe agregar un recargo adicional de la mitad de la tasa precedente. Las máximas tasas pueden alcanzar así al 2.5 por ciento para los latifundios.

1.18 La ley dispone una serie de exenciones, entre las cuales están:

- Cinco años para las tierras “colonizadas” como parte de la reforma agraria, comenzando desde la fecha en que las tierras han sido formalmente transferidas con título. Dado los largos retrasos en la transferencia de títulos, como fue mencionado anteriormente (sólo 5 por ciento de los asentados cuenta con título), estas tierras no están, en la práctica, sujetas al impuesto inmobiliario;
- Tierras de las comunidades indígenas;
- Parques y reservas nacionales, pero no bosques o esteros naturales en propiedades privadas;
- Las tierras en poder de los veteranos de la Guerra del Chaco o sus viudas;
- Las propiedades en poder de los partidos políticos, instituciones gremiales, educativas, religiosas, culturales y cívicas, y clubes deportivos;

¹² Las municipalidades son responsables de mantener un catastro fiscal – básicamente una lista de propiedades con una *cuenta corriente* para las propiedades urbanas y un número de *padrón y finca* para las propiedades rurales.

¹³ La mayoría de las municipalidades comprenden un centro urbano y las tierras rurales circundantes, excepto, por ejemplo, la capital, Asunción, la cual es todo urbano.

- Las propiedades pertenecientes al Estado (militares, escuelas, hospitales, etc.) y propiedades pertenecientes a los gobiernos extranjeros, etc.;
- Reducciones de hasta el 50 por ciento en el caso de desastres naturales verificables.

1.19 Aunque algunas características del impuesto inmobiliario están sujetas a comentarios y debates, ej., exenciones para los clubes deportivos privados y partidos políticos y las tasas múltiples que incentivan la sub-división artificial de la tierra para evitar tasas más altas,¹⁴ **la principal anomalía de la ley vigente es que el valor tasado para el impuesto (valor fiscal) está muy por debajo del valor de mercado de las propiedades.** Los datos presentados en el Capítulo 2 para el Departamento de Caaguazú indican que los valores fiscales de las propiedades rurales promedian sólo 2 por ciento de su valor de mercado y en algunas zonas son tan bajas como el 1 por ciento del valor de mercado. Una subestimación similar de los valores fiscales se cree que existe en otras zonas rurales del Paraguay.

1.20 Como resultado de valores fiscales extremadamente bajos,¹⁵ el impuesto inmobiliario en Paraguay recauda sólo cantidades limitadas de ingresos, principalmente de propiedades urbanas.¹⁶ Debido al bajo valor fiscal de la tierra rural, un déficit en el personal administrativo local, procedimientos rudimentarios de recaudación, y el costo relativamente alto de recaudar el impuesto en propiedades rurales dispersas a diferencia de aquellas en el *casco urbano*, las municipalidades con frecuencia estiman que no vale la pena recaudar de las propiedades rurales. Esta tendencia se refuerza con la ausencia de sanciones efectivas por incumplimiento de pago de impuestos. La ley 125/91 no establece multas de forma explícita por retrasos en el pago del impuesto inmobiliario, ni el embargo o venta de la propiedad luego de varios años de mora en el pago de impuestos. En la práctica, para las tierras rurales, el impuesto se paga solamente cuando el inmueble es vendido o hipotecado.¹⁷

1.21 La ley estipula que los valores fiscales deberán ser ajustados anualmente de forma gradual para alcanzar los valores de mercado (*valor real de mercado*), pero el ajuste anual no deberá ser más alto que la inflación para el consumidor en el año precedente, y en cualquier caso, no más del 15 por ciento. De hecho, **la ley garantiza una situación permanente de sub-valoración de los valores de la propiedad.**

1.22 La siguiente tabla ilustra el aumento anual en los valores fiscales que fueron aprobados luego de la promulgación de la Ley 125/91, comparado con la inflación en los

¹⁴ Anexo 1 (Volumen II) presenta la legislación del impuesto inmobiliario vigente, Ley 125/91, junto con comentarios anotados.

¹⁵ Capítulo 4 brinda un panorama de los valores fiscales y valores de mercado de otros países de América Latina y países de la OEDC.

¹⁶ Los datos presentados en el Capítulo 2 sugieren que en las municipalidades del interior, alrededor del 80% de sus recaudaciones actuales se originan de las propiedades urbanas y sólo 20% de propiedades rurales.

¹⁷ Ningún inmueble puede ser legalmente transferido o hipotecado por escribano público sin estar el pago del impuesto inmobiliario al día.

años anteriores respectivos.¹⁸ Aparte de un aumento significativo en el valor fiscal aplicable a 1993 (en aparente contradicción a los límites de inflación contenidos en la ley), los aumentos posteriores fueron todos relativamente menores, o incluso negativos, cuando ajustados por inflación y vistos en términos reales.

Tabla 1. 2: Aumento en Valor Fiscal vs. Inflación del Año Anterior, 1993-2006 (en porcentaje, %)

Año	Aumento en Valor Fiscal 1/	Inflación del año anterior 2/	Diferencia	Cambio en términos reales 3/
1993	86.9	17.8	69.1	58.6
1994	-2.3	20.4	-22.7	-18.9
1995	24.9	18.3	6.7	5.6
1996	15	10.5	4.5	4.0
1997	10	8.2	1.8	1.7
1998	6	6.2	-0.2	-0.2
1999	20	14.6	5.4	4.7
2000	10	5.4	4.6	4.4
2001	10	8.6	1.4	1.2
2002	0	8.4	-8.4	-7.7
2003	0.2	14.6	-14.4	-12.6
2004	3	9.3	-6.3	-5.8
2005	10	2.8	7.2	7.0
2006	10	9.9	0.1	0.1

1/ Decretos Anuales del Poder Ejecutivo, Servicio Nacional de Catastro.

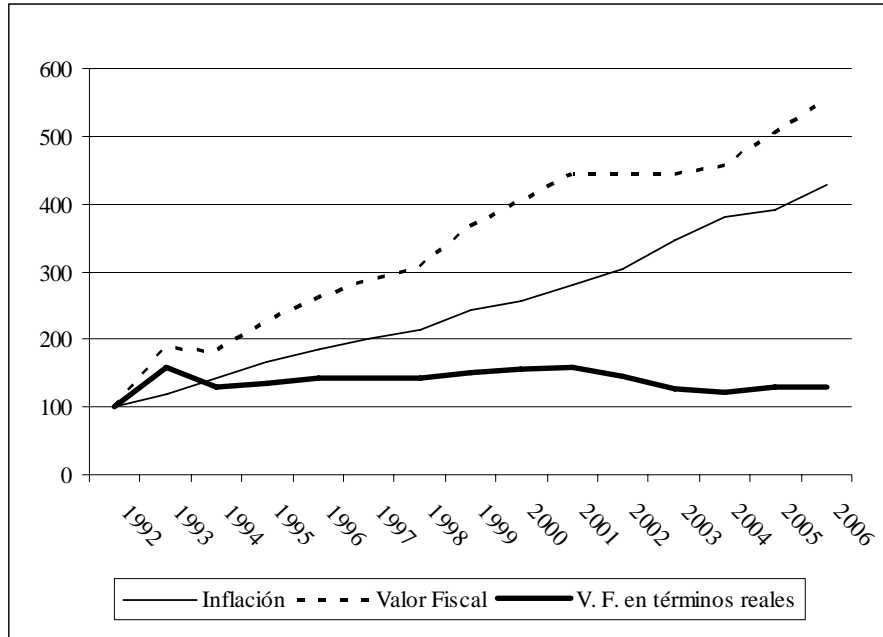
2/ Índice de Inflación del Consumidor, Banco Central del Paraguay.

3/ El cambio en términos reales es calculado dividiendo el índice del cambio en los valores fiscales por el índice del cambio de inflación y es por lo tanto distinto a la simple “diferencia” demostrada en la tercera columna.

1.23 El efecto acumulativo del aumento en los valores fiscales de 1993 a 2006 puede ser observado en la siguiente gráfica (Figura 1.1). Mientras que los valores fiscales han aumentado por un factor de cinco (con un valor índice de 555 en la gráfica) principalmente debido al gran aumento en 1993, se observa que la inflación también ha sido considerable durante este período, habiendo ascendido por un valor de cuatro (a un valor índice de 429 en la gráfica). El aumento resultante en los valores fiscales en términos reales han sido por ende muy modestos -- 29 por ciento (un valor índice de 129 en la gráfica) -- en un período de catorce años. En un sentido, los aumentos se han ceñido a los tecnicismos de la ley – aumentar los valores fiscales hacia los valores de mercado de forma “gradual” sin exceder la inflación anual en el proceso – pero el aumento ha sido tan gradual que es muy improbable que los valores fiscales alguna vez logren el objetivo establecido en la ley de alcanzar los valores de mercado.

¹⁸ El aumento anual de los valores fiscales se basa en recomendaciones del SNC y autorizado vía Decretos del Ejecutivo que normalmente son emitidos en Diciembre de cada año y establecen los valores fiscales para el siguiente año calendario.

Figura 1. 1: Aumento Acumulativo de los Valores Fiscales vs. Inflación (1992 = 100)



1.24 Las reevaluaciones anuales de los valores fiscales también reflejan la naturaleza políticamente sensible de aumentar los impuestos inmobiliarios. La Tabla 1.3 muestra los aumentos que ocurrieron durante los períodos sucesivos de gobierno. El gran aumento de 1993 fue decretado durante el último año del gobierno de transición militar. Durante las siguientes dos administraciones (1994-98 y 1999-2003), los aumentos promedios fueron negativos en términos reales. Los aumentos durante la administración actual han sido apenas positivos en términos reales.

Tabla 1. 3: Aumento de los Valores Fiscales en Términos Reales (%)

	Cúmulo por período	Promedio por año
Único año – 1993	58.6	58.6
Cinco años, 1994-98	-9.5	-1.9
Cinco años, 1999-2003	-10.8	-2.2
Tres años, 2004-06	0.9	0.3
Catorce años, 1993-2006	29.3	2.1

1.25 La segunda característica importante de los valores fiscales durante los últimos catorce años es que **los aumentos han sido aplicados uniformemente a todo el país, tanto para inmuebles rurales como urbanos, sin consideración a los cambios en los valores de propiedad relativos.** El Anexo 2 documenta esta práctica. En él se ilustran los valores fiscales para las propiedades agrícolas por departamento y distrito para todas las municipalidades del Paraguay (Anexo Tabla A2.1). Cada departamento tiene varios valores fiscales para los inmuebles rurales que fueron establecidos en 1992 (por ejemplo,

actualmente existen cinco valores que se aplican a los 20 distritos del Departamento de Caaguazú). Estos valores han permanecido iguales en términos relativos desde 1992, concretamente, todos ellos han aumentado exactamente en el mismo porcentaje cada año. Estos aumentos en porcentaje pueden observarse en el Anexo Tabla A2.2. Como se puede observar a simple vista, los aumentos del mismo porcentaje han sido aplicados a todos los distritos en el Paraguay, así como a las propiedades urbanas y mejoras (Anexo Tabla A2.3).

1.26 La práctica de aplicar aumentos uniformes en los valores fiscales a todas las propiedades en Paraguay refleja la capacidad limitada de tasación tanto a nivel nacional (SNC) como a nivel municipal. Esto es entendible dada la numerosa cantidad de inmuebles en Paraguay, pero la práctica ignora los cambios reales en el valor de mercado de la tierra, por ejemplo, el aumento significativo en el valor de la tierra apta para la producción de soja. Como se documenta en el Capítulo 2, **este proceso uniforme de reevaluación ha creado amplias discrepancias en la relación entre el valor fiscal y el valor de mercado de la tierra**, conduciendo a una distribución desigual de la carga tributaria del impuesto inmobiliario, aunque los valores fiscales permanezcan significativamente por debajo de los valores de mercado.

Intento de Reforma Reciente

1.27 Como respuesta a los crecientes incidentes de invasiones rurales y con el objetivo de arrancar con un programa de reducción de la pobreza rural, la administración actual envió un proyecto de ley, Impuesto al Patrimonio Rural, al Congreso en Octubre de 2004. La propuesta tenía rasgos prometedores y deseables desde el punto de vista de la tributación inmobiliaria, tales como el uso de valores de mercado en lugar de valores fiscales como base de la tasación para el impuesto, el uso de auto-tasaciones y la publicación de las mismas como medio para asegurar la transparencia y control cívico, y la creación de mecanismos de ajuste y apelación para asegurar la consistencia y la justicia en el proceso de auto-declaración. Estos rasgos se presentan con más detalle en el Cuadro 1.2.

1.28 La propuesta, sin embargo, contenía un número de rasgos problemáticos, en particular, se proponía un impuesto temporal para financiar los programas de reducción de pobreza hasta el 2015. En general, no resulta conveniente crear una nueva estructura impositiva por un período limitado, ya que conduce a duplicar sistemas administrativos y alienta la evasión impositiva. Segundo, proponía canalizar los ingresos a la administración central, en lugar de utilizarlos a nivel local donde existe mayor identificación entre los contribuyentes y los gastos financiados por los impuestos. Tercero, proponía suspender el impuesto inmobiliario existente durante dicho período, sin considerar la pérdida de ingresos que esto implicaría para las municipalidades o el desmembramiento de su actual capacidad aún limitada para administrar el impuesto inmobiliario tal como es hoy. Cuarto, se proponía gravar las mejoras y maquinarias agrícolas, lo que desalentaría fuertemente nuevas inversiones en la tierra. Finalmente, mantenía una estructura “progresiva” de tasas múltiples tal como en el impuesto

inmobiliario actual, lo que conduciría a sub-divisiones artificiales y probablemente no rentables de propiedades rurales.

Cuadro 1. 2: Propuesta de Impuesto al Patrimonio Rural

El Ejecutivo envió un proyecto de ley, "Impuesto al Patrimonio Rural," al Congreso, el 1 de Octubre de 2004. Con ella proponía crear un nuevo impuesto al patrimonio rural (tierra, mejoras y maquinarias dedicadas a la producción agrícola, y por ende, "patrimonio") con el fin de financiar un programa nacional de reducción de la pobreza. Las características principales del proyecto de impuesto eran:

- Sería temporal, por 11 años, hasta el 2015, para coincidir con los objetivos de desarrollo del milenio (MDGs). El *impuesto inmobiliario vigente* se suspendería durante el período del nuevo impuesto.
- Se basaría en el valor de mercado de las propiedades rurales (vs. los valores fiscales utilizados para el impuesto inmobiliario) más el valor de las mejoras asociadas a la tierra.
- Los propietarios de inmuebles deberían realizar una *declaración jurada* del valor de mercado de sus propiedades. El valor de la propiedad en todos los documentos legales referentes a la venta e hipoteca estarían limitados al valor declarado promedio de los dos años anteriores. Esto sería utilizado en la eventualidad de una expropiación.
- El Servicio Nacional de Catastro publicaría las auto-tasaciones, por municipalidad, y estaría facultada para ajustar los valores declarados basándose en el conocimiento de las transacciones de mercado actual. Una revisión por un comité colegiado de 3 personas (Junta de Avalúo), comprendida por representantes del sector empresario/agrícola, organizaciones campesinas y el Ministerio de Hacienda, serían creados para recibir y establecer las disputas respecto a las valuaciones.
- La propiedad de menos de 20 hectáreas en la Región Oriental y 100 hectáreas en el Chaco estarían exentas.
- La tasa de impuesto ascendería de 1 por ciento para tierras menores a 1000 hectáreas a 2 por ciento para propiedades de más de 30.000 hectáreas. Para los fines de aplicar la tasa, se requeriría que los propietarios realicen una declaración combinada de todas sus propiedades, incluyendo las propiedades a nombre de miembros de familia inmediatos.
- El impuesto estaría administrado por el Ministerio de Hacienda, el cual estaría facultado a realizar acuerdos de agentes de recaudación con las municipalidades y gobiernos departamentales, que retendrían hasta un 10 y 5 por ciento respectivamente, de los ingresos por ellos recaudados.
- Los ingresos serían utilizados exclusivamente para financiar el Fondo de Equidad Social, el cual estaba siendo creado en ese tiempo para administrar el programa nacional de reducción de pobreza. El Fondo tendría discreción para utilizar estos ingresos para la compra de tierras para nuevos asentamientos campesinos, programas de salud y educación en zonas rurales, programas de transferencia condicional en efectivo orientados a los pobres, y otros programas concebidos para alcanzar los objetivos del milenio (MDGs) en zonas rurales.

1.29 Hasta el momento, el Congreso no ha tratado la propuesta, la cual fue dejada en suspenso desde su presentación en 2004. En parte, esto se debió al hecho que el Congreso recién había aprobado una ley de reforma tributaria polémica a principios de 2004, que incluya un nuevo impuesto a la renta agropecuaria (ver Cuadro 1.3) y no quería reabrir un debate que afectaría al sector agrícola. Coincidentemente, el sector rural se encontraba protestando por los recientes aumentos del impuesto al combustible diesel, y un proyecto

de impuesto a la exportación de soja había sido presentado con el objetivo de estimular el procesamiento local de la soja, 70 por ciento del cual se exportaba en estado no procesado.

1.30 Aún sin las circunstancias desfavorables que la acompañaron, el proyecto de impuesto al patrimonio rural habría sido políticamente polémico, ya que va en dirección opuesta a crear una fuente de ingresos viable para los gobiernos locales y promover la descentralización fiscal. Además, el proyecto de ley no disponía exenciones para los bosques naturales o esteros, sin lo cual se estarían aumentando los incentivos para mayores deforestaciones. La propuesta sin embargo plantea algunas ideas interesantes acerca de como mejorar el impuesto inmobiliario existente.

Panorama de las Finanzas Municipales

1.31 En Paraguay no existen datos consolidados de las finanzas municipales.¹⁹ Desde que las municipalidades fueron otorgadas un estatus autónomo por la Constitución de 1992, sus presupuestos son aprobados por sus respectivas juntas municipales sin consulta a la administración central. En principio, están obligados a presentar sus cuentas finales anuales al Contralor General y al Ministerio de Hacienda, pero esto se cumple irregularmente y con retrasos.

1.32 Un estudio realizado por la JICA compiló datos sobre las finanzas de 58 de las 222 municipalidades del interior (excluyendo Asunción) de 1999 a 2003.²⁰ Esta muestra incluyó municipalidades de los cuatro grupos de municipalidades que corresponden a su tamaño relativo, representando el Grupo 1 la cabecera departamental más unos cuantos otros pueblos grandes y los otros grupos descendiendo en tamaño hasta las municipalidades más pequeñas. La distribución de la muestra JICA, así como la distribución de las municipalidades no incluidas en la muestra se presentan en la siguiente planilla.

	Incluidos en la muestra JICA		No incluidos	
	Número de Municipalidades	Población (2002)	Número de Municipalidades	Población (2002)
Grupo 1	14	1,682,629	8	496,783
Grupo 2	26	628,340	45	952,659
Grupo 3	14	157,900	98	1,029,136
Grupo 4	4	28,203	13	86,716
Total	58	2,497,072	164	2,565,294

1.33 Los datos consolidados de las 58 municipalidades incluidas en la muestra JICA son presentados en el Anexo Tabla A3.1. Se demuestra que este grupo de

¹⁹ El Ministerio de Hacienda ha compilado recientemente tales datos por primera vez (Informe Financiero, 2005), pero su alcance es limitado por ej., no proporciona detalles sobre los impuestos inmobiliarios ni incluye a todas las municipalidades.

²⁰ JICA-MH-COPLANEA, Municipalidades de la Región Oriental del Paraguay, 2004.

municipalidades tienen un total de ingresos equivalentes a alrededor de 0.5 por ciento del PIB. De esta cantidad, los ingresos del impuesto inmobiliario equivalen a 0.13 por ciento del PIB y representan alrededor de la mitad de los ingresos provenientes de impuestos. Las patentes comerciales y de vehículos son las otras principales fuentes de tributos, mientras que los ingresos no tributarios comprenden principalmente tasas de recolección de basura, alumbrado público, estacionamiento y arrendamiento de espacios públicos. De particular interés es el hecho que los royalties de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá aumentaron rápidamente de cero en 1999 a 18 por ciento del total de ingresos en 2002 y 2003.²¹

1.34 Para tener un panorama general de las finanzas de todas las municipalidades en Paraguay, se realizó una extrapolación de la muestra JICA para las otras 164 municipalidades del interior, basada en la población relativa de cada grupo.²² Los resultados de estas 164 municipalidades se presentan en el Anexo Tabla A3.2. Ellas muestran patrones de ingresos y gastos similares a la muestra de 58, pero niveles absolutos un poco menores, por ej., estas 164 municipalidades tienen ingresos totales de alrededor de 0.45 por ciento del PIB, y la cuota del impuesto inmobiliario se acerca al 20 por ciento de ingresos totales, reflejando más dificultad y prácticas menos sistemáticas en la recaudación del impuesto inmobiliario en las zonas más rurales. (Ver Anexo 4 para una discusión de varios temas de la administración tributaria y financiera municipal). Para estas municipalidades más pequeñas, los royalties representan una mayor cuota de los ingresos totales (alrededor de 30 por ciento) que en la muestra de 58 municipalidades.

1.35 Los datos de todas las 222 municipalidades del interior están combinados en la Tabla A3.3. La composición de ingresos para estas municipalidades se ilustra en la Figura 1.2.

²¹ Los royalties son recibidos por la administración central y repartidos en parte a los gobiernos departamentales y municipales, basados en una fórmula que toma en cuenta el impacto relativo de las represas sobre las comunidades, pero todas las municipalidades reciben algo de royalties. La coparticipación de royalties con las municipalidades y departamentos comenzó en el año 2000 y por ley ha de aumentar a 50 por ciento (40 por ciento para las municipalidades y 10 por ciento para las gobernaciones).

²² La proyección por grupo fue realizada de modo a preservar las diferencias en las estructuras de ingresos y gastos de los cuatro grupos. Una proyección alternativa también fue realizada basándose en el número de municipalidades en cada grupo, pero esto produjo una estimación mayor de ingresos y fue descartado a favor de resultados más conservadores basados en el tamaño relativo de la población. Ver Anexo 3, página 4 para más detalles.

**Figura 1. 2: Composición de Ingresos para las 222 Municipalidades del Interior, 2003
(Porcentaje de Ingresos totales)**



1.36 Es interesante resaltar de los datos de la Tabla A3.3 que las recaudaciones actuales del impuesto adicional sobre propiedades extensas (resultándose de la tasa adicional a inmuebles de gran extensión y latifundios) especificados en la Ley 125/91 (ver párrafo 1.16) es sólo del 1 por ciento de las recaudaciones totales del impuesto inmobiliario. Este hecho refuerza varios puntos previos, a saber, las recaudaciones de las propiedades rurales se estiman que son sólo una pequeña fracción (alrededor del 20 por ciento) de las recaudaciones del impuesto inmobiliario total y que el cumplimiento de la legislación vigente es desigual cuanto menos, prestando muy poca atención a la recaudación del impuesto “adicional”.

1.37 También se recolectaron datos de forma independiente para la ciudad de Asunción, lo cual se presenta en el Anexo Tabla A3.4. Dos diferencias significativas marcan la estructura y patrón de los ingresos de Asunción en comparación a las municipalidades del interior. Primero, los impuestos inmobiliarios constituyen una cuota más importante de los ingresos totales en Asunción (34 por ciento) que para las municipalidades del interior (22 por ciento), en parte debido a que Asunción recibe una cantidad relativamente pequeña de royalties que ascienden a sólo 2 a 3 por ciento de los ingresos. La Tabla 1.4 ilustra esta diferencia en la estructura de ingresos.

**Tabla 1. 4: Composición de Ingresos Municipales, 2003
(en porcentaje de Ingresos Totales)**

	Asunción	Interior	Todo
Ingresos Tributarios	66	49	55
Impuestos Inmobiliarios	34	22	26
Otros tributos	32	27	29
Ingresos no-tributarios	31	23	26
Royalties	2	23	15
Ingresos de capital	1	5	4
Total	100	100	100

1.38 Segundo, por razones no del todo aparentes, los ingresos totales en Asunción decayeron significativamente en su contribución al del PIB, de 0.68 por ciento en el 2001 a 0.5 por ciento en el 2003 y 2004 (ver Apéndice Tabla 2). Como resultado, Asunción comenzó a registrar pequeños déficits en general, en promedio de alrededor de 4 por ciento de sus ingresos totales en 2002-04.²³ Tal deterioro no ocurrió en las municipalidades del interior, quienes experimentaron un aumento en ingresos durante este período como resultado de los ingresos por royalties cada vez mayores, así como en los impuestos inmobiliarios. Las municipalidades del interior mantuvieron leves superávits generales, en un rango de 5 a 10 por ciento de sus ingresos totales durante este período.

1.39 Un factor que pudo haber contribuido al descenso en el desempeño recaudatoria de Asunción durante este período fue que los valores fiscales para la tributación inmobiliaria no aumentaron para nada en el 2003 y sólo 3 por ciento en 2004, mucho menos que la inflación conjunta de 24 por ciento para estos años (ver Tabla 1.2). La erosión de los valores fiscales en términos reales fue así de 20 por ciento, equivalente al descenso en porcentaje de las recaudaciones del impuesto inmobiliario de Asunción, el cual cayó de 0.18 por ciento del PIB en el 2002 a 0.17 por ciento en el 2003 y 0.15 por ciento en el 2004. La misma erosión de los valores fiscales se aplicó a las municipalidades del interior, pero en contraste a Asunción, ellas en realidad mejoraron sus recaudaciones de impuesto inmobiliario de 0.2 por ciento del PIB en el 2001 a 0.22 por ciento en el 2003.²⁴

1.40 Las estadísticas clave de ingresos de todas las municipalidades de Paraguay (Asunción más Interior) se resumen en la Tabla 1.5.

²³ La medición de los déficits de las municipalidades es problemática debido a las prácticas de contabilidad financiera inconsistentes que, por ejemplo, tratan los balances de caja de años anteriores como ingreso para el período siguiente. Además, los intereses y amortizaciones se acumulan como un gasto, en lugar de tratar a la amortización como un ítem por-debajo-de-la-línea. Se ha hecho ajustes para reclasificar la contabilidad de acuerdo a los estándares de las finanzas públicas en lo posible en las tablas de Anexo A3.1-A3.5.

²⁴ Quizás debido a que algunas 20 de estas municipalidades participaron en un proyecto de la USAID para mejorar la recaudación del impuesto inmobiliario en sus zonas urbanas (ver Anexo 4). Los datos del año 2004 de las municipalidades del interior aún no están disponibles.

Tabla 1. 5: Ingresos Municipales (Asunción + Interior) en porcentaje de PIB, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
----- en porcentaje (%) del PIB -----					
Ingresos totales	1.45	1.55	1.63	1.60	1.49
del cual Interior	0.81	0.87	0.94	1.02	0.98
Ingresos tributarios	0.87	0.90	0.87	0.84	0.82
del cual Interior	0.51	0.51	0.49	0.49	0.48
Impuestos inmobiliarios	0.36	0.39	0.40	0.39	0.39
del cual Interior	0.19	0.20	0.21	0.21	0.22
Royalties	0.0	0.05	0.18	0.25	0.23
del cual Interior	0.0	0.05	0.18	0.25	0.22
----- en porcentaje (%) -----					
Imp.inmobiliario/ingresos	25	25	24	25	26
Royalties /ingresos	0	4	11	16	15

Ver apéndice Tabla 2 para detalles sobre Asunción. También, Anexo Tabla A3.5 para los números subyacentes y otras proporciones. El Anexo Tabla A3.5 consolida los datos financieros para los tres grupos de municipalidades, ej. datos actuales de las 58 municipalidades de la muestra JICA, estimaciones de las 164 municipalidades no incluidas en la muestra JICA, y los datos actuales para Asunción.

1.41 En conjunto, las municipalidades tuvieron en el 2003 ingresos totales equivalentes a alrededor de 1.5 por ciento del PIB, de los cuales las municipalidades del interior representan alrededor de dos tercios, o alrededor del 1 por ciento del PIB. Dentro de los ingresos totales, el desempeño de los ingresos tributarios aparenta haberse debilitado desde el 2000, especialmente en Asunción, pero también algo en el interior. La recaudación del impuesto inmobiliario, sin embargo, se mantuvo constante, tanto como porcentaje del PIB (0.39 por ciento) y como cuota de los ingresos totales (alrededor del 25 por ciento). Un desempeño mejorado del impuesto inmobiliario en el interior compensó el debilitamiento del desempeño en Asunción.

1.42 Los royalties se han vuelto cada vez más importantes para las municipalidades del interior desde el 2000, cuando el gobierno central comenzó a repartir los royalties entre los gobiernos municipales y departamentales. Se espera que esta tendencia continúe hasta el 2010, cuando las municipalidades y departamentos habrán de recibir el 50 por ciento de los royalties percibidos por el gobierno central.²⁵ En el año 2003, las municipalidades recibieron royalties equivalentes a alrededor de 0.2 por ciento del PIB. Esto fue, sin embargo, sólo 5 por ciento del total de royalties recibidos por el gobierno central, que fueron equivalentes al 4.2 por ciento del PIB (ver Tabla 1.6).

1.43 Si los flujos de royalties al gobierno central permanecen en los niveles actuales (alrededor de 4 por ciento del PIB), y si la repartición de los royalties a las municipalidades alcanza el nivel especificado de 40 por ciento, a partir de allí las municipalidades podrían esperar recibir alrededor de 1.6 por ciento del PIB por año en concepto de royalties. **Esta suma sería considerablemente superior que el actual nivel de ingresos totales de las municipalidades del interior (alrededor de 1 por ciento del PIB) y presenta varios desafíos serios:**

²⁵ Diez por ciento para los Departamentos y 40 por ciento para las Municipalidades, por Ley 1309/98. Ver Anexo 4 para una descripción más detallada de la distribución de royalties.

- Un riesgo moral de que con tanto flujo de recursos “sin esfuerzos”, las municipalidades del interior se relajarían o incluso abandonarían sus esfuerzos de recaudaciones tributarias y no-tributarias;²⁶
- La necesidad de mejorar la administración financiera municipal para administrar de manera más efectiva un incremento enorme de recursos y gastos; y
- La necesidad de lograr un mejor planificación e implementación de gastos, especialmente gastos de capital, ya que la Ley 1309/98 estipula que el 80 por ciento de los royalties debe ser gastado en inversiones de capital.

1.44 En vista a la superabundancia de ingresos de royalties en aumento pendiente, el peor resultado sería que las municipalidades substituyan los royalties por fuentes de ingresos “genuinas” ahora existentes, debilitando así los esfuerzos locales de recaudación obtenidos hasta la fecha con tanto sacrificio. Un mejor resultado sería que las municipalidades mejoren sus capacidades de administración financiera y planificación de inversiones de modo a que puedan aplicar efectivamente los royalties futuros en inversiones públicas productivas para las zonas rurales, por ejemplo, mantenimiento de rutas, nuevas instalaciones sanitarias y educativas, etc. Un esfuerzo tal para mejorar la administración financiera y la capacidad de planificación de inversiones quizás podría ser auxiliada por el Ministerio de Hacienda en la forma de un programa nacional para estandarizar las prácticas contables municipales, actualizar los sistemas de administración financiera y proveer consejos de mejores prácticas acerca de la planificación monitoreo y ejecución de inversiones.

1.45 Un resultado ideal sería que además de mejorar la capacidad de administración financiera, las municipalidades igualen el aumento en ingresos de royalties con aumentos en ingresos generadas localmente, de modo a aumentar el nivel general de gastos municipales a niveles que puedan financiar una descentralización más ambiciosa de los servicios públicos, incluyendo seguridad y algunos gastos recurrentes de salud y educación. Este informe argumenta que el impuesto inmobiliario es el instrumento preferible para incrementar los ingresos a nivel local debido a sus efectos estimulantes en la producción y la conveniente sinergia que crea entre los contribuyentes del impuesto inmobiliario y el control sobre los gastos locales.

1.46 El Capítulo 2 estima que el impuesto inmobiliario, si se aplica sobre valores de mercado, podrían recaudar alrededor de 1 por ciento del PIB en las áreas rurales solamente. Logrando este aumento en las recaudaciones provenientes del impuesto inmobiliario, y junto con el nivel de ingresos existentes (alrededor de uno por ciento del PIB) y el esperado aumento de royalties (alrededor de 1.5 por ciento del PIB), las

²⁶ Datos sobre las finanzas municipales para el 2005 del Ministerio de Hacienda (Informe Financiero, 2005), los cuales no son necesariamente consistente con los datos compilados más arriba para el 1999-2003, indican que este fenómeno puede estar ocurriendo. Las recaudaciones de impuesto por parte de las municipalidades del interior cayeron del 0,48 por ciento del PIB en 2003 a 0,36 por ciento del PIB en el 2005, mientras que los royalties recibidos por las municipalidades del interior ascendieron del 0,22 por ciento del PIB a 0,49 por ciento del PIB durante el mismo período. Ver Apéndice Tabla 2.

municipalidades del interior podrían apuntar a un nivel total de recursos de alrededor de 3.5 por ciento del PIB para el año 2010. Este nivel de recursos, si se administra cuidadosamente, proporcionaría un aumento significativo a la capacidad financiera de las municipalidades del interior para brindar servicios e infraestructura a sus comunidades y representaría un paso importante hacia una efectiva descentralización fiscal.

Capacidad Institucional a Nivel Municipal

1.47 La capacidad de administración financiera de las municipalidades se encuentra en una etapa rudimentaria, en particular en las municipalidades más pequeñas del interior (grupos 3 y 4). Las falencias básicas incluyen la falta de (o el no uso de) una planilla uniforme de cuentas, instrumentos de planificación financiera en la preparación de estimaciones de ingresos y gastos, mecanismos de control de flujo de caja durante el curso del año, sistemas de monitoreo de gastos e informes, baja capacidad para la preparación y/o análisis de proyectos de inversión de capital, y personal de contabilidad calificado en general. Las municipalidades más grandes están mejor posicionadas que las más pequeñas en éstas áreas, pero todas las municipalidades tienen la necesidad de fortalecer de alguna de sus capacidades. El Anexo 4 proporciona un examen más detallado acerca de la administración financiera y la administración de impuestos a nivel municipal.

1.48 Con relación a la administración del impuesto inmobiliario en particular, no todas las municipalidades tienen catastros fiscales – una lista básica de propiedades sobre las cuales puede recaer el impuesto, con propietarios registrados. De las 58 municipalidades de la muestra JICA, 52 tenían un catastro urbano pero sólo 23 de éstos habían sido actualizados. Y de las 58 municipalidades, sólo 23 tenían un catastro rural, muchos de los cuales se encontraban incompletos o desfasados. Mucha de la información sobre las propiedades rurales existen sólo porque los propietarios han pagado sus impuestos en ocasiones previas al momento de vender o hipotecar su propiedad. El problema se debe en parte al insuficiente intercambio de información entre las municipalidades y el SNC, el cual expide certificados catastrales para el registro de la propiedad.

1.49 En algunas municipalidades, la información sobre la propiedad es almacenada en simples planillas Excel, pero esta información no está vinculada con la información de recaudación de impuestos. Los problemas de recaudación son exacerbados por la falta de sanciones específicas en la legislación tributaria por el incumplimiento de pago de los impuestos inmobiliarios, mientras que el proceso judicial para reclamar impuestos vencidos es largo y costoso. Los recargos por impuestos atrasados son mínimos y por lo general son exonerados por moratorias fiscales. Existe una ley de prescripción de cinco años antes que la obligación del pago de impuestos vencidos expire. Dado los recursos humanos limitados para la recaudación del impuesto inmobiliario, las municipalidades tienden a concentrar sus esfuerzos en áreas urbanas donde los costos de notificación son inferiores.

Tributación Inmobiliaria dentro del Contexto de la Estructura Tributaria General del Paraguay

1.50 La estructura tributaria existente de Paraguay es producto de dos grandes reformas (i) una ley tributaria moderna aprobada en 1991 (Ley 125/91, que establece el Nuevo Régimen Tributario), la cual introdujo un impuesto al valor agregado, actualizó el impuesto a la renta comercial y el impuesto selectivo al consumo, y asignó el impuesto inmobiliario a las municipalidades; y (ii) la ley de adecuación fiscal de 2004 (Ley 2421/04, de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal), la cual ajustó las fisuras legales y las exenciones de la ley anterior en cuanto al impuesto a la renta e impuesto al valor agregado, redujo la tasa del impuesto a la renta comercial de 30 a 10 por ciento, introdujo un nuevo impuesto a la renta personal de 10 por ciento (a ser efectivo en el 2007), y transformó el inefectivo impuesto a la renta agropecuaria presunta (la cual fue, en la práctica, un impuesto al valor fiscal de la tierra rural) en un impuesto a la renta rural actual, el cual es consistente y complementario a los nuevos impuestos a la renta personal y comercial (ver Cuadro 1.3).

Cuadro 1. 3: Nuevo Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro)

La ley de adecuación fiscal del 2004 sustituyó al impuesto anterior a las actividades agropecuarias (Imagro) por una versión más moderna. El impuesto anterior era un impuesto sobre los presuntos ingresos agrícolas, el cual era, de hecho gravado sobre el valor fiscal de la tierra rural. Sin embargo, dado los bajos valores fiscales y varias deducciones que eran permitidas bajo el anterior impuesto, generalmente se lo consideraba como un impuesto “fastidioso” para el cual tenía más costo contabilizar las tarifas de lo que el impuesto recaudaba. De hecho, al anterior Imagro nunca rindió ningún ingreso significativo al gobierno central.

El nuevo Imagro fue diseñado a la par del nuevo impuesto a la renta personal, el cual ha de ser implementado por etapas, comenzando en el 2007 para individuos con ingresos mensuales de 10 salarios mínimos o más, con una cobertura que abarque siete años, para eventualmente alcanzar a los individuos con tres o más salarios mínimos. El nuevo *Imagro* grava el ingreso de los individuos con ingresos provenientes de actividades agropecuarias.

Ambos impuestos, sin embargo, fueron concebidos principalmente para complementar el impuesto al valor agregado y asistir a la formalización de la economía. Ambos permiten al individuo deducir todos los gastos sobre los cuales tiene una factura legal y/o IVA pagado, incluyendo alimentos, vestimenta, educación, viajes, entretenimiento, etc. La tasa de impuesto de 10 por ciento es la misma para ambos impuestos y es aplicada al ingreso neto luego de la deducción de los gastos arriba mencionados.

El nuevo Imagro es aplicable a todos los individuos y empresas que generan ingresos agropecuarios en propiedades combinadas mayores a 20 hectáreas en la Región Oriental y 100 hectáreas en el Chaco. Para los contribuyentes con propiedades en el rango de 20-300 hectáreas en la Región Oriental (y 100-1500 hectáreas en el Chaco), el contribuyente puede optar por calcular el impuesto basado en el ingreso contable o en un ingreso presunto que esta relacionado con el coeficiente de producción que corresponde al distrito del contribuyente (por ej. 1500 Kg. de soja al valor de mercado del año en curso). Los contribuyentes con propiedades mayores que las mencionadas, deben calcular el impuesto basándose en los gastos actuales e ingresos monetarios registrados. Las empresas no pueden deducir gastos personales, como lo pueden hacer los individuos, pero pueden deducir todos los gastos normales al negocio, incluyendo salarios e insumos.

El nuevo Imagro entró en vigencia por primera vez en el 2006, por lo que todavía no se conoce cuánto ingreso generará de manera directa, a pesar que debería aumentar los ingresos de IVA.

Cont'd...

La mitad de los ingresos del nuevo *Imagro* son destinados por ley para financiar los programas de reforma agraria del INDERT, incluyendo compra de tierras, asentamiento y servicios asistenciales consecuentes para los beneficiarios de la reforma agraria.

1.51 Como resultado de la ley de adecuación fiscal del 2004, la estructura tributaria general del Paraguay está relativamente bien equilibrada y es neutral con respecto a gravar las diferentes fuentes de ingresos y consumo. Las utilidades comerciales, renta personal, renta agropecuaria y el valor agregado, son todos gravados a la tasa uniforme del 10 por ciento. Los aranceles aduaneros son regulados por el arancel externo común del Mercosur,²⁷ y los impuestos selectivos al consumo son bajos en comparación con los países vecinos (de hecho, algunos podrían ser más altos).²⁸ La principal laguna en la estructura fiscal en general es el impuesto inmobiliario local, el cual, como se mencionó anteriormente, rinde cantidades insignificantes de ingresos debido a los valores fiscales bajos que son utilizados para la valuación.

1.52 En conjunto, los impuestos mencionados generan alrededor del 13 por ciento del PIB en ingresos tributarios, incluyendo las “contribuciones” de los empleados del gobierno central al fondo de pensiones del gobierno (Caja Fiscal) lo que el gobierno clasifica como ingreso no tributario, pero se incluyen como ingresos tributarios en la tabla a continuación.²⁹

**Tabla 1. 6: Evolución de los Ingresos del Gobierno Central, 2000 – 2005
(en porcentaje del PIB)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Impuesto a la renta	1.9	1.7	2.0	1.7	2.1	2.1
IVA	4.6	4.5	4.3	4.4	4.7	5.1
Impuesto selectivo al consumo	1.8	2.2	1.8	2.0	2.4	2.2
Impuestos aduaneros	2.0	1.9	1.7	1.9	2.2	1.8
Otros impuestos 1/	1.7	1.6	1.4	1.4	1.5	1.8
Ingresos Tributarios	12.0	12.0	11.2	11.3	12.9	13.0
Royalties	3.2	4.9	4.3	4.2	4.0	3.6
Otros ingresos no tributarios 2/	2.0	2.0	1.9	1.5	1.5	1.6
Ingresos Totales	17.2	18.8	17.5	17.0	18.4	18.2

1/ en su mayoría contribuciones a la Caja Fiscal, alrededor de 1.2% del PIB.

2/ incluye intereses recibidos, transferencias de entidades públicas y subvenciones externas

Ver Apéndice Tabla 3 para valores en guaraníes.

²⁷ El Mercosur ha proporcionado excepciones tributarias extensas para el Paraguay, por ej., sobre tecnología informática, vehículos y artículos de comercio “turístico” (licores, cigarrillos, perfume).

²⁸ El impuesto selectivo al consumo sobre cigarrillos y licores es de 8 a 12 por ciento, sobre el diesel una tasa fija de G600 por litro (equivalente al 15 por ciento) y sobre la gasolina (naftas) alrededor del 34 por ciento.

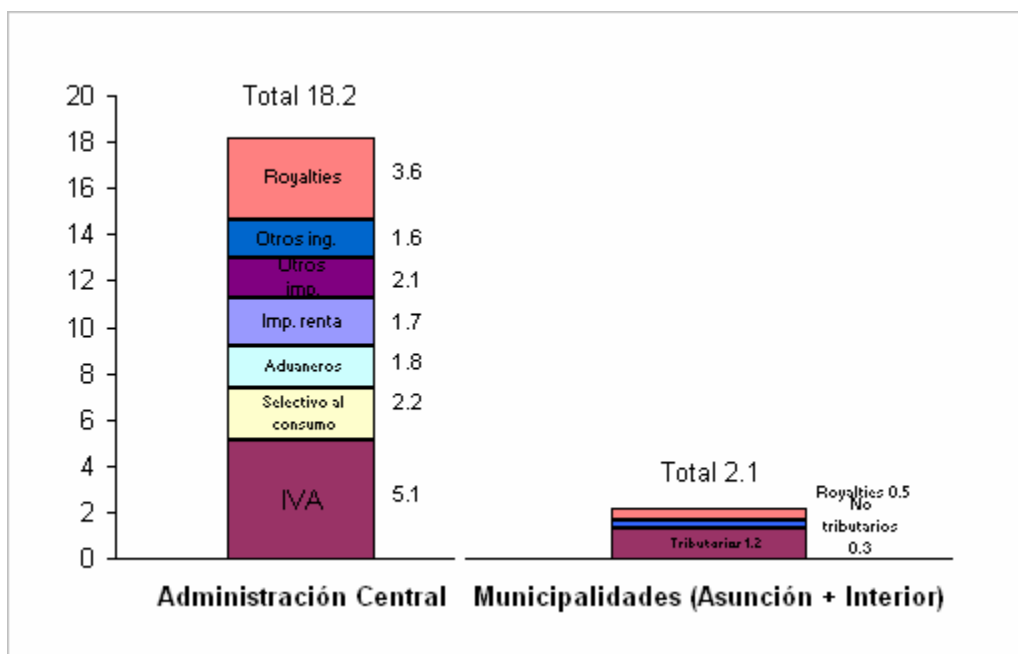
²⁹ Además, empleados del sector privado formal (alrededor de 20 por ciento de la fuerza laboral) pagan impuestos de seguridad social que ascienden a alrededor de 2 por ciento del PIB al Instituto de Previsión Social, el cual brinda servicios de salud y jubilación a este grupo. Estos impuestos no forman parte de las finanzas de la administración central y por ende no están incluidas en la Tabla 1.6, pero necesitan tenerse en cuenta al momento de evaluar la presión tributaria general del Paraguay.

1.53 Los ingresos tributarios aumentaron alrededor de 1 por ciento del PIB en el 2004 y 2005 (comparado con 2000-01) como resultado de la mejorada administración tributaria y los cambios en las políticas fiscales que fueron introducidos con la ley de adecuación fiscal. Es de particular interés el aumento en los impuestos a la renta comercial a pesar de la reducción de la tasa del impuesto a la renta (a una tasa de transición de 20 por ciento en 2005). Las recaudaciones del IVA mejoraron significativamente, reflejando una mayor formalización de la economía. Los impuestos selectivos al consumo aumentaron debido a un aumento significativo en el impuesto al combustible diesel (el cual era apenas de 5 por ciento en el 2002).

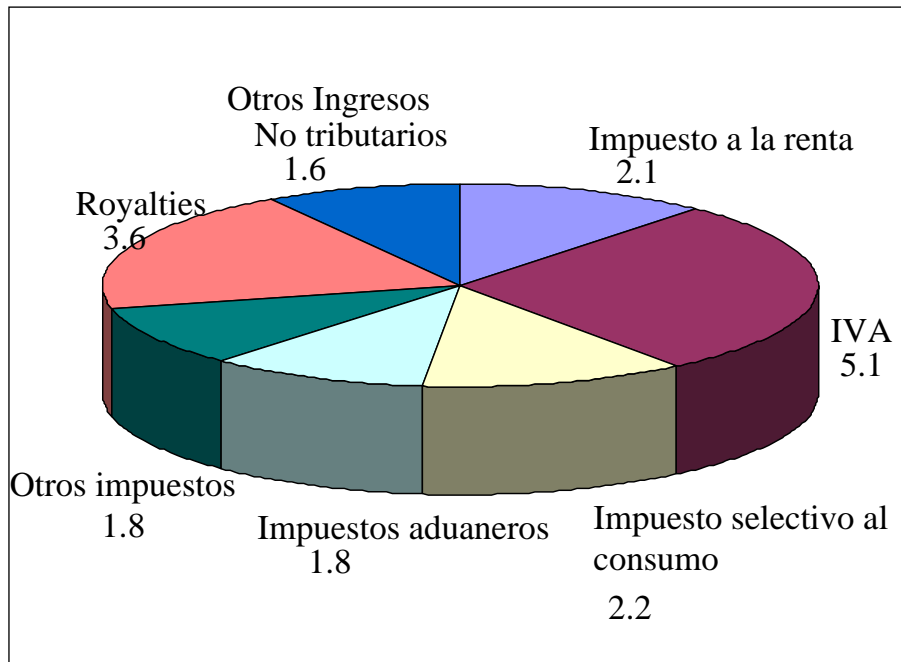
1.54 Sumado a los ingresos tributarios, los royalties de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá proporcionaron alrededor de 4 por ciento del PIB al gobierno central. Como se ha mencionado anteriormente, la coparticipación de estos royalties con las municipalidades está en pleno aumento. La tabla 1.6 ilustra la evolución de los ingresos de la administración central en los últimos seis años, y la figura 1.4 ilustra la composición de las rentas en el 2005.

1.55 En total, la administración central recibe alrededor de 18 por ciento del PIB en ingresos propios. En contraste, las municipalidades tenían un total de recursos de alrededor de 2 por ciento del PIB en 2005, o alrededor de 10 por ciento de los ingresos totales gubernamentales (central más local). Los ingresos municipales han aumentando considerablemente desde el 1.5 por ciento del PIB en 2003 como resultado de mayores ingresos de royalties – ver apéndice tabla 2.

Figura 1. 3: Ingresos de la Administración Central y Municipalidades, 2005 (en porcentaje del PIB)



**Figura 1. 4: Composición de los Ingresos del Gobierno Central - 2005
(en porcentaje del PIB)**



Capítulo II: El Valor de Mercado de la Tierra Rural – Estudio de Casos del Departamento de Caaguazú

2.1 Una de las razones del bajo rendimiento del impuesto inmobiliario en Paraguay ha sido el valor fiscal extremadamente bajo del inmueble, sobre el cual se grava el impuesto. Es de conocimiento común que este *valor fiscal* se encuentra significativamente por debajo del valor de mercado, pero la brecha entre ambos hasta ahora no ha sido documentada o cuantificada.³⁰ Utilizando datos del departamento de Caaguazú, en la Región Oriental del Paraguay, este capítulo provee evidencia cuantitativa de la brecha existente entre el valor fiscal y los valores de mercado en las zonas rurales, y calcula el impacto potencial de la utilización de los valores de mercado como base del impuesto en la generación de ingresos.

Razones por la que se escogió Caaguazú

2.2 La intención inicial fue la de tomar una muestra extensa en diferentes regiones del país para preparar una estimación nacional representativa del valor de mercado de la tierra rural. Sin embargo, las restricciones económicas hicieron necesario limitar el alcance del trabajo de campo significativamente. Por lo tanto se decidió concentrar en un departamento y tomar una muestra que proporcionaría estimaciones confiables y representativas para ese departamento en particular. En base a estos resultados, algunos cálculos aproximados pudieron hacerse para otras partes del país.

Resumen de las características principales

2.3 El departamento de Caaguazú fue escogido porque en muchas maneras es representativo de la región oriental del Paraguay, donde la gran mayoría de la población vive. Es el quinto departamento más extenso en términos geográficos, y el tercero más grande en términos de población. El departamento está compuesto por 20 distritos.

2.4 Como otras partes del Paraguay, Caaguazú ha experimentado una rápida urbanización de su población. La población rural ha descendido de 85 por ciento a 68 por ciento en los últimos 30 años. A pesar de esta tendencia, el 57 por ciento de sus habitantes siguen empleados en el sector primario, y toda la superficie terrestre del departamento excepto el 0.5 por ciento permanece clasificada como rural (Tabla 2.1).

³⁰ Molinas Vega (2000) proporciona estimaciones de valores de mercado en 24 distritos de 3 departamentos (Caaguazú, Concepción y San Pedro), basadas en muestras pequeñas no aleatorias.

Tabla 2. 1: Población y Tierra Rural en Caaguazú, por distrito (2002)

	Población Rural	Porcentaje de la población del distrito	Tierra Rural (has)
RI 3 Corrales	7,414	96.7%	32,027
Raúl Arsenio Oviedo	26,782	95.3%	136,574
Yhu	32,460	94.1%	158,474
La Pastora	4,153	92.2%	21,383
Mariscal López	6,706	90.9%	120,627
3 de Febrero	7,912	88.9%	21,066
San Joaquín	13,222	88.4%	48,176
Santa Rosa Mbutuy	9,417	86.4%	32,138
Simón Bolívar	4,208	84.6%	33,391
Carayao	11,902	84.6%	92,105
Repatriación	30,094	84.4%	86,731
José Domingo Ocampos	7,740	83.2%	14,222
Nueva Londres	3,475	81.6%	24,497
Juan Manual Frutos	14,751	76.7%	55,110
Vaquería	7,466	72.9%	115,150
Cecilio Báez	4,615	70.4%	14,173
San José de los Arroyos	10,303	67.3%	49,384
José Eulogio Estigarribia	14,823	60.0%	63,607
Caaguazú	52,281	51.0%	90,730
Coronel Oviedo*	37,284	43.8%	85,803
TOTAL Caaguazú	307,008	68%	1,295,370

* Capital de departamento

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y Servicio Nacional de Catastro.

2.5 De acuerdo al censo agrícola de 1991, los pequeños propietarios representaban el mayor número de lotes (88 por ciento), mientras que los grandes propietarios representaban más de la mitad de todo el territorio (51 por ciento) (Tabla 2.2). La distribución era similar en otras partes de la Región Oriental del Paraguay: 85 por ciento de las propiedades pertenecientes a pequeños agricultores, y 72 por ciento de las propiedades en manos de grandes propietarios (Tabla 1.1).

Tabla 2. 2: Patrón de la tenencia de tierras en Caaguazú

De (ha)	A menos de (ha)	Número de lotes	Área	% de lotes	% de área
0	20	38,159	252,529	88%	28%
20	200	4,953	188,879	11%	21%
200		363	455,636	1%	51%
TOTAL		43,475	897,044	100%	100%

Fuente: Censo agrícola, 1991.

2.6 Los pequeños propietarios generalmente se dedican al cultivo de algodón, mandioca y maíz, mientras que las propiedades medianas y grandes son utilizadas para la producción de soja y trigo, así como la cría de ganado. Se estima que en el 2003, aproximadamente 40 por ciento de la tierra del departamento fue utilizada para cultivar, mientras que 42 por ciento fue utilizado para la cría de ganado. El 18 por ciento restante de la superficie del departamento se encuentra ocupado por ríos y bosques (MAG 2003).

2.7 Evidencias anecdóticas sugieren que desde el último censo agrícola, el patrón de tenencia de la tierra ha variado de diversas maneras. Por un lado, la última década ha presenciado una expansión del cultivo de soja a lo largo de la región Oriental, incluyendo el este de Caaguazú, lo que ha conducido a una consolidación de las explotaciones por consiguiente a un aumento de mayores posesiones. Por otro lado, entre 1990 y el 2001 el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) distribuyó aproximadamente 9.000 lotes de tierra a pequeños agricultores en Caaguazú, contrarrestando en cierta medida la tendencia hacia la consolidación. En general, se estima que ha habido un pequeño aumento en el promedio del tamaño de las propiedades en Caaguazú de 20 a 23 hectáreas en el 2002 (MAG 2003).

2.8 Los cambios en los patrones de cultivo son más pronunciados: la producción de soja aumentó más de cinco veces entre 1992 y 2002. De acuerdo a Molinas Vega (2005), el incremento de la producción fue debido a mejoras en la productividad, pero a finales de los 90, se debió principalmente al aumento de área cultivada. Para el 2002, 7 por ciento de todo el territorio de Caaguazú era utilizado para el cultivo de soja. Al mismo tiempo, el algodón, que solía ser uno de los principales cultivos de Caaguazú, ha perdido importancia en relación a la soja. No obstante, Caaguazú sigue siendo el mayor productor de algodón del país y el tercer productor de tabaco y trigo.

2.9 En resumen, Caaguazú representa un perfil típico de la Región Oriental del Paraguay: es predominantemente rural, con una mezcla de grandes propiedades productoras de soja, pequeñas propiedades, cría de ganado y bosques. Otros factores importantes que han hecho a Caaguazú atractivo como sitio para llevar a cabo el estudio de caso fue su proximidad a la ciudad capital y la facilidad de acceso por rutas.

Descripción de la Metodología Utilizada para Estimar los Valores de Mercado

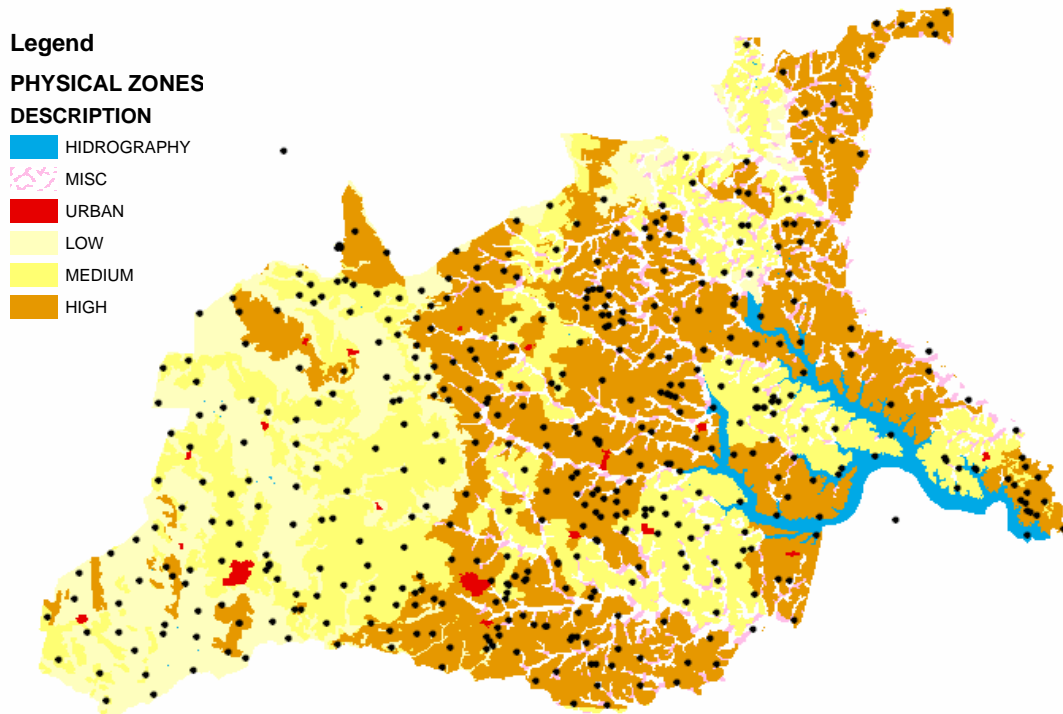
2.10 La forma más directa de determinar el valor de mercado de la tierra es mediante el análisis de los precios de venta que resultan de transacciones inmobiliarias recientes. Estas transacciones generalmente son documentadas por notarios, abogados o agentes inmobiliarios. Sin embargo, existe una práctica de larga data en el Paraguay, que es la de declarar valores inferiores al precio de venta real en los documentos legales, a modo de reducir el costo de registro de los títulos, el cual está fijado en 2.75 por ciento del valor declarado de la propiedad, así como también para ocultar el valor real de los bienes pertenecientes a personas que adquirieron estas tierras a través de fuentes cuestionables. Depender de tales documentos, por lo tanto, no produciría estimaciones reales de los valores de mercado de inmuebles rurales. A modo de determinar el “verdadero” precio de venta y, por extensión, el valor de mercado del inmueble, un equipo de consultores diseñó y realizó una encuesta de campo de una muestra aleatoria de propiedades en el departamento. Estos valores de muestra fueron luego utilizados en un modelo geoestadístico para estimar los valores de mercado a lo largo del departamento.

Determinación de la muestra

2.11 Dadas las restricciones de tiempo y costo, los consultores seleccionaron una muestra de propiedades rurales lo suficientemente extensa como para permitir estimaciones confiables a nivel departamental. El equipo primeramente ensambló una base de datos integral que contenía los datos de características del suelo, infraestructura vial, cuerpos acuíferos, otras características de la tierra, que sirvieron como base de la selección de la muestra y como entradas en el modelo geo-estadístico utilizado para la estimación. Una descripción más detallada de este proceso se presenta en el Apéndice del Anexo 5 (Volumen II), “Nota Técnica sobre la Metodología para Estimar los Valores de la Tierra en Caaguazú.”

2.12 Las características de la tierra fueron utilizadas para estratificar el departamento en tres zonas físicas (ZF): zonas con aptitudes baja, media y alta para la agricultura. La suposición a priori fue que existe una conexión estrecha entre el nivel de utilidad agrológica y el valor de mercado de la tierra. El mapa ZF fue luego cubierto con una grilla de puntos, excluyendo los puntos cercanos a las zonas urbanas, cuerpos de agua, tierras inundadas y otras áreas no relevantes. De esta grilla resultante se seleccionó aleatoriamente una muestra de 455 puntos, aproximadamente proporcional al área total de tierra de cada ZF (Mapa 2.1).

Mapa 2. 1: Zonas Físicas (ZF) con Puntos de Muestra



Recolección de información en los puntos de muestra

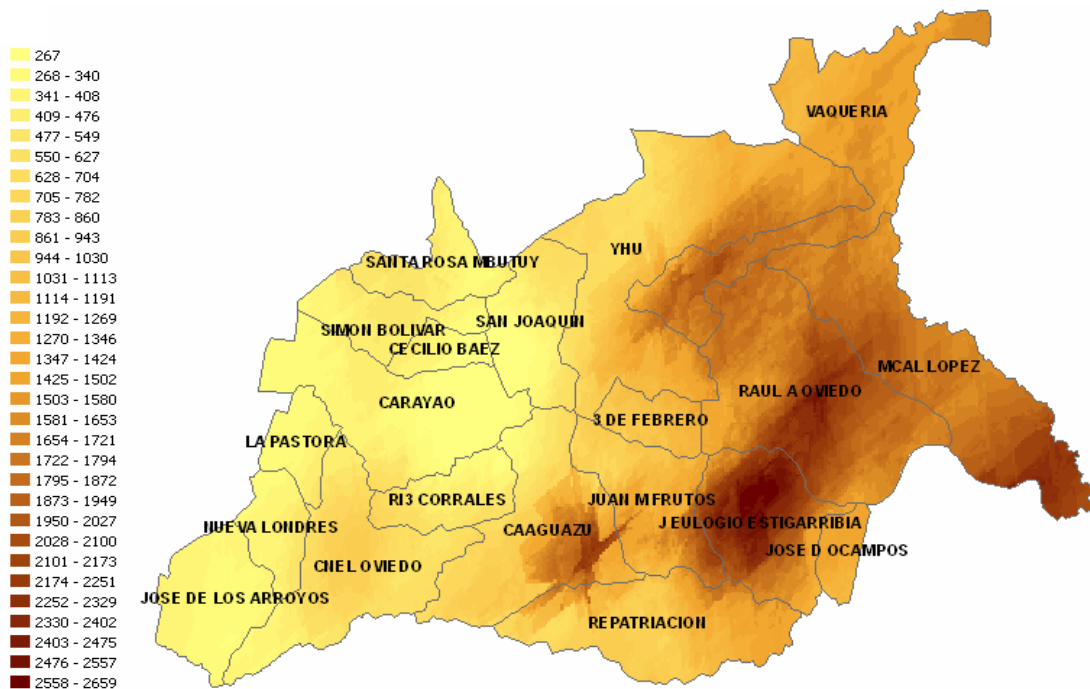
2.13 Dada la dificultad para recolectar datos confiables sobre las transacciones de propiedades a partir de documentos legales del registro público, equipos de campo con experiencia en los mercados de tierras locales (agrimensores y profesionales de venta de tierra) localizaron cada uno de las 455 sitios de muestra utilizando tecnología GPS y entrevistaron a los propietarios de los lotes para obtener estimaciones de un valor justo de mercado, basado en ventas recientes del lote o de lotes cercanos con características similares. En aquellos casos en los cuales el comprador o el vendedor no pudo ser contactado, el equipo preparó sus propias estimaciones basadas en sus conocimientos de las condiciones inmobiliarias locales. Estas visitas de campo y las estimaciones del valor de mercado fueron hechas en Mayo/Junio de 2006. Los valores en Guaraníes fueron convertidos a US\$ a G6.000 por US\$. Una lista de las 455 propiedades de muestra y sus valores de mercado estimados se presenta en el Apéndice del Anexo 5.

Estimación de los valores de mercado

2.14 Para estimar el valor de mercado de la tierra para todo el Departamento, se utilizó un modelo geo-estadístico para interpolar los valores de las áreas entre los puntos conocidos de la muestra. La metodología utilizada fue la interpolación espacial de Kriging y se describe con más detalle en el Apéndice del Anexo 5. En resumen, Kriging es una herramienta común para estimar valores de un espacio continuo basado en una muestra de puntos de datos conocidos. Para estimar cada punto no conocido, el modelo asigna pesos a datos de muestra cercanos basado en su distancia relativa al punto a ser estimado. Luego “interpola” el valor para el área objetivo utilizando los valores pesados de los datos de muestra cercanos. La principal ventaja del método de Kriging es que maximiza el uso de la información espacial, es decir, los precios de las propiedades cercanas en la muestra. Un método “hedónico” alternativo también fue utilizado, que estima valores solamente en base a las características físicas de la tierra, pero los resultados fueron considerados menos consistentes que las estimaciones de la metodología de Kriging. Otra vez, ver el Apéndice del Anexo 5 para una exposición más detallada de estos dos métodos y sus resultados.

2.15 Basándose en los datos de muestra, el modelo de Kriging estimó los valores de mercado para cada cuarto (0,25) de hectárea en el departamento. Luego agrupó estas estimaciones en 32 rangos con el valor de mercado promedio de cada rango sirviendo como punto de referencia (Mapa 2.2). Presentado en forma de un mapa con los límites de los distritos superpuestos, esta clasificación detallada muestra la transición de los valores de mercado de los más bajos en el oeste del Departamento a los más altos en el este del Departamento.

Mapa 2. 2: Rangos de los valores de mercado en Caaguazú (en US\$ por ha.)



2.16 Para facilitar el análisis a un nivel más general, los 32 grupos fueron agrupados en tres *zonas homogéneas económicas* (ZHE), (Mapa 2.3 y Tabla 2.3).

Mapa 2. 3: Zonas Homogéneas Económicas (ZHE; en US\$ por ha.)

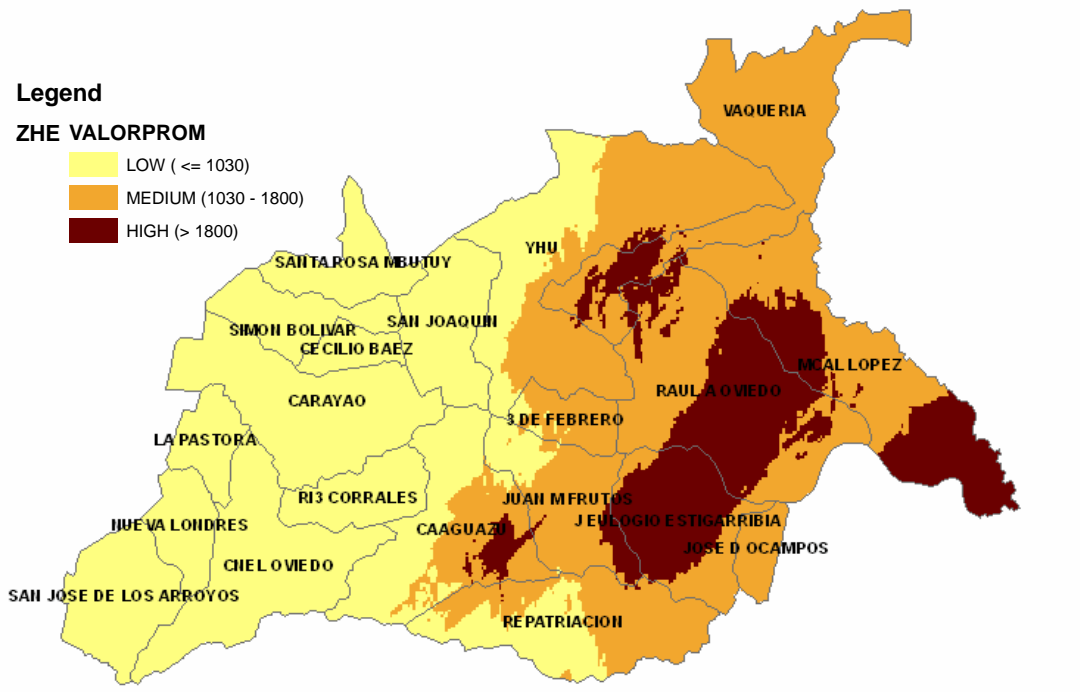


Tabla 2. 3: Valores de Mercado por ZHE (en US\$ por ha.)

Distrito	Bajo	Medio	Alto	Promedio
Carayao	360	0	0	360
Cecilio Báez	369	0	0	369
San José de los Arroyos	370	0	0	370
La Pastora	383	0	0	383
Nueva Londres	432	0	0	432
Simón Bolívar	456	0	0	456
San Joaquín	457	0	0	457
Santa Rosa del Mbutuy	472	0	0	472
RI 3 Corrales	519	0	0	519
Coronel Oviedo	651	0	0	651
Caaguazú	731	1,426	2,064	1,061
3 de Febrero	939	1,145	0	1,121
Repatriación	870	1,349	1,907	1,157
Yhu	766	1,398	1,873	1,174
José Domingo Ocampos	0	1,321	0	1,321
Juan Manuel Frutos	861	1,364	2,012	1,327
Vaquería	0	1,523	1,934	1,565
Raúl Arsenio Oviedo	0	1,436	1,822	1,628
Mariscal López	0	1,635	1,651	1,642
José Eulogio Estigarribia	0	1,529	2,155	1,969
Departamento				
(promedio ponderado)	550	1,447	1,871	1,100

2.17 Los distritos con los valores de mercado más bajos en promedio solamente constan de tierras de valor económico “bajo”, mientras que aquellas con mayor valor de mercado incluyen predominantemente tierras de categorías de valor medio y alto.

2.18 En este punto resulta útil mirar las correlaciones entre las ZHE, que están basadas en el modelo de estimación, y las ZF, que están basadas en factores que determinan la utilidad agrológica. En general, ambas clasificaciones asignan a la parte este del departamento valores más altos que a la parte oeste. Pero hay algunas excepciones: la tierra en la municipalidad de José Eulogio Estigarribia, por ejemplo, tiene el valor promedio estimado más alto, pero sólo una utilidad agrológica media de acuerdo a la clasificación ZF debido a la predominancia de suelos de media y baja calidad (alfisol y ultisol). Sin embargo, el acceso a las rutas es mejor que en otras partes del departamento, lo cual es un factor importante para aquellos que invierten en el cultivo a gran escala de la soja y también es un factor determinante del valor de mercado.³¹

³¹ Mientras que la correlación entre la utilidad agrológica y los precios de las tierras nos permiten especular acerca de los determinantes potenciales del valor de mercado, va más allá del alcance de este estudio realizar un análisis detallado acerca de este tema aparte del breve ejercicio “hedónico” reportado en el Apéndice al Anexo 5. Sin embargo, el análisis de regresión de Molinas Vega (2005) de los determinantes de los precios de las tierras en Paraguari, San Pedro e Itapúa arrojaron algo de luz acerca de los factores determinantes de los valores de la tierra; refleja que la calidad del suelo, la titulación de la tierra y la distancia de las rutas son factores significativos. Además, las variables utilizadas para la ubicación geográfica resultaron ser importantes (variables de prueba para áreas cercanas a la frontera con Brasil y Argentina, áreas con mayoría de pequeños propietarios o áreas caracterizadas principalmente por colonias),

2.19 El Apéndice Tabla 4 proporciona un detalle completo de la tierra de valor alto, medio y bajo en cada distrito, así como un desglose en tierras fiscales (no gravadas) y privadas (gravadas). Para este propósito, se considera que las tierras fiscales (alrededor de 28 por ciento de Caaguazú) comprenden aquellas colonizadas por el INDERT (que aún tiene los títulos en representación de los beneficiarios cuyo pago por las tierras está pendiente), aquellas de propiedad de los grupos indígenas y los parques nacionales. Aunque estas tierras no pueden ser compradas ni vendidas libremente, es no obstante útil asignar un valor de mercado a estas áreas. La ubicación por GPS exacta de las tierras del INDERT dentro de cada distrito no estaba disponible, por lo que se les asignó el valor de mercado promedio de cada distrito. La ubicación GPS de las tierras indígenas, por otro lado, estaba disponibles y el modelo calculó un valor estimado para estas tierras, que tienden a estar ubicadas en áreas de alto valor. Las tierras privadas (alrededor de 72 por ciento de Caaguazú) tienden a tener valuaciones más altas que el promedio, excepto los bosques de propiedad privada que tienden a ser de menor valor (Tabla 2.4).

Tabla 2. 4: Resumen del Valor Estimado de Mercado de Acuerdo al Tipo de Tierra

	Hectáreas	Valor Promedio (US\$) por ha.
Tierras Públicas	358,963	886
INDERT	346,614	871
Indígenas	9,977	1,448
Parques nacionales	2,372	617
Tierras Privadas de las cuales con bosques)	936,407	1,182
	68,773	420
Total Caaguazú	1,295,370	1,100

Ver el Apéndice Tabla 4 para valores por distrito.

Análisis de los Resultados

a) *La brecha entre los valores de mercado y los valores fiscales en áreas rurales*

2.20 Los resultados confirman la percepción que los valores fiscales en Caaguazú están muy por debajo de los valores de mercado. Pero también demuestran que hay una gran variación entre los distritos.

2.21 En primer lugar, los valores de mercado varían considerablemente a lo largo del departamento (Figura 2.1 y Mapa 2.4). El distrito de José Eulogio Estigarribia tiene un valor de mercado de la tierra rural (US\$1,969) cinco veces más alto que Carayao (US\$360), que está ubicado en la parte Oeste del departamento. El surgimiento de zonas de alto valor en la parte Este del departamento está claramente vinculado a la presencia de los silos principales, cooperativas y agro-industrias de gran escala. También esta relacionada con la adquisición de grandes extensiones de tierra por inversores brasileros para cultivar soja, luego de grandes aumentos de precios debido al mismo fenómeno en Alto Paraná, el departamento vecino.

que son representativas de la facilidad con la que se puede acceder a mercados domésticos y extranjeros desde una cierta ubicación.

Mapa 2. 4: Valores de mercado promedio por distrito (en US\$ por ha.)

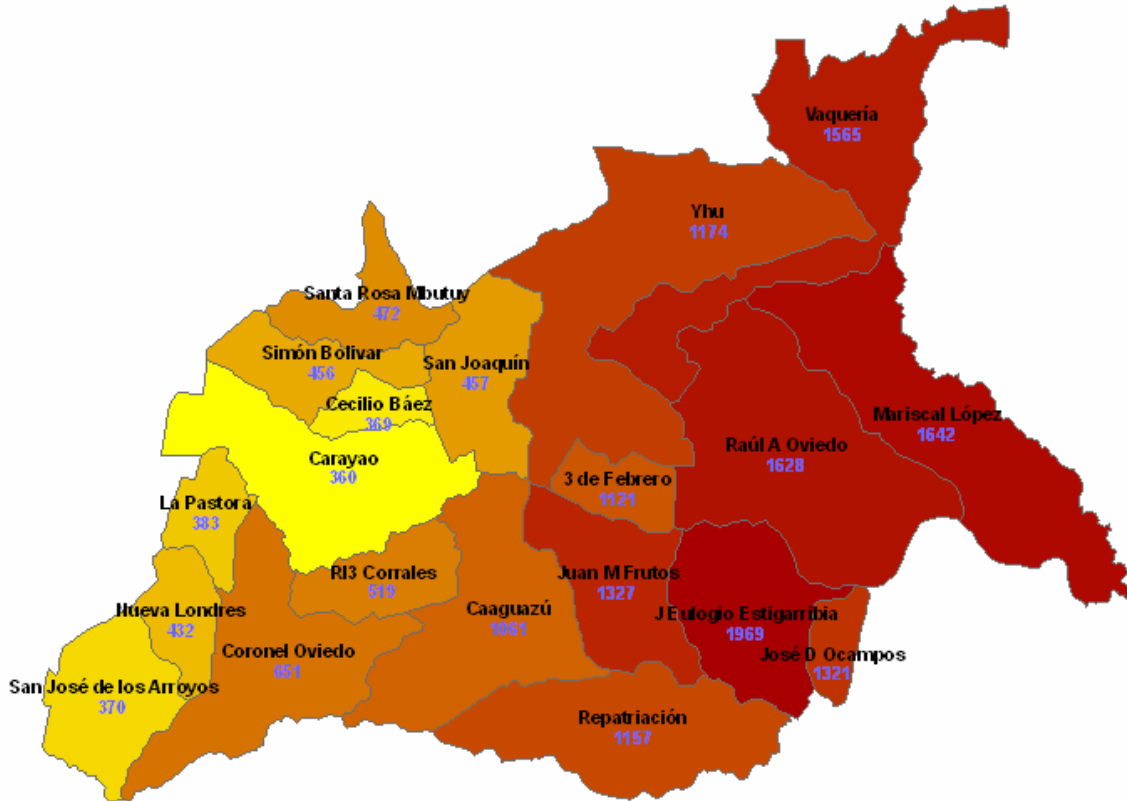
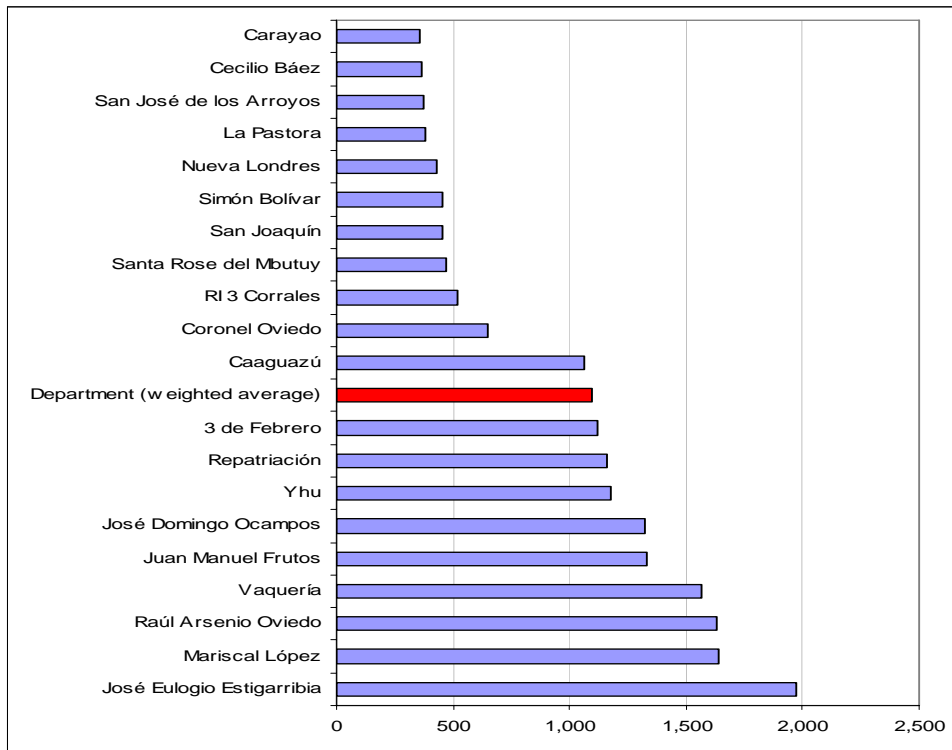


Figura 2. 1: Valores de mercado promedio por distrito (en US\$ por ha.)



2.22 En segundo lugar, mientras que existe cierta variación en valores *fiscales entre* distritos, esta variación no se explica por las condiciones de mercado actuales. En Caaguazú sólo existen cinco valores fiscales en uso, variando de US\$17 a US\$29, lo que significa que varios distritos tienen el mismo valor fiscal a pesar de la gran variación en sus valores de mercado promedio. Dado que ha habido un aumento uniforme en estos valores desde el año 1992,³² el valor fiscal relativo de un distrito comparado con otro no ha variado para nada, y por ende no ha logrado registrar los cambios en los mercados inmobiliarios locales.

2.23 Como consecuencia, el distrito de Mariscal López, por ejemplo, se encuentra entre aquellos distritos con el valor fiscal más bajo (US\$17 por hectárea), pero con el segundo valor más alto de mercado (US\$1,642 por hectárea). El valor de mercado promedio de la tierra rural en Mariscal López es así 99 veces el valor fiscal. En San José de los Arroyos, por otro lado, los valores de mercado son sólo 13 veces los valores fiscales (Tabla 2.5 y Mapa 2.5).

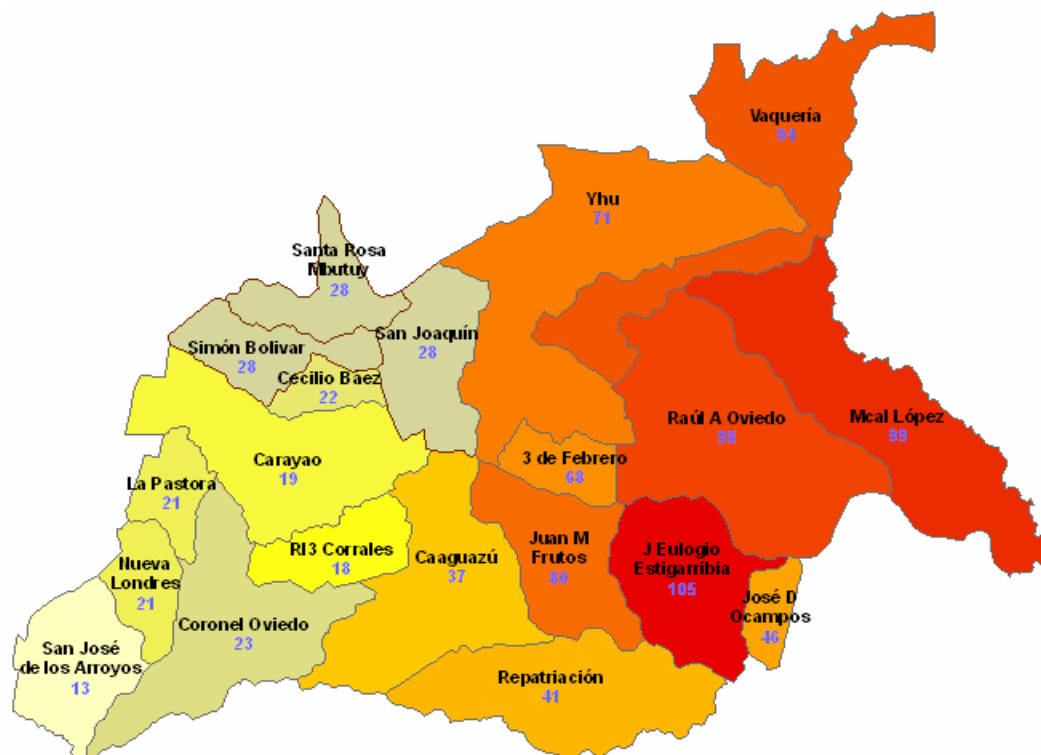
2.24 De hecho, resulta que existe una correlación ligeramente *negativa* entre los valores de mercado y fiscales, es decir, los valores más altos de mercado están asociados con valores fiscales más bajos. Para el Departamento entero, el valor de mercado promedio estimado es 54 veces más que el valor fiscal promedio.

Tabla 2. 5: Valores Fiscales (2006) vs. Valores de Mercado Estimados en Caaguazú (en US\$ por ha.)

Distrito	Valor Fiscal (VF)	Valor de Mercado Promedio (VM)	VF en porcentaje del VM	VM como múltiplo del VF
San José de los Arroyos	29	370	7.7%	13
RI 3 Corrales	29	519	5.5%	18
Carayao	19	360	5.2%	19
La Pastora	18	383	4.8%	21
Nueva Londres	20	432	4.7%	21
Cecilio Báez	17	369	4.5%	22
Coronel Oviedo	29	651	4.4%	23
Simón Bolívar	17	456	3.6%	28
San Joaquín	17	457	3.6%	28
Santa Rose del Mbutuy	17	472	3.5%	28
Caaguazú	29	1,061	2.7%	37
Repatriación	29	1,157	2.5%	41
José Domingo Ocampos	29	1,321	2.2%	46
3 de Febrero	17	1,121	1.5%	68
Yhu	17	1,174	1.4%	71
Juan Manuel Frutos	17	1,327	1.3%	80
Vaquería	17	1,565	1.1%	94
Raúl Arsenio Oviedo	17	1,628	1.0%	98
Mariscal López	17	1,642	1.0%	99
José Eulogio Estigarribia	19	1,969	1.0%	105
Departamento (promedio sopesado)	20	1,100	1.8%	54

³² Ver Capítulo 1 para más detalles sobre la evolución de los valores fiscales en Paraguay.

Mapa 2. 5: Valores de mercado expresados como múltiplos de los valores fiscales



2.25 Estos resultados demuestran que los valores fiscales se encuentran aún más alejados de los valores de mercado de lo que se había estimado previamente. Basado en muestras pequeñas, no-aleatorias tomadas en 11 distritos en Caaguazú, Molinas Vega (2000) halló que en 1996 los valores fiscales estaban cerca del 6 por ciento de los valores de mercado. Los resultados de este estudio sugieren que para el departamento de Caaguazú en general, el valor fiscal promedio en el 2006 es sólo 1.8 por ciento de valor de mercado. La diferencia en las dos estimaciones puede deberse a la utilización de dos metodologías significativamente distintas, o simplemente pueden ser resultado de crecientes disparidades debido a la expansión de los cultivos de soja en la Región Oriental del Paraguay. Una comparación de las estimaciones para 1996 y 2006, en efecto, demuestra que el mayor aumento en valores estimados ocurrió en los distritos de la parte Este del país: José Eulogio Estigarribia, Raúl Arsenio Oviedo, Repatriación e Yhu (Tabla 2.6).

Tabla 2. 6: Comparación de los Valores de Mercado Estimados (Guaraníes por ha.)

	1996*	2006^	Estimativos de 2006 como múltiplos del estimativo de 1996
3 de Febrero	1,242,857	6,725,630	5
Caaguazú	1,081,250	6,365,569	6
Carayao	700,000	2,162,148	3
Cecilio Báez	800,000	2,215,444	3
Coronel Oviedo	1,950,000	3,905,528	2
José Eulogio Estigarribia	1,200,000	11,815,810	10
José Domingo Ocampos	2,250,000	7,924,552	4
Raúl Arsenio Oviedo	650,000	9,767,004	15
Repatriación	928,125	6,943,508	7
Yhu	693,571	7,046,289	10

Notas:

*Los estimativos de 1996 son promedios distritales derivados de una muestra no-aleatoria (Molinas Vega) recolectados en 104 comunidades en 24 distritos, incluyendo 11 de los 20 distritos del departamento de Caaguazú (con al menos 4 encuestados por distrito).

^Los estimativos de 2006 son promedios distritales derivados de un modelo basado en una muestra aleatoria (Tavamba'e).

Fuente: Molinas Vega (2000) y Tavamba'e (2006).

2.26 Los resultados de arriba proveen evidencia clara de que actualmente los valores fiscales no guardan relación con los valores de mercado actual. No sólo sub-valúan la tierra en general; tampoco reflejan las tendencias agrícolas y económicas que han conducido a grandes diferencias entre los valores de la tierra entre los distritos.

b) *Recaudación potencial al cambiar la base imponible a los valores de mercado*

2.27 Antes de estimar la recaudación potencial del cambio de la base imponible de valores fiscales a valores de mercado, es útil echar un vistazo al actual rendimiento del impuesto inmobiliario rural. La Tabla 2.7 proporciona una comparación de las actuales recaudaciones provenientes de propiedades rurales con una estimación de los ingresos tributarios potenciales utilizando los valores fiscales existentes. Las recaudaciones reales para el 2004 fueron ajustadas a un equivalente para el 2006 aumentándolos por los aumentos en los valores fiscales que ocurrieron en el 2005 y 2006 (10 por ciento cada año). Las recaudaciones tributarias estimadas para el 2006 son luego comparadas con las recaudaciones tributarias potenciales basadas en el número de hectáreas gravables en cada distrito y luego aplicando la tasa existente del 1 por ciento a los valores fiscales del 2006.

Tabla 2. 7: Rendimiento de Ingresos del Impuesto Inmobiliario Rural (Guaraníes)

Distrito	Ingresos estimados impuesto inmobiliario rural (2006)^	Ingreso potencial del impuesto inmobiliario rural a los valores fiscales existentes *	Estimados Reales como porcentaje del potencial (%)
Vaquería	7,218,152	114,457,020	6.3
Nueva Londres	1,444,462	20,010,344	7.2
Mariscal López	15,058,837	119,605,046	12.6
3 de Febrero	3,325,765	20,977,591	15.9
Raúl Arsenio Oviedo	23,593,199	132,176,880	17.8
Yhu	20,136,681	110,621,981	18.2
Simón Bolívar	6,167,586	33,219,159	18.6
San José de los Arroyos	10,890,000	49,473,296	22.0
José Domingo Ocampos	5,386,678	24,353,516	22.1
Carayao	22,515,523	100,325,342	22.4
Santa Rosa Mbutuy	7,578,646	32,003,466	23.7
La Pastora	6,885,809	23,574,547	29.2
Cecilio Báez	1,537,191	4,399,711	34.9
Juan Manuel Frutos	13,568,161	32,816,324	41.3
San Joaquín	8,664,208	17,827,869	48.6
Repatriación	18,997,000	32,051,505	59.3
José Eulogio Estigarribia	44,539,132	70,288,567	63.4
Caaguazú	67,059,410	52,944,377	126.7
Coronel Oviedo	90,381,451	57,526,434	157.1
RI 3 Corrales~	0	0	0
TOTAL	374,947,892	1,048,652,975	35.8
Total en US\$ (a G 6.000)	62,491	174,776	

Notes:

^ Estimaciones de recaudaciones para el 2006 se basan en recaudaciones reales del 2004, ajustadas por el aumento en los valores fiscales (10% anual) y suponiendo que 20% del total de las recaudaciones del impuesto inmobiliario provienen de las propiedades rurales.

* Calculado como sigue: hectáreas de tierras gravables x valores fiscales de 2006 x 1% de tasa de impuesto.

~ No existe inmueble gravable en R.I. 3 Corrales

Fuente: Cálculos del staff basados en datos obtenidos de las municipalidades. Ver Apéndice Tabla 6 para cálculos detallados sobre los cuales se basan estas simulaciones.

2.28 Para el departamento en su totalidad, las recaudaciones reales del impuesto inmobiliario rural se estima que son sólo un tercio (35,8 por ciento) de las recaudaciones potenciales. Mientras que dos distritos (Caaguazú y Coronel Oviedo) aparentan tener un sobre-rendimiento,³³ todos los otros distritos aparentan recaudar significativamente menos de lo que deberían: proporciones de recaudación (aquí definidas como recaudaciones reales como partes de las recaudaciones potenciales) varían de 6 por ciento en Vaquería a 63 por ciento en José Eulogio Estigarribia. Esto indica que mucha tierra rural permanece sin gravarse, y que los ingresos totales provenientes del impuesto inmobiliario rural podrían aumentar tres veces (de G375 millones a G1.049 millones) con

³³ El “sobre-rendimiento” de Caaguazú y Coronel Oviedo puede deberse a la práctica en estos dos distritos de cobrar una cantidad mínima a los pequeños propietarios; es decir, el dueño de una propiedad de 4 hectáreas en el distrito de Caaguazú está gravado con el monto mínimo de G13.500 en lugar de G6.848 correspondiente a 4 hectáreas. Otras razones posibles incluyen: (i) los dos distritos tienen mayor área urbana donde la recaudación es más fácil; (ii) tienen una mejor administración de ingresos que los otros distritos del departamento; y (iii) fueron beneficiados con el Proyecto de Finanzas Municipales de la USAID.

sólo asegurar la recaudación total del impuesto vigente de todas las propiedades (es decir, obteniendo una cobertura completa).

2.29 Una suposición clave para los cálculos expresados previamente es que los ingresos tributarios provenientes de propiedades rurales representan tan sólo el 20 por ciento del total de ingresos tributarios inmobiliarios en cada distrito. Esta suposición se basa en un análisis de datos proporcionados por la dirección de recaudación de impuestos del distrito de Caaguazú. No se conoce esta proporción para los otros 19 distritos ya que no cuentan con sistemas administrativos que distingan entre recaudaciones urbanas y rurales. La proporción puede sin embargo ser menor en los distritos predominantemente rurales, en cuyo caso las recaudaciones actuales podrían estar sobre-estimadas en la tabla precedente, y el impacto de mejorar la recaudación en los ingresos podría ser mayor que en esta ilustración.

2.30 Una razón de por qué la cobertura es tan baja es que las recaudaciones reales pueden no ser lo suficientemente altas como para inducir a las municipalidades a aumentar sus esfuerzos de recaudación. La mayoría de los ingresos tributarios de áreas rurales no se genera a través de esfuerzos activos de recaudación, sino más bien por el cumplimiento de requisitos legales en situaciones específicas, tales como al tiempo de venta de la propiedad o cuando el propietario solicita una hipoteca.

2.31 La Tabla 2.8 extiende el análisis previo y estima las recaudaciones potenciales si las propiedades rurales fueran tasadas a sus valores de mercado actuales en lugar de los valores fiscales existentes. Suponiendo una cobertura total de todas las propiedades rurales, y ningún cambio en la tasa existente del uno por ciento, el mover la base imponible a los valores de mercado aumentaría las recaudaciones potenciales en 63 veces su potencial basado en los valores fiscales actuales y 177 veces las recaudaciones reales actuales estimadas para el 2006, es decir, de los G375 millones actuales a G11.066 millones basándose en valores de mercado.

Tabla 2. 8: Caaguazú – Ingresos Potenciales del Impuesto Inmobiliario Rural a Valores de Mercado (Guaraníes)

Distrito	Ingresos reales estimados del impuesto inmobiliario rural (2006)^ (1)	Ingresos potenciales a valores fiscales del 2006 * (2)	Ingresos potenciales a valores de mercado (3)	Ingresos potenciales a valores de mercado como múltiplos de los ingresos reales estimados (3) / (1)	Ingresos potenciales a valores de mercado como múltiplo de los ingresos potenciales a valores fiscales (3) / (2)
Coronel Oviedo	90,381,451	57,526,434	1,312,017,061	15	23
Caaguazú	67,059,410	52,944,377	1,970,310,447	29	37
San Joaquín	8,664,208	17,827,869	490,468,048	57	28
San José de los Arroyos	10,890,000	49,473,296	642,182,704	59	13
Cecilio Báez	1,537,191	4,399,711	97,884,239	64	22
Repatriación	18,997,000	32,051,505	1,243,098,947	65	39
La Pastora	6,885,809	23,574,547	491,265,593	71	21
Carayao	22,515,523	100,325,342	1,925,338,374	86	19
Santa Rosa Mbutuy	7,578,646	32,003,466	910,300,009	120	28
Simón Bolívar	6,167,586	33,219,159	913,549,599	148	28
José Eulogio Estigarribia	44,539,132	70,288,567	7,349,594,887	165	105
Juan Manuel Frutos	13,568,161	32,816,324	2,625,485,790	194	80
José Domingo Ocampos	5,386,678	24,353,516	1,127,012,194	209	46
Nueva Londres	1,444,462	20,010,344	429,053,388	297	21
Yhu	20,136,681	110,621,981	7,884,788,574	392	71
3 de Febrero	3,325,765	20,977,591	1,416,825,849	426	68
Raúl Arsenio Oviedo	23,593,199	132,176,880	12,946,172,284	549	98
Mariscal López	15,058,837	119,605,046	11,833,382,870	786	99
Vaquería	7,218,152	114,457,020	10,787,614,501	1,495	94
RI 3 Corrales~	0	0	0		
TOTAL	374,947,892	1,048,652,975	66,396,345,356	177	63
Total en US\$ (a G6000)	62,491	174,776	11,066,057		

Notas:

^ Estimaciones para el 2006 basado en datos del 2004. Ver notas de tabla anterior.

* Calculado como sigue: hectáreas de tierras gravables x valores fiscales del 2006 x tasa de impuesto de 1% (ver Apéndice Tabla 6).

~ No existe tierra gravable en RI 3 Corrales.

2.32 Los ingresos podrían aumentar aún más gravando las tierras transferidas por el INDERT a los pequeños propietarios, un factor que no se incluye en los cálculos previos. Actualmente, las tierras transferidas por el INDERT están exentas de impuesto inmobiliario hasta cinco años luego de que el título es transferido al propietario, y luego a la mitad de la tasa estándar (por ej. a 0.5 por ciento) sobre propiedades menores a 5 hectáreas. Si se gravaran a precios de mercado con la tasa completa a los valores de mercado, estas tierras podrían contribuir unos G18 billones adicionales de ingresos tributarios (Tabla 2.9). Nótese, sin embargo, que una de las razones por las cuales tan pocas propiedades pequeñas pagan el impuesto es porque existen largos retrasos en la transferencia de títulos, y este problema tendría que ser subsanado si se quiere ver un aumento en los ingresos tributarios provenientes de pequeñas propiedades.

Tabla 2. 9: Ingresos Adicionales Potenciales de las Tierras Transferidas por el INDERT

Área actual (ha.)	346,614
Valor fiscal estimado promedio (guaraníes por ha.)	147,115
Valor de mercado estimado promedio (guaraníes por ha.)	5,228,080
Ingresos tributarios adicionales anuales estimados (utilizando valores fiscales)	509,922,922
Ingresos tributarios adicionales anuales estimados (utilizando valores de mercado)	18,121,262,316

2.33 Por otro lado, una exención a los bosques naturales bajo ciertas condiciones³⁴ podría alentar buenas prácticas ambientales y conducir a tan sólo una modesta reducción de los ingresos actuales. A los valores fiscales actuales, la exención representaría 9 por ciento de los ingresos potenciales totales; a los valores de mercado, representaría sólo 3 por ciento de los ingresos potenciales (Tabla 2.10). La pérdida real de ingresos podría ser mínima, sin embargo, ya que la tierra forestal existente podría no estar pagando mucho impuesto actualmente, si es que siquiera lo hace.

Tabla 2. 10: Impacto Potencial de la Posible Exención del Impuesto Inmobiliario a los Bosques Naturales

Área actual (ha.)	68,773
Valor fiscal estimado promedio (G por ha.)	134,444
Valor de mercado estimado promedio (G por ha.)	2,519,555
Ingreso potencial estimado si se grava al valor fiscal actual (asumiendo cobertura completa)	92,460,710
Costo de posible exención como % del total de ingresos potenciales (utilizando valores fiscales)	8.8%
Ingreso potencial estimado si se grava al valor de mercado (asumiendo cobertura completa)	1,732,767,236
Costo de posible exención como % del total de ingresos potenciales (utilizando valores de mercado)	2.6%

Importancia de los hallazgos para otros departamentos

2.34 Dado el perfil típico de Caaguazú, y el anterior ajuste uniforme de los valores fiscales para todo el Paraguay, es razonable suponer que otros departamentos de la región Oriental, y en alguna medida en la región Occidental, también enfrentan diferencias similares entre los valores de mercado y los valores fiscales de la tierra rural. Las diferencias más significativas probablemente se encuentren en aquellos departamentos que han sido afectados por un aumento en el cultivo de soja: Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú en la región Oriental, por ejemplo. Otros departamentos, en los cuales la producción de soja no juega un papel tan importante, no obstante, también han experimentado aumentos en los precios de la tierra debido a la expansión e

³⁴ Tales como incentivos fiscales para mantener bosques naturales certificados de manejo sustentable.

intensificación de la cría de ganado. Molinas Vega (2000), por ejemplo, estima que los valores fiscales representan sólo 8 por ciento de los valores de mercado en Concepción y 4 por ciento en San Pedro.

2.35 Datos integrales sobre los valores de mercado para tierras rurales no están disponibles para todos los departamentos. No obstante, algunas estimaciones están disponibles. El Banco Nacional de Fomento (BNF) mantiene precios mínimos y máximos de tierras a objeto de ser utilizados como garantía de préstamos, y el Servicio Nacional de Catastro mantiene una lista similar de valuaciones de mercado – ver apéndice Tabla 7. Utilizando los promedios de estas estimaciones, es posible aproximarse a los ingresos tributarios potenciales de propiedades rurales para el Paraguay en general basado en valores de mercado en lugar de valores fiscales.

2.36 La Tabla 2.11 presenta estas estimaciones. Para la región Oriental del Paraguay, donde han ocurrido los mayores aumentos en los valores de mercado, las recaudaciones potenciales del impuesto inmobiliario sobre la tierra rural están estimadas en \$89 millones por año. Esta suma sería 33 veces superior a los ingresos potenciales basados en valores fiscales (suponiendo una cobertura completa). Las estimaciones del BNF y SNC no están aún disponibles para la región Occidental (Chaco), pero utilizando estimaciones ilustrativas de valor de mercado, los ingresos potenciales se estiman como \$14 millones por año, alrededor de 9 veces más que los ingresos potenciales basados en valores fiscales. Para el Paraguay en general, los ingresos potenciales basados en valores de mercado serían por lo tanto alrededor de \$103 millones por año, equivalente a alrededor del 1,1 por ciento del PIB para el 2006.³⁵

³⁵ Basado en el PIB preliminar para el 2006 de G51.340 billones, equivalentes a US\$9.168 millones a un tipo de cambio promedio de G5.600 por US\$.

Tabla 2. 11: Paraguay – Ingresos Tributarios Potenciales de propiedades Rurales Tasadas a Valores de Mercado (US\$)

Departamento	Área de Tierra (has.)	Tierra rural gravable (has.) ¹	Valor fiscal promedio (US\$) por ha.	Recaudaciones potenciales del impuesto inmobiliario rural a valores fiscales	Valor de mercado estimado (US\$) por ha. ²	Recaudaciones potenciales del impuesto inmobiliario rural a valores de mercado	Recaudaciones potenciales a valores de mercado como múltiplo de recaudaciones potenciales a valores fiscales
Región Oriental							
Alto Paraná	1,489,500	1,117,125	37	414,476	1,583	17,687,813	43
Amambay	1,293,300	969,975	25	240,230	365	3,536,367	15
Caaguazú	1,302,398	936,407	19	174,776	863	8,076,509	46
Caazapá	949,600	712,200	21	146,397	700	4,985,400	34
Canindeyú	1,466,700	1,100,025	20	219,749	1,113	12,237,778	56
Central ~	246,500	184,875	47	86,253	2,250	4,159,688	48
Concepción	1,805,100	1,353,825	20	272,454	267	3,610,200	13
Cordillera	494,800	371,100	29	107,493	917	3,401,750	32
Guairá	384,600	288,450	24	69,354	500	1,442,250	21
Itapúa	1,652,500	1,239,375	26	324,647	1,104	13,684,766	42
Misiones	955,600	716,700	22	154,393	421	3,016,113	20
Ñeembucu	1,214,700	911,025	11	100,234	300	2,733,075	27
Paraguarí ~	870,500	652,875	29	190,839	807	5,270,605	28
San Pedro	2,000,200	1,500,150	16	241,906	363	5,438,044	22
Sub-total	16,125,998	12,054,107	23	2,743,202	741	89,280,356	33
Chaco							
Alto Paraguay ^	8,234,900	6,587,920	8	498,470	50	3,293,960	7
Boquerón ^	9,166,900	7,333,520	8	554,885	50	3,666,760	7
Pdte. Hayes ^	7,290,700	5,832,560	8	441,316	100	5,832,560	13
Sub-total	24,692,500	19,754,000	8	1,494,672	72	14,185,424	9
TOTAL	40,818,498	31,808,107	13	4,237,874	321	103,465,780	24

(1) Tierra rural gravable es definida como propiedad privada, que se estima es el 75% del área de superficie total en cada departamento. Esto es para fines de ilustración exclusivamente y se basa en condiciones reales en Caaguazú, donde las tierras privadas son el 72% del total.

(2) Estimativos basados en datos del Banco Nacional de Fomento y SNC (Ministerio de Hacienda) para la Región Oriental. Ver Apéndice Tabla 7.

^ Los valores de mercado estimados para la región del Chaco son puramente indicativos y exclusivamente para fines ilustrativos.

~ Las estimaciones del BNF y SNC de los valores de mercado para Central y Paraguari fueron arbitrariamente recortados a la mitad ya que parecían como irrealmente altos.

2.37 Las estimaciones previas son meramente ilustrativas basadas en datos oficiales limitados. No obstante, ellas pueden ser conservadoras, ya el trabajo de campo realizado en Caaguazú estima que el valor de mercado promedio de la tierra privada (US\$1,182) es 37 por ciento más alto que el promedio estimado por BNF/SNC para ese departamento. Los ingresos potenciales totales por lo tanto puede ser considerablemente más altos que los ilustrados en la Tabla 2.11.

2.38 La utilización de los valores de mercado para el propósito de tasaciones del impuesto inmobiliario rural tendría un impacto significativo sobre los ingresos municipales: ello podría generar más de US\$100 millones de ingresos para las

municipalidades, ocho veces más que los ingresos municipales de royalties, y casi el doble del total de los ingresos totales actuales de todas las municipalidades, excluyendo Asunción.

Conclusión

2.39 El análisis precedente de los precios de la propiedad rural en Caaguazú demuestran que el uso de los valores fiscales para los fines del *impuesto inmobiliario* limitan severamente la utilidad del impuesto como un instrumento de recaudación.

2.40 En primer lugar, los valores fiscales no reflejan las grandes variaciones de precios de tierras entre municipalidades, que varían de US\$360 a US\$1.969. Esto se debe al hecho que los aumentos anuales en los valores fiscales están (i) limitados a la inflación anual y (ii) estandarizados en todo el departamento, no reflejando los factores económicos que han conducido a precios más elevados en ciertas municipalidades. Como consecuencia, la brecha entre los valores fiscales y los valores de mercado se ha extendido en algunas municipalidades más que en otras.

2.41 En segundo lugar, las recaudaciones actuales se encuentran muy por debajo de lo que podría esperarse con los valores fiscales vigentes, reflejando la debilidad del sistema tributario. Si el impuesto inmobiliario de todas las tierras rurales gravadas fuera realmente recaudado, estas recaudaciones serían tres veces más altas de lo que son en la actualidad. Es claro que cualquier reforma del sistema tributario inmobiliario debe encarar éstas debilidades.

2.42 En tercer lugar, el continuo uso de valores fiscales en lugar de valores de mercado significa que las municipalidades del Departamento de Caaguazú dejan de recaudar G66 billones (US\$11 millones) de ingresos anuales; en otras palabras, suponiendo una cobertura completa, los ingresos tributarios de tierras rurales podrían ser 176 veces mayores de lo que son en la actualidad. A nivel nacional, las tasaciones de tierras rurales basadas en el mercado podría generar ingresos por encima de \$100 millones por año (alrededor de 1,1 por ciento del PIB), alrededor de 24 veces superior que aquellas basadas en valores fiscales vigentes, suponiendo una recaudación total.

2.43 Finalmente, la inclusión de las tierras transferidas por el INDERT, que actualmente no están gravadas a pesar que se vuelven en gravables 5 años luego de la transferencia del título, generaría ingresos adicionales significativos (G18 billones, o US\$3 millones equivalentes a alrededor de un cuarto de los ingresos potenciales de todas las propiedades privadas en Caaguazú). Las pérdidas en que se incurren al dejar las tierras del INDERT sin gravar son, por consiguiente, considerables. Proveer exenciones de impuestos a los bosques nativos administrados de manera sustentable, por otro lado, no conduciría a pérdidas significativas (alrededor de 3 por ciento de los ingresos tributarios potenciales).

Capítulo III: Relación de la Tributación de la Tierra con Metas de Políticas No-Tributarias en el Paraguay Rural

3.1 Los capítulos anteriores se han centrado en las implicancias fiscales de mejorar la tributación de la tierra en el Paraguay. Esta sección enfoca dos interrogantes claves acerca de los impactos potenciales no-tributarios de mejorar la tributación de la tierra utilizada con fines agropecuarios en el Paraguay: (i) Una tributación más efectiva de la tierra, ¿mejorará la eficiencia del uso de la tierra?; y (ii) Una tributación más efectiva de la tierra, ¿mejorará la distribución de la tierra al promover transferencias comerciales entre las granjas más extensas y las más pequeñas?

3.2 Brevemente, la respuesta al primer interrogante es que una tributación más efectiva de la tierra con mucha certeza aumentará la eficiencia del uso de la tierra. La respuesta al segundo interrogante es que una mejor tributación de la tierra muy probablemente induciría a una cierta cantidad de actividad redistributiva en el mercado inmobiliario basado en la transferencia de tierra de usos menos eficientes a usos más eficientes, lo que en la práctica implicaría transferencias de explotaciones muy grandes a explotaciones medianas. El impuesto sobre la tierra rural en sí probablemente tendría poco efecto redistributivo con respecto a lo que se refiere al mejor acceso a tierras a agricultores de pequeñas granjas o trabajadores sin tierra. Sin embargo un impuesto inmobiliario más efectivo asociado con otras políticas rurales podría tener un rol importante en estimular el mercado inmobiliario a volverse más asequible a la redistribución a explotaciones pequeñas.

3.3 Los principales argumentos a favor de la tributación inmobiliaria se basan en justificaciones económicas, de justicia social y de uso de la tierra. El principal argumento económico es que un impuesto sobre la tierra puro no es distorsionante, ya que no tiene efectos negativos en la inversión o la producción. Debido a que el impuesto sobre la tierra es un costo fijo que debe ser pagado ya sea que la tierra sea utilizada o no para la producción, el mismo no penaliza la producción, y crea un incentivo para desarrollar la tierra de la forma más rentable. A este respecto, la tributación de la tierra desalienta la sub-utilización de la tierra y la especulación de la tierra. Administrativamente, es un tipo de tributación preferida debido a su transparencia; la tierra es inmóvil y no puede ser escondida o disfrazada como una transacción contable. Desde una perspectiva de justicia social, captura la renta económica que surge de un recurso natural escaso debido a la presencia de población y a la inversión en infraestructura pública, que aumenta el valor de mercado de la tierra. Como tal, es inherentemente equitativo gravar tales “incrementos no ganados” que surgen de las acciones públicas. Desde una perspectiva institucional, el impuesto puede ser visto como un pago a la sociedad por los beneficios conferidos al propietario en garantía de la propiedad privada.

3.4 La experiencia mundial en tributación de la tierra alrededor del mundo reflejada en la literatura inmobiliaria respalda la óptica de que cuando el impuesto es significativo y bien administrado, el efecto de la tributación de la tierra en intensificar el uso de la tierra es fuerte. No obstante, también es aparente que el logro de estos efectos en el mundo en vía de desarrollo ha sido elusivo debido principalmente a las bajas tasas de impuesto, bajos valores de tasación y capacidad administrativa limitada. La idea de que la intensificación del uso de la tierra como resultado de una tributación más efectiva también conducirá a alguna

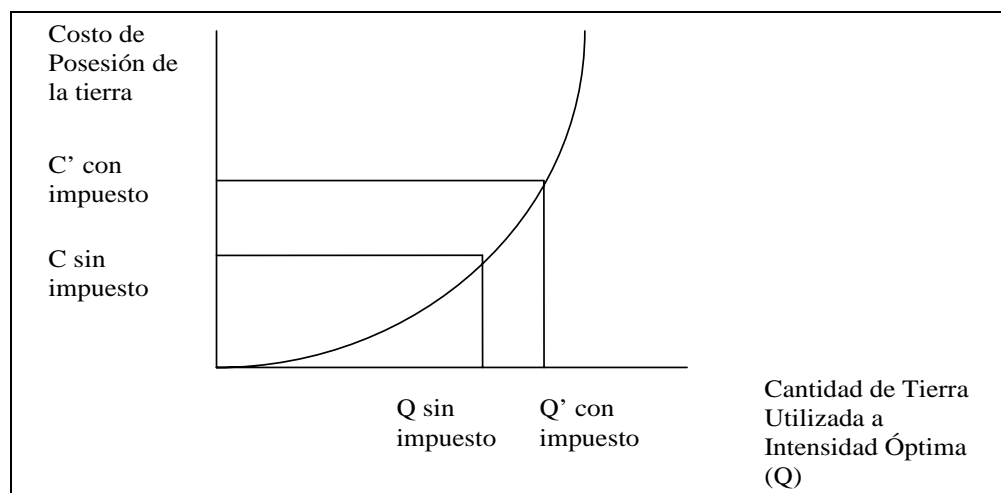
redistribución de granjas menos eficientes a más eficientes a través de los mercados es respaldada por la experiencia internacional, pero no necesariamente en una manera que beneficiará a los agricultores pequeños. Sin embargo, estos argumentos sugieren que mediante la intensificación del uso de la tierra y activando los mercados inmobiliarios, una tributación de la tierra más efectiva puede ser un elemento importante dentro de un paquete de políticas de tierra que promueven mayor empleo en las áreas rurales y eventualmente una distribución de la tierra menos concentrada.

3.5 Este capítulo revisa estos argumentos en el contexto del Paraguay rural basado en el análisis de datos sobre la distribución de la tierra, mercados inmobiliarios y uso de la tierra en el Paraguay.

Resumen de la Literatura Económica Acerca de los Impactos No Tributarios de la Tributación de la Tierra

3.6 La intuición económica con respecto al efecto de la tributación de la tierra sobre la utilización de la misma es que cualquier factor que aumente el costo de poseer tierras subutilizadas crea un incentivo para aumentar su utilización. Si la tierra no es utilizada en su intensidad óptima, entonces aumentar el costo de poseer tierras a través de un impuesto debería inducir a mayores esfuerzos para utilizar la tierra (ver Figura 3.1). Como se examinará más abajo, hay una buena razón para creer que una cantidad significativa de tierra agrícola en Paraguay no es utilizada en su intensidad óptima por una variedad de razones históricas e institucionales, y que una tributación más efectiva conduciría así a un uso más intensivo de la tierra.

Figura 3. 1: Aumento en la intensidad del uso de la tierra como resultado del impuesto sobre la tierra



La figura ilustra una situación en la cual la cantidad de tierra utilizada a una intensidad óptima es elástica en cierto rango. Esta curva se aplicaría tanto a un propietario individual como una economía. A medida que se impone el impuesto (movimiento de C a C') el propietario aumenta la cantidad de tierra utilizada hasta una intensidad óptima (movimiento de Q a Q').

3.7 La observación precedente nace de forma empírica. Wunderlich (1993), en una encuesta de tributación inmobiliaria agrícola en los Estados Unidos concluye a partir de una revisión exhaustiva de datos en una serie de tiempo que existe una “relación positiva entre las tasas de impuesto a la propiedad más altas y un uso más intensivo de las tierras de labranza, que a su vez está asociado con una distribución más equitativa de las tierras de labranza.” Yamamura (1986) expone el mismo argumento para Japón, vinculando la imposición de un impuesto sobre la tierra a una productividad agrícola aumentada. Stramsa (2000) señala cómo la estructura del sistema tributario de la tierra agrícola de Chile alienta con éxito la utilización plena de la tierra a través de un sistema que basa las tasaciones en la rentabilidad potencial de cada parcela de tierra, las cuales son actualizadas regularmente, basadas en una tabla de transacciones comerciales actual.

3.8 El impacto de la tributación de la tierra como mecanismo para inducir transferencias comerciales redistributivas, por otro lado, no es tan claro. Considerando al Brasil, Assuncao y Moreira (2005) señalan que el Impuesto a la Tierra Rural – (ITR) en Brasil está destinado a respaldar las políticas públicas de redistribución de la tierra, pero ha tenido poco éxito. Señalan que existe un alto nivel de evasión y mora que obstaculizan su eficiencia como instrumento de política de posesión de tierras, pero aún así concluyen que “los impuestos sobre la tierra apropiados pueden corregir los precios de inmuebles en economías donde están por encima del valor presente descontado de rentas agrícolas, induciendo a la redistribución de la tierra de grandes terratenientes a pequeños campesinos más productivos.” Es digno notar que políticas fiscales similares, han sido aplicadas en el Caribe en lugares tales como Santa Lucía y Jamaica, también con resultados diversos. Strasma et al. (1987) concluye que el uso de impuestos sobre la tierra para estimular la redistribución aún no ha resultado exitoso debido a que los impuestos inmobiliarios están establecidos a una tasa muy baja como para afectar las decisiones de los propietarios. Shearer et al. (1991) son cautelosamente optimistas acerca de la tributación de la tierra como herramienta de política para alentar la redistribución en el contexto Latinoamericano, pero requiere más investigación.

3.9 Otros economistas han expresado escepticismo acerca tanto de los efectos de intensificación como de los efectos redistributivos de la tributación inmobiliaria agrícola, pero el escepticismo esta relacionado con las circunstancias específicas bajo las cuales se aplica el impuesto. Skinner (1991^a y 1991^b), por ejemplo, cree que no es claro a nivel teórico el por qué un impuesto sobre la tierra debe alentar el uso más productivo de la tierra, a menos que esté ligado a la reducción del impuesto de exportación (lo que aumentaría los precios de producción doméstica) debido a que por definición “un impuesto eficiente no debería afectar las decisiones del uso de la tierra.” Pero continúa diciendo, sin embargo, que “es posible que un impuesto sobre la tierra suficientemente grande pueda estimular a los propietarios a trabajar más duro (un efecto de ingreso) o separarse de la dependencia de métodos tradicionales de producción y buscar métodos nuevos y más eficientes.” Así que en efecto, Skinner responde a su propia crítica al señalar nuevamente el incentivo que un impuesto inmobiliario agrícola crea para intensificar el esfuerzo, especialmente en lugares donde hay una dependencia en los métodos tradicionales, o incluso más significativamente donde la tierra se posee por razones no productivas sino relacionadas con imperfecciones en otros mercados (por ej., como un almacén de valor debido a la baja confianza en el sistema financiero).

3.10 Skinner también ha expresado dudas sobre el hecho que los impuestos inmobiliarios reducen la especulación de la tierra debido a que el impuesto sólo resulta en una reducción de precios por única vez. Esta crítica es válida en situaciones en las cuales la tierra es el único bien que posee el inversor. Pero cuando el inversor tiene la oportunidad de invertir en una variedad de activos y la tasa de rentabilidad de uno de ellos (ej. tierra) disminuye, el inversor desviará la inversión de ese activo. Especialmente en un esquema de tributación inmobiliaria progresiva, tal cambio de incentivos podría inducir a transferencias comerciales de tierra. Skinner también objeta a la tributación inmobiliaria como un instrumento para la reforma de la tierra. Dice que:

“los esfuerzos para alentar la reforma de la tierra a través de esta vía en Colombia y otros países han sido generalmente infructuosos por dos razones: Primero, las tasas de impuesto comúnmente administradas no han sido ni lo suficientemente grandes ni lo suficientemente progresivas como para afectar el uso de la tierra. En un estudio de Colombia, L. Harland Davis concluyó que: ‘Debido a las tasas bajas la carga tributaria es un porcentaje relativamente pequeño de los ingresos y esto significa que hay poca oportunidad para que operen los efectos no-fiscales...particularmente...entre los grandes agricultores, donde la carga tributaria es más ligera’”

3.11 Las bajas tasas son el problema aquí señalado, no los incentivos económicos creados por el impuesto sobre la tierra. Pero de hecho las tasas, aunque algo más bajo en Latinoamérica que en países OEDC, son mucho menos críticas que las tasaciones por debajo del valor de mercado en el fracaso de los impuestos inmobiliarios agrícolas de Latinoamérica de tener impactos significativos sobre las decisiones de uso de la tierra. El tema para intensificar el uso de la tierra Latinoamericana es entonces encontrar qué nivel de tasación y que nivel de tasas de impuesto podrían conjuntamente cambiar el comportamiento y la voluntad de intensificar el uso de la tierra a través de un cambio técnico o mediante el arrendamiento o venta de la tierra. La mayoría de las tasas de impuesto sobre la tierra en Latinoamérica observadas son un tanto menor que en los países OEDC, pero combinadas con tasaciones muy bajas generan obligaciones tributarias que son apenas dignos de recaudación y tienen una pequeña relevancia económica supuesta para los propietarios.

3.12 Dos importantes interrogantes que necesitan ser respondidos para evaluar el impacto no fiscal de una tributación de la tierra más efectiva mejorada en Paraguay, por lo tanto, son: (i) ¿Existe una cantidad significativa de tierra subutilizada económicamente?, y (ii) ¿Es suficientemente impactante el impuesto inmobiliario agrícola existente para inducir cambios en el comportamiento de propietarios y conducir a la intensificación del uso? El Capítulo II ha presentado una variedad de evidencias que aclara grandes dudas acerca de la eficacia del impuesto existente para crear incentivos en el uso de la tierra debido a las severas y crónicas sub-valoraciones de la tierra, por lo que esta sección se centra en el primer interrogante. Un aumento en el impuesto a la tierra es probable que induzca a una intensificación significativa del uso de la tierra sólo si existe una cantidad significativa de tierra subutilizada en primer lugar, y si los factores de intensificación pueden ser movilizados a bajo costo para la producción agrícola. Como veremos a continuación, hay buenas razones para creer que existe una importante subutilización de tierra (es decir, diferencias con el factor de productividad socialmente óptimo) en Paraguay. También es claro que está disponible un exceso de reserva

de mano de obra. El acceso a capital adicional, sin embargo, es probablemente un factor limitante para varios productores, en particular, los pequeños agricultores.

Utilización de la Tierra y Mercados Inmobiliarios en Paraguay

3.13 La distribución de tierra y la estructura de producción en Paraguay tienen características que sugieren que una cantidad significativa de tierra es subutilizada. Estas características son: una distribución de la tierra altamente desigual basada en una adjudicación inicial no comercial determinada históricamente, una fuerte evidencia de una relación inversa entre el tamaño de la granja y la productividad, áreas significativas en cría de ganado extensiva, y alto sub-empleo rural. También, hay un número de razones no-productivas para la posesión de tierras en Paraguay: la tierra es poseída para equilibrar los riesgos de la inflación, como protección contra las crisis bancarias y financieras, y como símbolo de prestigio social.

3.14 La concentración de la tierra en sí no significa que la tierra sea subutilizada. Pero si la estructura de producción también muestra una fuerte relación de tamaño de productividad inversa (es decir, que pequeñas granjas son más productivas que las más grandes), entonces la concentración de la tierra es un indicador indirecto de la utilización de la tierra socialmente ineficiente. Los datos demuestran que la concentración de la tierra es severa en Paraguay, a pesar que la tendencia ha dejado de empeorar en los últimos quince años y ha mejorado ligeramente desde 1991, primariamente debido a transferencias de explotaciones muy grandes a explotaciones de tamaño medio. De acuerdo a los datos procesados por la FAO, el coeficiente Gini para la tierra agrícola aumentó de 0,89 en 1981 a 0,93 en 1991 (Molinas 1997). Otros cálculos basados en datos del MAG para 1991 y 2002 indican que el coeficiente Gini para la parte este del país ha disminuido de 0,87 en 1991 a 0,85 en 2002, el cual aún es un patrón de tenencia de la tierra muy concentrado. La tabla de la FAO sobre concentración de la tierra (a continuación) describe esta distribución.

3.15 La Tabla 3.1 muestra que en 2002 las explotaciones con menos de 20 hectáreas representan el 84 por ciento del número de granjas pero sólo para alrededor del 14 por ciento del área agrícola. En el otro extremo, las explotaciones mayores a 10.000 hectáreas, que representan sólo 0,03 por ciento de las posesiones dan cuenta del 15 por ciento del área de tierra agrícola en el mismo año. Esta comparación subraya la alta concentración de propiedad de la tierra en Paraguay, en donde unas cuantas explotaciones extensas dan cuenta de más área utilizada en agricultura que el 84 por ciento de las explotaciones. Este patrón de propiedad concentrada genera interrogantes acerca de la intensidad total del uso de la tierra, ya que la abundante mano de obra de la economía rural del Paraguay está concentrada en una pequeña superficie de tierras en las numerosas pequeñas explotaciones.

Tabla 3. 1: Cantidad y Área de Tenencia de Tierras en la Región Oriental del Paraguay por Tamaño de Explotación

Tamaño de la Explotación	2002		1991		Variación (%)	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
REGION ORIENTAL	318.793	12.168.720	300.523	11.428.750	6,1	6,5
Menos de 5 has.	109.109	241.415	121.874	230.280	-10,5	4,8
De 5 a menos de 10 has.	79.114	507.558	66.364	429.114	19,2	18,3
De 10 a menos de 20 has.	80.111	955.632	65.932	803.182	21,5	19
De 20 a menos de 50 has.	31.536	856.818	31.095	845.102	1,4	1,4
De 50 a menos de 100 has.	7.858	536.279	7.007	464.073	12,1	15,6
De 100 a menos de 200 has.	4.889	655.756	3.383	449.376	44,5	45,9
De 200 a menos de 500 has.	2.949	870.068	2.227	663.454	32,4	31,1
De 500 a menos de 1.000 has.	1.300	861.636	927	614.600	40,2	40,2
De 1.000 a menos de 5.000 has.	1.605	3.289.237	1.360	2.838.459	18	15,9
De 5.000 a menos de 10.000 has.	225	1.538.186	240	1.657.600	-6,3	-7,2
De 10.000 y más has.	97	1.856.135	114	2.433.510	-14,9	-23,7

Fuente: FAO, 2005 basado en MAG, Estadísticas Agropecuarias, 2004.³⁶

3.16 La concentración, no obstante, parece ser que está disminuyendo en algún grado en las clases de mayor extensión. De 1991 a 2002, hubo un aumento total de 740.000 hectáreas de área de cultivo, todo de lo cual ocurrió en granjas de menos de 5.000 hectáreas. Además, las granjas mayores de 5.000 hectáreas redujeron su área de cultivo a alrededor de 700.000. Algo de redistribución, por lo tanto, está ocurriendo en respuesta a las fuerzas del mercado, a pesar de que los patrones en general aún demuestran concentración.

3.17 La Tabla 3.2 demuestra que la pastura y cría de ganado dominan el uso de la tierra en las categorías de mayor tamaño en la región Oriental del país donde está concentrada la población agrícola activa. Sólo 19,4 por ciento de la tierra es utilizada para cultivos anuales o permanentes de acuerdo a los datos del MAG de 2002, mientras que 55 por ciento es utilizada para pasturas y ganadería. Este padrón de uso es aún más pronunciada cuando se analiza por categoría de extensión. Mientras que las granjas pequeñas de menos de 100 hectáreas utilizan 40 por ciento de su tierra para cultivos, las granjas por encima de 100 hectáreas utilizan sólo 12,3 por ciento de su área para cultivos y 65 por ciento para pasturas. Los datos acumulados, por lo tanto, sugieren un padrón mucho menos intensivo de uso de la tierra en explotaciones más extensas con respecto a las más pequeñas. Estos grupos de estadísticas del uso de la tierra demuestran la prevalencia de condiciones en las cuales los cambios en el uso de la tierra o transferencias comerciales de la tierra de clases de explotaciones mayores a menores podrían intensificar la producción en general.

³⁶ Los datos de 1991 son datos del censo. Los datos de 2002 son de un censo de propiedades extensas y una muestra representativa de propiedades pequeñas y medianas llevado a cabo por el MAG.

Tabla 3. 2: Uso de la Tierra en la Región Oriental del Paraguay, por Extensión de Granja (2003)

Superficie: has.	Superficie total de la Explotación	Cultivos temporales y permanentes	Pastura natural y cultivada	Montes nat. y forestales cultivados	En barbecho y en descanso	Otras tierras
REGION ORIENTAL 2002	12.168.720	2.360.962	6.727.976	1.847.034	541.228	691.520
Total de Explotación (%)	100	19,4	55,3	15,2	4,4	5,7
Tamaño de la Explotación						
Menos de 5 has.	241.415	157.941	21.049	6.111	19.453	36.861
De 5 a menos de 10 has.	507.558	257.208	77.409	51.633	73.374	47.934
De 10 a menos de 20 has.	955.632	355.668	219.830	160.515	147.645	71.974
De 20 a menos de 50 has.	856.818	235.050	327.742	131.268	111.495	51.263
De 50 a menos de 100 has.	536.279	235.031	201.807	56.943	24.003	18.495
De 100 a menos de 200 has.	655.756	309.398	231.204	70.894	21.943	22.317
De 200 a menos de 500 has.	870.068	296.598	435.732	90.835	16.039	30.864
De 500 a menos de 1.000 has.	861.636	165.742	528.356	115.074	14.548	37.916
De 1.000 a menos de 5.000 has.	3.289.237	237.819	2.279.230	497.893	61.744	212.551
De 5.000 a menos de 10.000 has.	1.538.186	65.076	1.022.934	339.871	23.125	87.180
De 10.000 y más has.	1.856.135	45.431	1.382.683	325.997	27.859	74.165

3.18 La evidencia también confirma que las granjas de menor tamaño en Paraguay usan la tierra de forma más intensiva que las de mayor tamaño. Esto no es sorprendente dada la gran cantidad de evidencia alrededor del mundo que demuestra que las granjas pequeñas son por lo general más productivas que las más grandes. Esta relación, referida frecuentemente como la relación inversa entre la extensión de la explotación y la productividad puede ser el resultado de diversos factores: (i) uso más intensivo de la tierra en extensiones pequeñas; (ii) valores más altos de la tierra en extensiones pequeñas lo cual incentiva un mayor uso; (iii) mayor utilización de mano de obra familiar la cual es más eficiente que la mano de obra contratada debido a los costos inferiores para supervisión; (iv) estrategias de diversificación definidas en las explotaciones más pequeñas; y (v) presión de la población en áreas de mejores suelos.

3.19 Molinas-Vega (2005) se pregunta si esta relación se da en Paraguay. Si de hecho lo hace, entonces habrían transferencias de tierra entre propietarios de explotaciones mayores a menores que potencialmente lograrían aumentar la eficiencia y beneficiar a la economía entera, y por lo tanto también, implícitamente reducir la subutilización de tierra en las categorías de granjas de mayor extensión. Basándose en Masterson y Rao (1999), y Molinas-Vega y Masterson (2000), Molinas-Vega examina esta relación para la agricultura paraguaya.³⁷ Los resultados de una variedad de técnicas de estimación son contundentes, confirmando esta relación luego de regular factores como calidad de la tierra, número de parcelas, seguridad de la tenencia, características del productor, porcentaje de mano de obra familiar, acceso a crédito y asistencia técnica, utilización de técnicas de conservación y membresía de cooperativas.³⁸

³⁷ “El Papel de la Agricultura en Paraguay: Desafíos actuales y perspectivas futuras” 2005 (procesado).

³⁸ Los resultados econométricos acerca de la relación inversa en Paraguay, reportados en Molinas y Masterson (2002) son representados en cinco especificaciones alternativas que varían ligeramente en las suposiciones acerca de la linealidad de los efectos medidos. En cada especificación alternativa, la relación entre la extensión

3.20 La relación inversa entre la extensión de la granja y la productividad de la tierra implica que la re-asignación de una hectárea de tierra de una unidad productiva de 1000 hectáreas a una unidad por debajo de 10 hectáreas aumentaría la producción en aproximadamente 48.500G/ha, de acuerdo a las estimaciones citadas. En esta situación, la economía de producción subyacente de la agricultura en Paraguay podría respaldar la utilización más intensiva de la tierra, partiendo de la base que la tierra podría ser transferida de manera efectiva a los productores con la suficiente tecnología y capital para intensificar el uso de la tierra.

3.21 Sin embargo, tales transferencias de la tierra inducidas por el mercado han sido limitadas en Paraguay debido a las restricciones de capital de las pequeñas y medianas granjas. Carter y Salgado (2000) caracterizan la operación del mercado de compra de tierras en Paraguay a comienzos de 1990, tomando en cuenta el factor de distribución racionada de acceso a capital de las unidades domésticas. Sus resultados econométricos ofrecen una representación interesante de la manera en que el mercado inmobiliario realmente funciona en ausencia de un impuesto a la tierra significativo. En lo que ellos llaman Minifundios y Regiones de Colonización en la Región Oriental del Paraguay, parece existir grandes incentivos para la venta de tierra de granjas mayores a menores basados en los valores “sombra” de la tierra observados en las granjas de menor tamaño con respecto a sus funciones de ingresos. Sin embargo, el mercado de compra no opera como un mecanismo que permite a unidades domésticas con abundante mano de obra aunque con limitaciones de capital acceder a tierras, específicamente debido a que la falta de acceso a financiación hace imposible las compras, aún cuando el precio de reserva de la unidad doméstica para adquirir tierras sea suficientemente alto. Incluso descubren que solamente en casos en que no existen limitaciones de capital la eficiencia técnica relativa puede expresarse efectivamente como demanda de más tierras. En otras palabras, a los “pobres pero eficientes” no les va bien en el mercado de compra debido a la falta de capital operativo y de largo plazo para financiar las compras. En las áreas de producción de soja de la Frontera, sin embargo, el régimen de competitividad de clase provee incentivos para cambios estructurales precisamente en dirección opuesta ya que explotaciones más extensas con abundante capital pueden fácilmente comprar las más pequeñas.

3.22 El interrogante es entonces ¿un impuesto a la tierra más fuerte ayudaría realmente a inducir este tipo de transferencias de explotaciones de mayor tamaño a las de menor tamaño, y así ayudar a mejorar el patrón de distribución de la tierra? A primera vista, en base a las tendencias del mercado previamente mencionadas es que el mismo logrará esto para los productores medianos así como también algunos productores pequeños con niveles impositivos realistas, si se mantienen constantes las demás variables, pero tendrá poco impacto sobre los sintierra o los propietarios de establecimientos muy pequeños. No obstante, debido a que el impuesto inmobiliario reduce el precio de la tierra y aumenta los costos anuales de tenerlo como un bien especulativo, es una política que complementaría el programa de reforma agraria existente mediante la reducción del costo de compra de la tierra.

de la granja y el índice de productividad de la tierra es negativo y estadísticamente significativo a al menos el 95% de confianza.

3.23 El nivel de tributación requerido para que el incentivo de vender tierras se vuelva significativo depende de las inversiones alternativas a la propiedad disponibles a los propietarios de tierras. Si la tributación de la tierra reduce el retorno obtenido de ella lo suficiente como para que las inversiones alternativas proveen mayor rendimiento, entonces podemos esperar un gran aumento de tierras en el mercado. La pregunta es entonces, ¿tiene suficiente impacto el impuesto a la tierra existente como para hacer funcionar este proceso?

Efecto del Impuesto Inmobiliario sobre el Valor de Mercado de la Tierra

3.24 La Tabla 3.3 presenta un ejemplo numérico de cómo el impuesto a la tierra reduce el valor de mercado de la tierra bajo diferentes suposiciones acerca de las tasas de descuento y flujo de ingresos. El primer grupo de cálculos demuestra cómo se puede ver que el valor de mercado de la tierra es equivalente al valor actual del flujo de ingreso anual neto al propietario a lo largo de un período de 20 años, descontados a una tasa de descuento dada. Utilizando una tasa de descuento de 9 por ciento (la tasa actual de bonos del Tesoro Paraguayo en US\$), la tierra que rinde una “renta económica” neta de 100 (es decir, luego de los costos de producción) sería valuada a \$913. Casos hipotéticos con tasas de descuento de 7 y 11 por ciento también son presentados para ilustrar que cuanto más alta es la tasa de descuento, el valor de mercado de la tierra será más bajo y vice-versa. Estas ilustraciones no incluyen ningún valor especulativo que el mercado podría adscribir a la tierra que, si estuviera presente, aumentaría el valor por encima de su valor de “renta económica” pura.

3.25 El segundo grupo de cálculos muestra cómo un impuesto a la tierra anual del 1 por ciento sobre el valor de mercado de la tierra reduce el flujo de ingreso neto anual y a su vez el valor de mercado de la tierra después de impuestos. A una tasa de descuento del 9 por ciento, un impuesto del 1 por ciento sobre el valor de mercado de la tierra reduciría el ingreso neto anual a 90,87 y, como resultado, reduciría el valor de mercado de la tierra después de impuestos en 9,1 por ciento. Mientras que el impuesto reduce el ingreso neto cada año, su impacto en el valor de mercado de la tierra ocurre una sola vez.

3.26 El tercer y cuarto grupo de cálculos introduce ejemplos de cómo el mercado podría tasar la tierra para la producción de carne y soja. El ejemplo de la carne vacuna esta basado en un caso hipotético de pastura natural, de baja intensidad para la Región Oriental al precio de mercado actual de alrededor de 0,90\$/kg.³⁹ El rendimiento neto utilizando pasturas mejoradas y alambrados para la rotación de rebaños pueden ser el doble de altos. El caso hipotético de soja se basa en una producción promedio de 2.500kg/ha al precio promedio de 2005-2006 para la soja a ser entregada en Paraguay.⁴⁰

³⁹ Supone una cabeza de ganado por hectárea ganando alrededor de 150kg. por año, libre de costos de mantenimiento, transporte al mercado de Asunción e interés sobre costos de capital de compra del animal para engorde.

⁴⁰ Precio promedio (Chicago) para el 2005-2006 fue de \$270 por MT, menos alrededor de \$60 por transporte de Paraguay al mercado mundial.

Tabla 3. 3: Efecto del Impuesto a la Tierra sobre el Valor de Mercado de la Tierra

Valor de mercado = valor actual de flujos de ingreso neto futuros			
tasa de descuento	7%	9%	11%
horizonte de tiempo (años)	20	20	20
flujo de ingreso anual neto esperado	100	100	100
Valor de mercado de la tierra sin impuesto	1,059	913	796
Impuesto a la tierra = 1% valor de mercado	10.59	9.13	7.96
Flujo anual luego del impuesto	89.41	90.87	92.04
Valor de mercado de la tierra con impuesto	947	830	733
Reducción en el valor de mercado (%)	10.6%	9.1%	8.0%
Flujo neto anual de la carne vacuna (US\$) / ha.	70	70	70
Valor actual de la tierra sin impuesto	742	639	557
Impuesto a la tierra = 1% valor de mercado	7.42	6.39	5.57
Flujo anual luego del impuesto	62.58	63.61	64.43
Valor de mercado de la tierra con impuesto	663	581	513
Reducción en el valor de mercado (%)	10.6%	9.1%	8.0%
Flujo neto anual de la soja (US\$) / ha.	239	239	239
Valor actual de la tierra sin impuesto	2,532	2,182	1,903
Impuesto a la tierra = 1% valor de mercado	25.32	21.82	19.03
Flujo anual luego del impuesto	213.68	217.18	219.97
Valor de mercado de la tierra con impuesto	2,264	1,983	1,752
Reducción en el valor de mercado (%)	10.6%	9.1%	8.0%

3.27 La tabla muestra que un ganadero que con un estado de tecnología y capital dados, espera obtener un rendimiento anual neto de \$70 por año en producción de carne por hectárea en una porción de tierra dada, valoraría tal tierra a \$639 por hectárea antes de impuestos (en el caso hipotético de tasa de descuento de 9 por ciento). Un agricultor de soja, sin embargo, puede considerar que la misma porción de tierra es capaz de producir \$239 por año de rendimiento neto, en cuyo caso valoraría la tierra en \$2.182. Si la tierra fuera valuada para fines de tasación a objeto de calcular el impuesto sobre su valor de mercado total, digamos \$2.182, con un impuesto resultante de \$21,82, la carga tributaria sobre la producción de soja sería del 9,1 por ciento del rendimiento neto (\$21,80/\$239). Si la tierra fuere utilizada para la ganadería, sin embargo, la carga tributaria sería mucho más alta, alrededor de 31 por ciento (o \$21,82/\$70 de ingreso de carne). El ganadero entonces tendría un fuerte incentivo para aumentar la intensidad de su producción de carne, o cambiar la producción a cultivos más rentables.

3.28 Estos son, por supuesto, ejemplos ilustrativos, pero el principio es que gravando la tierra a su valor de mercado total, se crea un incentivo para aumentar la utilización y productividad de la tierra que no esta siendo utilizada al máximo. Aunque un propietario siempre tiene incentivo para explotar su tierra de manera eficiente, estos incentivos son más débiles cuando el impuesto a la tierra es inexistente o insignificante, como es actualmente el caso en Paraguay.

Conclusiones

3.29 En esta sección, hemos estudiado los argumentos para la tributación de la tierra que sugieren que un beneficio no-fiscal significativo de una tributación inmobiliaria más elevada es la intensificación del uso de la tierra y que un impuesto más elevado puede tener cierto impacto en reducir la concentración de tierras en Paraguay. Hasta ahora, las experiencias Latinoamericanas no han demostrado cambios significativos en el uso de la tierra o efectos en el mercado inmobiliario como consecuencia de la aplicación del impuesto a la tierra, pero esto parece deberse a la débil administración del impuesto a la tierra de la región, a las tasaciones por debajo de los valores de mercado, bajas tasas de impuesto y bajas tasas de recaudación.

3.30 La consideración específica con respecto al uso de la tierra en Paraguay sugiere que existe una sub-utilización amplia y generalizada de la tierra. Se llega a esta conclusión indirectamente, a través de la observación de la alta concentración de tierra en una economía en la cual las granjas más pequeñas han demostrado mayor productividad, de datos del alcance y rendimiento de la ganadería versus la producción de soja de alto rendimiento, y de la abundancia de mano de obra agrícola. En este contexto de sub-utilización amplia y generalizada de la tierra, un impuesto a la tierra más efectivo probablemente intensificaría el uso de la tierra y reduciría la posesión de la tierra con fines especulativos.

3.31 Finalmente, la sección plantea el interrogante si el impuesto a la tierra induciría a transferencias redistributiva en el mercado de las explotaciones de mayor a las de menor tamaño. Nuestros ejemplos sugieren que especialmente en sistemas de ganadería extensiva (a pesar que probablemente no sea el caso para sistemas de soja), un impuesto a la tierra concebido de forma realista podría inducir a los propietarios de tierras a intensificar el uso de la tierra para ganadería de modo a aumentar los ingresos por hectárea, o a reducir la inversión en tierras. Esto puede conducir a un aumento de tierras en el mercado, resultando probablemente en una posterior redistribución de propiedades extensas a granjas medianas, una tendencia que ya se observa en el mercado inmobiliario Paraguayo desde los comienzos del auge de la soja. La redistribución hacia pequeños agricultores limitados por capital no ocurrirá rápidamente, pero debido a que un impuesto inmobiliario más elevado reducirá el precio de mercado de la tierra lo que a su vez facilitaría los programas de reforma agraria que financian la compra de tierras para pequeños agricultores y podría, por lo tanto, ser parte de una política de redistribución de la tierra más integral, si es acompañada de transferencias de tecnología y apoyo económico al sector de pequeños agricultores.

Capítulo IV: Experiencia Internacional y Regional con el Impuesto a la Propiedad

4.1 Los impuestos a la propiedad (tierra, edificaciones, y otras mejoras) han existido por mucho tiempo en todo el mundo. Los sistemas tributarios nacionales han existido por ya algún tiempo sin haber sufrido mayores modificaciones en casi todos los países de la OEDC: en Europa, por veinte años o más; en Japón, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda aún por más tiempo. El impuesto inmobiliario también ha sido introducido en la gran mayoría de los países Latinoamericanos, pero está estructurado y administrado de diversas formas en las diferentes jurisdicciones.

4.2 En los países de la OEDC, impuestos a la propiedad representan alrededor de 1.9 por ciento del PIB, en promedio, y más del 3 por ciento del PIB en Australia, Canadá, Reino Unido y los Estados Unidos. Esta relación con el PIB ha permanecido relativamente constante a lo largo de los últimos 30 años, mientras que su contribución a los ingresos totales disminuyó un tanto desde la década de 1970, a un promedio de alrededor de 5.6 por ciento en 2003 (a pesar que los impuestos inmobiliarios aún representan más del diez por ciento de los ingresos tributarios totales en Canadá, Japón y los Estados Unidos).

4.3 Los impuestos a la propiedad son una fuente de renta significativamente menor en la mayoría de los países Latinoamericanos, a pesar que la mayoría de los países tienen sistemas impositivos inmobiliarios establecidos desde hace mucho tiempo. En la década de 1990, los impuestos inmobiliarios representaron en promedio menos del 0.5 por ciento del PIB en países Latinoamericanos y alrededor de 2.5 por ciento de los ingresos totales del estado. Sin embargo, el período 2000-2003 demuestra una tendencia ascendente, se observa un aumento de los impuestos inmobiliarios a alrededor de 4.5 por ciento de los ingresos tributarios totales (en Argentina y Uruguay se excede el promedio de los OEDC y representa el 11.2 por ciento y 9.2 por ciento de los ingresos totales, respectivamente), pero aún así, en promedio, menos del 1 por ciento del PIB.

Tabla 4. 1: Impuestos a la propiedad, 1970-2003, en porcentaje del PIB, promedios regionales

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
OEDC	1.9	1.8	1.6	1.7	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9
América Latina	--	--	--	--	0.4	0.2	0.4	0.5	0.6	0.7

Tabla 4. 2: Impuestos a la propiedad, 1970-2003, en porcentaje de ingresos tributarios totales⁴¹

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
OEDC	7.1	6.3	5.3	5.2	5.7	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6
América Latina	--	--	--	--	2.3	2	2.7	3.5	4.3	4.5

⁴¹ Todos los niveles del gobierno.

Tabla 4. 3: Importancia Relativa de Impuestos a la Propiedad, 2003

País	% del PIB	% de ingresos tributarios totales	% de ingresos tributarios locales
Promedio OEDC	1.9	5.6	46
Canadá	3.4	10.0	93.8
Australia	3.0	9.5	100
EE.UU.	3.1	12.1	73.0
Alemania	0.8	2.4	18.6
Japón	2.6	10.3	32.2
España	2.6	7.5	26.0
Promedio América Latina	0.8	4.5	42 ⁴²
Argentina	1.4	11.2	35
Colombia	0.7	5.4	35
Chile	0.6	--	35
Uruguay	1.6	9.2	--
Paraguay	0.4	3.2	48

Fuente: Estadística de Rentas 1965-2004, (OEDC) 2005; Estadísticas Financieras de Gobierno (IMF); Estadísticas Financieras Internacionales (IMF); y Perspectiva Económica Mundial (IMF) 2005. Bird y Slack 2004, "Manual Internacional de Tributación Inmobiliaria y de la Propiedad". Estimaciones para Paraguay.

4.4 Sin embargo, la importancia de los impuestos a la propiedad no está en relación con la base imponible nacional, sino más bien a la base imponible de los gobiernos locales. El impuesto inmobiliario es usualmente, pero no siempre, un impuesto local (el impuesto a la propiedad rural es administrado a nivel provincial en Argentina y a nivel central en Chile). Es tradicionalmente considerado una fuente importante de ingresos para los gobiernos locales, dado que la propiedad es inamovible y está ubicada dentro de la jurisdicción de un gobierno local específico. Un impuesto de esta naturaleza es por consiguiente difícil de evadir. Es una fuente significativa de ingresos locales, especialmente en áreas rurales donde la tierra es usualmente la única base imponible.

4.5 En promedio, los impuestos a la propiedad representan alrededor del 46 por ciento de los ingresos locales en los países de la OEDC y alrededor de 42 por ciento en los países Latinoamericanos. Usualmente el impuesto inmobiliario es concebido como un impuesto ligado a prestaciones de servicios locales y está calibrado para recaudar lo necesario justo para cubrir el costo de los servicios prestados. De hecho el establecer la conexión entre la prestación de servicios públicos locales y los ingresos recaudados en concepto de impuesto inmobiliario ante los contribuyentes, ha demostrado contribuir a una mejor tasa de recaudación (ej. en Colombia). Se establece una relación directa entre el impuesto inmobiliario y los beneficios a la comunidad cuando los ingresos son invertidos localmente para beneficio de los contribuyentes de la localidad. Los impuestos inmobiliarios asignados y administrados por las municipalidades han probado ser, en promedio, más eficientes.

4.6 Las variaciones en el rendimiento del impuesto inmobiliario dependen de la voluntad política, la cual difiere enormemente entre países y municipalidades. La experiencia internacional ha demostrado que los impuestos inmobiliarios son en general políticamente

⁴² Debido a los datos limitados para América Latina, el promedio de impuesto a la propiedad como porcentaje de ingresos locales se basa sólo en países presentes en la tabla además de México.

impopulares y que, con frecuencia, las reformas han demostrado ser difíciles o imposibles de implementar (como en el caso de Alemania), dada la falta de voluntad de los políticos para ocuparse de las complejidades del sistema tributario inmobiliario. En otros casos, los esfuerzos para reformar los sistemas tributarios inmobiliarios y de la tierra – cuando están bien concebidos y la oposición política bien llevada – han tenido éxito en crear un mecanismo relativamente efectivo para recaudar ingresos locales (ej. en Colombia).

4.7 Los impuestos inmobiliarios varían enormemente no sólo de un país a otro sino frecuentemente también dentro del mismo país, dependiendo de: (i) cómo se determina la base imponible y cómo se calculan las tasas de impuesto, y (ii) el grado de autonomía de los gobiernos locales para establecer la base y fijar las tasas. Similarmente, la responsabilidad de tasar y recaudar el impuesto puede recaer sobre diferentes niveles de gobierno con distintos niveles de capacidad, dependiendo de las condiciones y circunstancias locales y/o nacionales. Los caracteres principales de los sistemas impositivos inmobiliarios en los países OEDC y Latinoamérica seleccionados, se resumen en la matriz siguiente (Tabla 4.4.) y están descritas en mayor detalle en el Anexo 6 del Volumen II.

4.8 A pesar de la complejidad y la diversidad de los sistemas tributarios inmobiliarios a nivel mundial, algunos enfoques a la tributación inmobiliaria están emergiendo como buenas prácticas en la experiencia internacional. Analizamos esto en las siguientes secciones.

Base imponible

4.9 La base imponible puede ser la tierra solamente (ej. en Australia en algunos casos), los inmuebles solamente, la tierra e inmuebles y otras mejoras, o varias combinaciones de estos factores. La base imponible para las tierras rurales incluye la tierra solamente, a pesar que en algunos casos también incluye mejoras (ej. En Argentina, en Alemania, donde la base imponible incluye todo lo que sirve para mantener el negocio agrícola o forestal – tierra, construcciones, maquinaria y ganado; y en Chile, donde incluye el valor de la tierra y mejoras por encima de un monto fijo).

4.10 En principio, un impuesto sobre la tierra solamente (tributación por el valor del predio) sería preferible ya que brinda al propietario el incentivo de desarrollar la tierra a su uso más eficiente y productivo. Sin embargo, muchos países gravan tanto la tierra como construcciones/mejoras, ya sea aplicando una sola tasa o dos tasas separadas. Gravar la tierra solamente (excluyendo las mejoras) conduce a dificultades en la tasación de la propiedad urbana, donde los valores del inmueble y mejoras no son fácilmente separables en una manera objetiva, precisa y eficiente. Tasar la tierra por separado puede resultar menos problemático en áreas rurales, dado que en éstas zonas la tierra y las mejoras son frecuentemente tasadas por separado de todas maneras, y la tierra con frecuencia constituye una base imponible significativa de por sí.

Tabla 4. 4: Comparación de Impuestos Inmobiliarios entre países de la OECD y Latinoamericanos de muestra

País	Base Imponible	Tasación del impuesto	Tasas de impuesto	Tierra Rural/Agric.	Responsabilidad de	
					Tasación	Recaudar
OECD						
Canadá	Tierra y mejoras.	Cercano al valor de mercado: promedio del valor corriente del año fiscal y el valor del año fiscal anterior. Frecuencia de reevaluación varía entre cada provincia.	Tasas varían de 1.4% a 4% para las distintas clases de propiedad; discreción local.	Tasadas en valores de uso actual (vs. potencial); tasas limitadas al 25% de la tasa de impuesto residencial; otros incentivos relacionados con el impuesto.	Provincia	Municipio
Australia	Impuesto inmobiliario estatal gravado sobre la tierra; tasas municipales gravadas sobre la tierra solamente o sobre la tierra y mejoras.	Valor de mercado al día de la tasación, valor de renta o combinación de ellos; tasaciones determinadas a nivel estatal y revaluados periódicamente (de 1 a 7 años dependiendo del estado).	Tasas varían de 0.7% a 3% para distintos usos de la tierra; discreción local a pesar de los límites al incremento anual.	Tasas de impuesto más bajas; tierra utilizada principalmente en producción [primaria] exenta en casi todos los estados.	Estado (no Federal)	Municipio
Estados Unidos	Tierra y mejoras	Valor de mercado; tasación anual.	Las tasas varían de 0.5% a 3%. Tierra agrícola gravada en promedio a 0.7-0.85%.	Valores tasados más bajos especialmente en los márgenes urbanos	Estado (no Federal); Condado	Condado; Municipio
Alemania	Tierra y mejoras; propiedad rural incluye además maquinaria y ganado	Valor de mercado (aunque basados en valores económicos estimados desde 1964); mecanismo de ajuste de precios no existe; tasación basado en área utilizado para edificación.	Tasas base varían de 0.26 (hogares de una familia) a 0.6% (tierras agrícolas y forestales); factores de apalancamiento establecidos a nivel local	Tasas de impuesto más altas pero aplicadas a los valores económicos estimados de 1964; bajo valor sobre el cual recae la tasa y exento de impuesto comercial	Municipio	Municipio
Japón	Tierra, edificaciones y activos comerciales fijos	Valor de mercado con fórmula de tasación uniforme establecida a nivel nacional; revaluaciones cada 3 años	Tasas determinadas a nivel nacional: tasa estándar es de 1.4%, hasta un máximo de 2.1% a discreción de la municipalidad	Tasada a 55% del valor de mercado, excepto por las tierras rurales en áreas de urbanización, que es valorada al valor de mercado completo; concesiones de impuesto para deshacerse de tierras de labranza	Municipio, basado en fórmula nacional uniforme	Municipio
España	Tierra y edificaciones	Valor catastral reajustado cada 8 años a través de análisis del mercado, pero nunca excede el 50% del valor de mercado	Tasa ordinaria: 0.40% en áreas urbanas y 0.30% en áreas rurales. Las municipalidades pueden aumentar estas tasas: el rango es de aproximadamente 0.5% a 1%.	Tasa de impuesto más baja	Gobierno Central (no federal).	Municipio

Tabla 4.4: Comparación de Impuestos Inmobiliarios entre países de la OECD y Latinoamericanos de muestra (cont.)

País	Base Imponible	Tasación del Impuesto	Tasas de impuesto	Tierra Rural/ Agric.	Responsabilidad de	
					Tasación	Recaudar
América Latina						
Argentina	Tierra y edificaciones. (En algunos casos, el inmueble urbano está sujeto tanto a tributación provincial y municipal).	Valor fiscal que generalmente está 40%-60% por debajo del valor de mercado, es ajustado anualmente con coeficientes de impuesto para alcanzar los requerimientos de renta. Tasaciones periódicas son realizadas para estar a la par del valor de mercado.	Varía entre las provincias y municipalidades: en áreas urbanas va de 1%-1.5% para impuesto provincial y 0.7%-1% para impuesto municipal; tasas más altas para lotes baldíos. En áreas rurales: tasa uniforme de hasta un máximo de 1.2%.	Valor basado en productividad de la tierra, área, ubicación. Impuesto rural es pagadero en tres a cuatro cuotas.	Provincia y municipio	Provincia y municipio
Colombia	Tierra y edificaciones	Valores catastrales son el 70%-85% del valor de mercado; se ajustan anualmente utilizando un índice establecido por el gobierno nacional, mientras que el catastro es actualizado cada 7 años, o auto-valoración en ciertas jurisdicciones (ej. Bogotá).	Rango establecido por el Congreso, 0.1%-1.6%, dentro del cual las municipalidades pueden elegir; tasas varían por el uso (industrial, comercial, agrícola); para la tierra que puede ser urbanizada la tasa es de hasta 3.3%.	Pequeña propiedad rural es tasada a la máxima tasa establecida por la junta municipal.	Gobierno Central (no federal) o municipio (auto-valoración).	Municipio
Chile	Tierra, edificaciones y mejoras; para tierras de labranza, tierra y mejoras (ej. irrigación).	Valor catastral aproximadamente 70% del valor de mercado; reevaluación debería ocurrir entre 3 y 5 años; valor catastral ajustado por inflación cada 6 meses.	Tasas establecidas centralmente: tierra agrícola 1%; tierra no-agrícola 1.2%; (para residencias un sistema de banda impositiva de 3 categorías es aplicado, que va de la exención a una tasa de 1.2%).	Valor tan bajo como 25% del valor de mercado y basado en uso actual; exenciones para propiedades de bajo valor y tierras forestales con planes de gestión aprobados.	Gobierno Central	Gobierno Central. (Rentas regresan a los municipios bajo la fórmula de distribución de rentas).
Uruguay	Tierra, edificaciones y mejoras públicas.	Valor catastral, establecido lo más cercano posible al valor de mercado, determinado anualmente por la Dirección Nacional de Catastro; para tierra rural se calcula el valor catastral tomando en cuenta el índice de productividad establecido por CONEAT.	Tasas varían entre departamento y departamento: ej. en Montevideo las tasas de zonas urbanas varían de 0.84% a 1.63%; tasa de 1.25% para zonas rurales.	Exención para tierras forestales; reducciones <i>ad hoc</i> en años de dificultad (Leyes de Urgencia).	Departamento	Departamento
Paraguay	Áreas urbanas: tierra y edificaciones; áreas rurales: tierra solamente.	Valores fiscales son menores que el 10% del valor de mercado. Valores fiscales establecidos por el Servicio Nacional de Catastro. La ley requiere que los valores aumenten, pero aumentos limitados al aumento del índice de costo de vida con un máximo de 15% por año.	1% del valor fiscal por año.	Reducción de tasa del 50% para tierras rurales menores a 5 Ha. Impuesto adicional que va de 0.5% a 1% para propiedades mayores a 10,000 Ha.	Gobierno Central	Municipio

Tasación para el Impuesto

4.11 El impuesto inmobiliario es comúnmente un impuesto basado en el valor de mercado, especialmente en todos los países OEDC pero también en algunos países Latinoamericanos (ej. Argentina), a pesar que también se utilizan métodos de tasación por área o auto-tasaciones. Bajo el enfoque de la tasación por valor de mercado – donde el valor de una parcela de tierra es aquello determinado en una transacción comercial – la necesidad de un catastro adecuado es un elemento importante. Este debe ser lo más completo posible en términos de cobertura y debe contener la información básica necesaria para tasar diferentes tipos de propiedades. También es importante contar con conocimientos de tasación y capacidad de administración inmobiliaria para reevaluaciones periódicas de tal manera de mantener la base imponible en forma precisa y actualizada. Además, la existencia de un proceso de apelación independiente de la función de tasación es un componente clave de un sistema de tributación inmobiliaria basado en el valor de mercado, ya que permite un proceso formal para encarar las inquietudes de los contribuyentes con respecto al proceso de tasación.

4.12 La mayoría de los países Latinoamericanos dependen de valores catastrales determinados por las agencias nacionales de catastro que toman como referencia el valor de mercado. Estos valores están generalmente por debajo del valor de mercado, alcanzando alrededor de 70-80 por ciento de los valores de mercado en áreas urbanas y tan bajos como el 2 por ciento de los valores de mercado en áreas rurales (ej. en Paraguay). En algunos casos (ej. en Chile) se utiliza el enfoque de tasación basado en área, donde el impuesto se calcula por cada metro cuadrado de área de tierra o construcción, de modo que el impuesto es directamente función del tamaño de la tierra o las construcciones. Los impuestos basados en tasaciones por área han demostrado ser regresivos (el mismo impuesto es cobrado a dos propiedades de igual tamaño en ubicaciones muy diferentes en cuanto a la calidad de la tierra). Las tasaciones basadas en área, sin embargo, son fáciles de administrar en lugares donde los mercados inmobiliarios no están bien desarrollados (por ej., países de Europa del este). Este tipo de tasación, con ajustes en términos de ubicación, fertilidad del suelo, y otros factores, es utilizada frecuentemente para tasar el valor de la tierra agrícola. En el caso de Chile, el valor de la tierra agrícola es calculado considerando el uso actual de la tierra (ej. si existe irrigación o no), y su ubicación. En algunos casos, el enfoque de tasación por valor de alquiler es utilizado y la propiedad es valuada de acuerdo a su valor de alquiler estimado (ej. en algunos casos en Australia).

4.13 La auto-tasación es un procedimiento atractivo para países con poca capacidad administrativa.⁴³ Se han reportado experiencias positivas con el sistema de auto-tasación en varios países. En Hungría, por ejemplo, utilizando el principio de auto-identificación, los contribuyentes están obligados a registrar y reportar sus obligaciones tributarias a la administración tributaria local. En Tailandia, las autodeclaraciones son hechas ante tasadores locales quienes evalúan el valor auto-declarado y lo cotejan con sus propios datos. En Filipinas se requiere una auto-declaración por parte de los propietarios una vez cada tres años. En Bogotá, Colombia, la auto-tasación ha tenido bastante éxito en corregir

⁴³ Bird, Richard M. y Enid Slack (2006). “Gravamen de la Tierra y la Propiedad en Economías Emergentes: Recaudando Renta...y más?” Ensayo de exposición (no publicado), Programa de Impuesto Internacional, Universidad de Toronto.

los valores de las propiedades a valores cercanos a los del mercado y por consiguiente aumentar los ingresos (ver Cuadro 4.1). Un informe reciente recomendó extender la auto-tasación a áreas rurales en Colombia.

4.14 El riesgo principal de la autotasación es una tendencia hacia la subvaluación de propiedades, especialmente para propiedades más extensas. Esto puede resultar en una carga tributaria regresiva, ya que las propiedades de menor valor generalmente tienen una tasa de subestimación menor que aquellas de mayor valor. La mejor forma de resguardarse contra esta subvaluación es la divulgación pública de los valores declarados combinado con un procedimiento de apelación para que los ciudadanos puedan apelar aquellos valores que parecen significativamente subvaluados.

Cuadro 4. 1: Auto-tasación

La auto-tasación es un interesante enfoque para la valuación que fue adoptado en Colombia con la aprobación de la Ley 44 del 18 de Diciembre de 1990, que otorga a las municipalidades la opción de utilizar la auto-tasación. Este sistema fue introducido como una solución para aumentar la base imponible, dada la fuerte presión contra la actualización de los valores tasados, así como las dificultades administrativas requeridas para llevar a cabo las tasaciones. La auto-tasación, de hecho, fue propuesta como sustituto o suplemento a los sistemas de tasación administrativos y como un mecanismo de transición hasta que una administración efectiva del impuesto inmobiliario sea establecida.

En aquellas municipalidades Colombianas en las que se ha adoptado el sistema de auto-tasación (Bogotá por ejemplo), el valor de la propiedad y el monto del impuesto adeudado son determinados directamente por el propietario. Cuando el sistema fue introducido por primera vez, las municipalidades tenían la opción de establecer una base imponible presunta mínima, a ser determinada tomando en cuenta la ubicación y zona de la propiedad. El valor auto-tasado no puede ser menor que la base mínima multiplicada por el área de la propiedad. En ausencia de una base mínima, el valor catastral no puede ser menor que el valor declarado el año anterior más la tasa de inflación, o el valor catastral más la tasa de inflación. El sistema fue cambiado luego de una recesión del mercado inmobiliario y la caída del valor real de las propiedades a finales de los años 1990. En la actualidad, los valores auto-tasados no pueden ser menores que el valor catastral. Para reducir la sub-tasación, el valor tasado podría ser utilizado como base para expropiación; sin embargo, esto aún no ha ocurrido. La introducción de la auto-evaluación como enfoque de tasación de la propiedad (particularmente en Bogotá) ha tenido bastante éxito en términos de su contribución a aumentar los ingresos locales. Los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario ascendieron de 300 millones de dólares en 1992 a 900 millones el año siguiente de la introducción del sistema de auto-tasación. Los ingresos actualmente están alrededor de \$1.2 billones anuales. La auto-tasación ha contribuido además a actualizar el registro de catastro y a la revisión de los valores de propiedades de forma más aproximada a su valor comercial. Sin embargo, existe el riesgo de incurrir en sub-estimaciones cuando se utiliza este enfoque. Los procesos de verificación, incluyendo la evaluación de las propiedades individuales por parte de expertos, los cuales pueden ser costosos, son necesarios para asegurar que las propiedades no sean sub-valoradas.

Una variedad de otras jurisdicciones también utilizan la auto-tasación, particularmente la India. En el estado hindú de Kamataka, se requiere que los propietarios de inmuebles realicen una auto-tasación basada en tablas de costo de construcción publicadas en cada vecindario. El sistema en Kamataka fue diseñado para reducir la corrupción y arbitrariedades que acompañaban a las tasaciones profesionales. Bangalore utiliza un esquema similar que ha evolucionado a partir del sistema de tasación masiva de propiedades. La ciudad de Bangalore ha sido clasificada en seis zonas basadas en la tasación de la propiedad efectuada por su Departamento de Rentas Públicas. Cada propiedad es clasificada en base al valor del costo de construcción de mercado vigente. El impuesto para una propiedad en particular se basa en el valor anual de la propiedad que se obtiene multiplicando un valor de unidad de área asignado a la colonia/localidad por el área de la propiedad y los factores multiplicadores de ocupación, antigüedad, estructura y uso. Estos valores son auto-evaluados por el propietario e ingresados en un formulario de declaración. El sistema de unidad de área es por consiguiente sencillo de comprender, fácil de calcular y transparente. Mientras que todos estos ejemplos son urbanos, ellos demuestran la factibilidad del sistema de auto-tasación como una herramienta para expandir rápidamente el número de propiedades contribuyentes y la tasación de esas propiedades.

Tasas de impuesto

4.15 La responsabilidad de fijar tasas de impuesto, y la discreción del gobierno local implicado en ello varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de las condiciones locales y las circunstancias, tales como el grado de descentralización, financiación de servicios públicos, y la disponibilidad de otras fuentes de ingresos. Las tasas pueden ser fijadas por el gobierno central⁴⁴ tomando en cuenta las necesidades de los gobiernos locales (ej. Japón, Chile, Paraguay), o directamente por el gobierno local, frecuentemente dentro de límites fijados por el gobierno central (ej. Australia, Canadá, España, Argentina, Colombia y Uruguay). En algunos casos existe completa discreción local (en los Estados Unidos las municipalidades son libres de determinar sus propias tasas). Cuando las tasas son determinadas localmente, la tasa algunas veces es calculada tomando en cuenta los requerimientos de gastos del gobierno local y sustrayendo los ingresos que provienen de impuestos no-inmobiliarios. En otros casos, y especialmente en lugares donde el impuesto inmobiliario es el principal impuesto local, la tasa es determinada dividiendo el presupuesto municipal por el padrón de evaluación de esa municipalidad (Estados Unidos). Este enfoque concede mayor autonomía a los gobiernos locales descentralizados pero requiere un nivel significativo de transparencia y responsabilidad por parte de los mismos. También permite un vínculo más estrecho entre los impuestos pagados y los servicios recibidos a nivel local. Sin embargo, en aquellos casos donde falta capacidad y transparencia a nivel local, existe un argumento a favor de que las tasas de impuesto sean fijadas a nivel central, de modo a evitar distorsiones en el mercado inmobiliario o la competencia de impuesto entre las municipalidades vecinas.

4.16 Las tasas usualmente varían para las diferentes clases de propiedades o usos de la tierra (ej. residencial, comercial, industrial, granjas), con tasas menores aplicadas generalmente a las tierras rurales. Por ejemplo, en Canadá, la tasa de impuesto para las granjas y bosques bajo administración está determinada por ley al 25 por ciento de la tasa de impuesto residencial. En algunos casos, tasas de impuesto progresivas son utilizadas, aplicando tasas más altas a medida que los valores de la propiedad aumentan (Argentina, Australia), o cuando la tierra no es utilizada. En otros casos, se aplican tasas reducidas en caso de condiciones más severas (ej. en Australia). Las tasas de impuesto múltiples, sin embargo, han demostrado no ser transparentes, ya que ellas alientan a una división artificial de las propiedades para evitar tasas de impuesto más altas.

4.17 En los países de América Latina las tasas de impuesto resultan ser generalmente bajas – especialmente para las tierras agrícolas – en comparación a los países OEDC: varían de 0,3 por ciento a 4,0 por ciento en los países OEDC, y de 0,1 a 2,0 por ciento en los países Latinoamericanos.

Tierra agrícola/rural

4.18 El uso del impuesto a la tierra agrícola/rural no es excepcional o nuevo. Muchos países alrededor del mundo gravan la tierra agrícola y otras propiedades rurales. Sin embargo, cuando se establecen impuestos a la tierra agrícola y a la tierra forestal,

⁴⁴ En los estados federales, generalmente las tasas son establecidas a nivel “Estado” (a nivel provincial y no a nivel federal).

comúnmente se lo hace a tasas más bajas o sobre valores de menor tasación que las propiedades urbanas (ej. en Japón el valor de una tierra de labranza está fijado a 55 por ciento del valor de mercado normal; en Canadá, la tasa de impuesto aplicada a las granjas y bosques manejados es de 25 por ciento de la tasa de impuesto residencial). Además, la tierra de labranza es tasada frecuentemente teniendo en cuenta su valor de uso actual, en lugar de su valor más alto y por mejor uso. Sin embargo, las tierras agrícolas en las áreas de urbanización tienden a ser valuadas como si las tierras fueran residenciales.

4.19 Otros incentivos relacionados con el impuesto a tierras agrícolas incluyen la exención de construcciones utilizadas para actividades agrícolas y residencias, reembolsos por parte de los gobiernos provinciales, prórrogas de impuesto, y concesiones para deshacerse de tierras de labranza de modo a alentar las transferencias de tierras agrícolas, especialmente en casos intergeneracionales dentro de la misma familia (Japón). En algunos casos, la tierra de labranza (especialmente las de muy bajo valor) está exenta de tributación inmobiliaria.

4.20 A pesar de la práctica generalizada de dar trato preferencial a las tierras agrícolas, las exenciones de impuesto o desgravaciones no siempre se justifican desde un punto de vista económico y social. Ellas tienden a crear distorsiones en el sistema tributario, y frecuentemente son difíciles de administrar. Además conducen a un aumento del precio de la tierra agrícola, dificultando su acceso a los nuevos agricultores y favorece la especulación en las periferias urbanas.

4.21 Sin embargo, las exenciones de impuesto o desgravaciones pueden ser justificadas para fines de protección ambiental o administración. Algunos países han introducido incentivos incluyendo una exoneración de impuestos inmobiliarios para establecer áreas protegidas privadas (ej. Brasil y Paraguay),⁴⁵ mientras otros eximen de impuesto a las tierras forestales (Uruguay). Similarmente, la desgravación resulta prudente en casos de pequeños propietarios o propietarios pobres. Por ejemplo, en Chile se ha establecido un límite mínimo donde las propiedades menores a 2 hectáreas pagan una pequeña suma única alternativa de forma anual.

4.22 La tributación de la tierra agrícola basada en medidas objetivas tales como productividad de la tierra ha tenido bastante éxito en la recaudación de ingresos. Por ejemplo, en Uruguay el impuesto inmobiliario rural es determinado como un impuesto de ingreso neto presuntivo, donde el valor catastral de la tierra (el cual es la base de la tasación) es calculado tomando en cuenta el índice de productividad de la tierra, establecido por la Comisión Nacional de Estudios Agro-económicos de la Tierra (CONEAT), así como su proximidad a las principales vías de transporte y centros urbanos. Sin embargo, este sistema requiere una serie de registros bastante sofisticados, incluyendo costos de producción.

⁴⁵ La legislación paraguaya vigente proporciona desgravaciones de impuesto para diversas categorías de áreas ecológicas. La legislación básica del impuesto inmobiliario (*Ley 125/91*) exonera las áreas silvestres protegidas que son declaradas tales por ley. La ley sobre áreas silvestres protegidas (*Ley 352/94*) dispone que las áreas silvestres privadas establecidas por Decreto del Poder Ejecutivo también pueden recibir una exención al impuesto inmobiliario, si así lo menciona el Decreto. La ley de reforestación (*Ley 325/95*) dispone una reducción del 50 por ciento del impuesto inmobiliario a áreas reforestadas que han sido certificadas como tal por el Servicio Nacional Forestal. La principal laguna en la legislación mencionada resulta ser para los bosques naturales que no han sido designados como áreas silvestres protegidas.

4.23 A cada pedazo de tierra uniforme se le asigna un índice Coneat “puro”, de acuerdo a la calidad del suelo. Una parcela de tierra puede ser formada por varias fracciones distintas, cada una con distintos índices Coneat. El Índice Coneat promedio general será el resultado de calcular el promedio de todas las piezas dentro de todo el terreno. Este índice promedio es el indicador de productividad de la tierra.

Administración de impuesto

4.24 La responsabilidad de la tasación no parece seguir una tendencia específica y recae ya sea sobre el gobierno central o local. Las diferencias en el grado de capacidad de gestión y administrativa a nivel central/regional y municipal afectan la eficiencia de los ajustes periódicos de las evaluaciones. La responsabilidad de la recaudación, sin embargo, es usualmente una función del gobierno local, en vista de los incentivos a nivel local para una recaudación efectiva para financiar los servicios locales. Si los gobiernos locales carecen de capacidad, los servicios de recaudación de impuestos entonces son brindados por el gobierno central (ej. en varios países de Latinoamérica el servicio parece ser llevado a cabo a nivel regional o central).

Algunas buenas prácticas

4.25 Un número de lecciones y mejores prácticas, útiles para el desarrollo del sistema de tributación inmobiliaria en Paraguay puede extraerse de la experiencia internacional:

- Tasación al valor de mercado, basado en un sistema catastral desarrollado, reevaluaciones periódicas, y un proceso de apelación con procedimientos transparentes sería el método de valuación recomendado. Es un modo justo y transparente de prorratear el impuesto entre las propiedades, y refleja adecuadamente todos los factores que determinan el valor de la propiedad (calidad de la tierra/productividad, infraestructura pública, etc.).
- Sin embargo, donde aún no está disponible un sistema catastral completo, es preferible confeccionar un listado de las propiedades y expandir la base imponible de maneras alternativas, en lugar de esperar a tener un sistema catastral completo, oficial, que puede ser completado en una etapa posterior.
- La experiencia internacional sugiere el uso de métodos alternativos, menos rigurosos, para completar la base imponible. La auto-tasación puede ser un sustituto efectivo o un suplemento a los sistemas de tasación administrativos y servir como un mecanismo transitorio hasta que se establezca una efectiva administración del impuesto inmobiliario. En países de Latinoamérica, el impuesto inmobiliario tiene un buen potencial de recaudación de ingresos, pero para alcanzar ese potencial, la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de la capacidad para identificar las propiedades y tasar su valor son elementos clave. La auto-tasación es un enfoque de bajo costo en comparación a la valuación catastral lote por lote e involucra un menor riesgo de apelación. Es una solución efectiva para aumentar la base imponible cuando existe una fuerte presión en contra de la actualización de los valores tasados, así como dificultades

administrativas para llevar a cabo las valuaciones. La auto-tasación puede combinarse con tasaciones basadas en área, donde una tasa de impuesto mínima es establecida de acuerdo a la extensión de la propiedad y luego ajustada por el valor autotasado.

- La buena práctica sugiere dar a los gobiernos locales la discreción de fijar la base imponible y las tasas de impuesto, creando por lo tanto un vínculo transparente entre el impuesto y la entrega de servicios públicos locales. En países con sistemas administrativos débiles como el Paraguay, sin embargo, resulta justificado fijar una tasa de impuesto uniforme a nivel central de modo a evitar distorsiones en los mercados inmobiliarios y/o evitar la competencia de impuestos entre las municipalidades vecinas. A este respecto, la legislación vigente que fija una tasa de impuesto uniforme del 1 por ciento resulta apropiada.
- Las exenciones de impuesto y las desgravaciones generalmente no se justifican en el caso de tierras agrícolas. Sin embargo, alguna forma de desgravación temporal puede ser apropiada para los beneficiarios de programas de la reforma agraria. Similarmente, las exenciones de impuesto pueden brindar una herramienta efectiva para proteger y administrar el medio ambiente y recursos naturales.

Capítulo V: Conclusiones y Opciones de Política Tributaria Inmobiliaria

5.1 Los capítulos precedentes analizaron la concentración de la posesión de tierras en Paraguay, las fortalezas y debilidades de la legislación del impuesto inmobiliario existente, el estado de las finanzas municipales, la brecha entre los valores fiscales y los valores de mercado de la tierra rural en Caaguazú, los aumentos de ingresos potenciales al cambiar la base del impuesto inmobiliario de valores fiscales a valores de mercado, los efectos estimulantes en la producción y los mercados inmobiliarios de un impuesto más significativo sobre la tierra rural, y las mejores prácticas internacionales en lo que se refiere a la estructuración de dicho impuesto.

5.2 Este capítulo resume los principales hallazgos de los análisis precedentes y propone varias opciones de política tributaria para mejorar el impuesto inmobiliario en Paraguay.

Principales Conclusiones del Informe

5.3 Las principales conclusiones del informe pueden resumirse como sigue:

- a) Existe una concentración muy alta de la tenencia de tierras en Paraguay, debido a las condiciones históricas en el siglo XIX y al programa anterior de “reforma” agraria, que apuntaron más bien a abrir y poblar el interior del país con adjudicaciones generosas de tierras en lugar de proveer lotes de tierra pequeños pero viables a todos los sintierra. La era de tierras fiscales extensivas disponibles para la distribución ha terminado, sin embargo, y el nuevo programa de reforma agraria (post-2002) tiene que comprar tierra a valores de mercado para su distribución, lo que limita su cobertura y efectividad.
- b) Una serie considerable de evidencias señalan una importante subutilización de la tierra. Esta evidencia incluye el alto porcentaje de tierra destinada a la ganadería extensiva, evidencia de que la productividad de las pequeñas granjas es mayor que la de las granjas más extensas (cuando son controladas por el acceso a capital), y la ausencia de ingresos tributarios significativos provenientes de tierras rurales, lo cual permite poseer tierras subutilizadas prácticamente sin costo.
- c) La legislación del impuesto inmobiliario vigente existente es básicamente sólida e incorpora muchas características deseables al ser comparada con la experiencia internacional, incluyendo la asignación de ingresos de impuestos inmobiliarios a las municipalidades, una tasa de impuesto básica del 1 por ciento, la no tributación de las mejoras sobre tierras rurales, y exclusiones razonables que incluyan exenciones/reducciones para áreas ecológicas designadas y reforestación. Algunos ajustes no obstante serían deseables, incluyendo la eliminación de las tasas progresivas sobre las posesiones extensas y la creación de una exención adicional para los bosques naturales administrados de forma sustentable.

- d) La característica principal de la legislación del impuesto inmobiliario que impide que esta sea un instrumento de política tributaria significativo es el hecho que está basada en tasaciones de impuestos sobre valores fiscales que son porcentajes anormalmente por de bajo de los valores de mercado (en promedio, 1,8 por ciento para la tierra rural en Caaguazú). A pesar que estos valores fiscales han sido ajustados anualmente durante la década pasada, ellos no reflejan los valores de mercado de la tierra rural actuales y en constante cambio que han resultado entre otros factores del auge de la soja y la ganadería en rápido crecimiento,. Además, la legislación del impuesto inmobiliario congela la subvaluación de la tierra al prohibir los aumentos en los valores fiscales por encima de la inflación. Se requiere una enmienda a esta modificación de la ley del impuesto inmobiliario de modo a convertirla en un instrumento efectivo de política fiscal.
- e) Dada la limitada capacidad existente en Paraguay para actualizar los valores fiscales para que estos reflejen los valores de mercado de la tierra actuales y en constante cambio, así como el costo elevado y largo tiempo requerido para establecer un catastro a nivel nacional,⁴⁶ la experiencia internacional indica que un sistema de auto-tasación podría ser una alternativa viable, especialmente si es suplementada con una divulgación pública completa de los valores auto-tasados y un mecanismo apropiado de apelación. La introducción de los valores de mercado auto-tasados, divulgados públicamente, como base de la tributación de la propiedad podría incorporar las características innovadoras del proyecto de ley propuesto pero no sancionado para la creación de un impuesto al patrimonio rural.
- f) La recaudación potencial de un impuesto inmobiliario significativo sobre la tierra rural es considerable. Un cálculo ilustrativo basado en estimaciones oficiales (BNF/SNC) de los valores de mercado y la tasa de impuesto existente (uno por ciento) indica que para el Paraguay en su totalidad, el impuesto inmobiliario de la tierra rural podría generar alrededor de US\$100 millones anuales, o 1,1 por ciento del PIB. Esta estimación es ilustrativa pero conservadora, considerando una estimación mucho más alta proporcionada por este informe para el valor promedio de tierra rural en Caaguazú, en lugar de la estimación oficial (\$1182 versus \$863 por hectárea).
- g) La generación de ingresos del impuesto inmobiliario proveniente de la tierra rural de la magnitud señalada más arriba duplicaría los recursos actualmente disponibles para las municipalidades del interior y representaría un paso importante hacia una mayor descentralización fiscal. La experiencia internacional indica que los ingresos generados localmente, tales como el impuesto inmobiliario, conducen a una mayor identificación entre el contribuyente y la provisión de servicios financiados con éstos ingresos, conduciendo a un círculo virtuoso de mejor asignación de los gastos y mayor control ciudadano.
- h) La capacidad de administración financiera de las municipalidades del interior aparenta ser débil y necesita ser mejorada sustancialmente si las municipalidades

⁴⁶ Un proyecto del Banco Mundial, Racionalización del Uso de la Tierra (Préstamo 3445-PA), financió la catastración de 2 millones de hectáreas en Itapúa y Alto Paraná en el 2000 a un costo de \$11 millones.

han de convertirse en agentes efectivos de descentralización fiscal. La gestión y recaudación del impuesto inmobiliario es especialmente débil, pero aparentemente todas las áreas de administración financiera necesitan mejorar, incluyendo la planificación, preparación del presupuesto, control de gastos y preparación de proyectos de inversión. Aún sin un aumento en la recaudación del impuesto inmobiliario, tendría sentido mejorar la capacidad de administración financiera de las municipalidades para que puedan hacer uso efectivo del flujo creciente de royalties.

- i) La experiencia internacional indica que es muy probable que los efectos positivos no-tributarios de un impuesto inmobiliario rural más efectivo mejoren otros problemas de desarrollo a largo plazo en el Paraguay, por ejemplo, la subutilización de la tierra agrícola, la excesiva concentración de tierra y el costo de financiar el programa existente de reforma agraria. Esto es debido a que un impuesto significativo sobre la tierra actúa como incentivo para asignar la tierra a su uso más productivo y/o a vender o arrendar tierras en exceso para las cuales el propietario no tiene los recursos técnicos o de capital necesarios para mejorar su utilización.

5.4 Las siguientes secciones proponen varias opciones de políticas para mejorar el sistema de impuesto inmobiliario existente en Paraguay con miras a:

- Hacer del impuesto inmobiliario existente un instrumento de política fiscal efectivo para lograr una mejor utilización de la tierra y generar mayores ingresos locales para financiar un mayor grado de descentralización fiscal;
- Fortalecer la administración financiera en las municipalidades, que necesita hacerse de todas maneras para hacer uso efectivo de los royalties en aumento; y
- Identificar los vínculos entre un impuesto inmobiliario efectivo y el programa existente de reforma agraria.

Opciones para Convertir el Impuesto Inmobiliario en un Instrumento Efectivo de Política Fiscal

5.5 Como se expuso en el Capítulo 1, la principal deficiencia del impuesto inmobiliario vigente son los valores fiscales bajos que son utilizados para la tasación de propiedad. La mejor práctica internacional indica que los valores fiscales en Paraguay deben ser ajustados a los valores de mercado. Una opción para hacerlo sería expandir la capacidad del SNC para tasar el valor de mercado de todas las propiedades en Paraguay. Esto requeriría, sin embargo, la creación de un catastro nacional completo, lo que sería un ejercicio largo y costoso. También requeriría una expansión significativa en la capacidad y presupuesto anual del SNC para mantener actualizados los valores de mercado para el país en su totalidad.

5.6 Una segunda opción sería delegar la autoridad del SNC a las municipalidades individuales para fijar los valores fiscales. Esta opción quizás sea la que consume menos tiempo en algunas municipalidades, pero muy probablemente será igual o más costosa en

términos de crear catastros modernos y capacidades de tasación en cada municipalidad. Bajo cualquier opción, la ley de impuesto inmobiliario existente debe ser modificada para cambiar la base imponible de los valores fiscales a los valores de mercado y para eliminar la disposición que pone como tope a los aumentos anuales de los valores fiscales la tasa de inflación.

5.7 Una tercera opción sería modificar la ley de impuesto inmobiliario existente para requerir una auto-tasación anual del valor de mercado – una de las características innovadoras propuestas en el proyecto de ley para la creación de un nuevo impuesto al patrimonio rural (Cuadro 1.2). Un sistema de auto-tasación tendría la gran ventaja de desarrollar una base imponible sobre el valor de mercado de manera rápida sin el retraso y costo de crear un catastro nacional completo. Cada municipalidad actualmente tiene un catastro “fiscal”, que es una simple lista de propiedades por padrón y número de finca y puede servir como base para registrar las declaraciones auto-tasadas de los valores de mercado. Tales auto-tasaciones deberían capturar con más facilidad las condiciones cambiantes del mercado inmobiliario que un sistema de catastro formal. La auto-tasación también evitaría la resistencia política creada cada vez que los gobiernos ajustan la base imponible, debido a que el mismo propietario propondría el valor de la propiedad en lugar de que se le imponga desde arriba por decreto del gobierno.

5.8 Las principales características de un proceso de auto-tasación podrían incluir:

- Una declaración jurada anual del valor de mercado de cada propiedad rural. Un instrumento legal similar ya existe en Paraguay como parte del nuevo impuesto a la renta personal en el cual los individuos deben declarar sus ingresos y bienes.
- Una introducción progresiva del requerimiento de auto-tasación, comenzando con las propiedades más extensas, de modo a acompañar un crecimiento ordenado en la capacidad administrativa de las municipalidades. Por ejemplo, en el primer año, las propiedades mayores de 300 hectáreas en la Región Oriental y mayores de 1000 hectáreas en el Chaco pueden ser requeridas a presentar una auto-tasación, limitando así el número inicial de presentaciones a alrededor de 7.000 (ver apéndice Tabla 1). Un período de introducción progresiva de cinco o seis años podría ser requerido para permitir un tiempo suficiente a las municipalidades con múltiples propiedades pequeñas para que aumenten su capacidad para procesar y administrar el sistema de auto-tasación y lograr una cobertura del 100 por ciento (alrededor de 325.000 propiedades para el Paraguay en su totalidad). Durante el período de introducción progresiva, las propiedades a las cuales no se les requiere presentar una auto-tasación pueden continuar siendo regidas por el sistema existente de valores fiscales.
- La divulgación pública de los valores auto-tasados, de modo a brindar la base para el control público y la comparación de los valores de las propiedades. Cada

municipalidad podría divulgar las auto-tasaciones recibidas, primero por medio de una publicación por copia impresa y eventualmente en Internet.⁴⁷

- El establecimiento de un mecanismo de denuncia público de propiedades faltantes y/o sub-tasadas. Se puede establecer un comité a nivel departamental para recibir quejas con el poder de ajustar las auto-tasaciones que son determinadas como significativamente subvaluadas. Tal comité puede ser similar a la Junta de Avalúo propuesta en el impuesto al patrimonio rural (ver Cuadro 1.2). A este respecto, el SNC puede proporcionar asistencia de mucho valor en forma de estimaciones de valores de mercado mínimos y promedio para cada distrito, que serviría como punto de referencia para evaluar las disputas sobre la auto-tasación de una propiedad en particular.
- Los incentivos para alentar las tasaciones lo más cercanas posible a los valores de mercado, ej., la modificación de la ley que limite el valor de la hipoteca de una propiedad al valor auto-tasado del año fiscal anterior.
- Penalidades para el incumplimiento de la auto-tasación, ej., tasación automática por la Junta de Avalúo a un valor igual al valor promedio auto-declarado por el distrito más el 50 por ciento.
- La auto-tasación de las propiedades rurales debe basarse sólo en el valor del sitio de la tierra, como se estipula actualmente en la *Ley 125/91*, y no considerar las mejoras de la granja, de modo a no desalentar la inversión en la producción. El principio de no gravar las mejoras en áreas urbanas puede ser estudiado de forma separada.

5.9 Con respecto a la tasa del impuesto inmobiliario, la tasa existente del uno por ciento parece razonable (alrededor del promedio para América Latina, aunque bajo en comparación a los países de la OEDC). Sin embargo, dado que el cambio a valores de mercado puede implicar un aumento significativo en las obligaciones tributarias actuales (por ej., un aumento de 54 veces en el caso de Caaguazú), se puede considerar un período de ajuste de la tasa de impuesto para introducir de forma progresiva la carga tributaria sobre las propiedades sujetas a la auto-tasación. Por ejemplo, la tasa de impuesto aplicable a las propiedades auto-tasadas puede ser disminuida a 0,1 por ciento para el primer año y aumentar en 0,1 por ciento cada año hasta el total de 1 por ciento para el año 10. Las propiedades aún no sujetas a la auto-tasación podrían continuar pagando la tasa de uno por ciento sobre el valor fiscal actual.

5.10 Con un sistema de auto-tasación orientado a valores de mercado, se pueden eliminar las tasas de impuesto múltiples, de modo a evitar incentivar la división artificial de las propiedades a medida que el nuevo sistema de tasación toma efecto y la carga tributaria comienza a sentirse. Las tasas de impuesto que pueden ser eliminadas son (i) el impuesto adicional sobre inmuebles extensos y latifundios, que no produce ningún ingreso fiscal adicional significativo en la actualidad (párrafo 1.35), y (ii) la tasa de 0,5

⁴⁷ La divulgación pública de los valores de tasación es la mejor práctica y común en los países de la OEDC. Por ejemplo, se puede acceder a los valores de tasación de la propiedad en Washington DC a través de internet en la siguiente dirección: https://www.taxpayerservicecenter.com/RP_Search.jsp?search_type=Assessment

por ciento para propiedades menores de 5 hectáreas, ya que los beneficiarios de la reforma agraria reciben cinco años de gracia y que pequeñas fincas agrícolas en particular las que están cerca de los centros urbanos se encuentran dentro del grupo de productores más eficientes y no necesitan un subsidio tributario.

5.11 Con respecto a las exenciones de impuesto, la eliminación de la exención para las propiedades de partidos políticos y clubes deportivos privados puede considerarse, ya que estos benefician a grupos específicos, en lugar de a la población en general. La actual exención de cinco años para los beneficiarios de la reforma agraria (una vez que han recibido el título de sus tierras) puede mantenerse, pero la ley puede modificarse para proveer la titulación inmediata sin costo para alentar la inversión en la propiedad desde un comienzo y para ubicar al beneficiario dentro del padrón de impuesto inmobiliario lo antes posible. El costo de proveer títulos gratuitos será probablemente más que recuperado con el pago anticipado de los impuestos inmobiliarios.

5.12 En vista de la deforestación ampliamente generalizada que ha ocurrido a lo largo de los últimos cincuenta años, podría considerarse una nueva exención para los bosques naturales que son administrados de manera sustentable. Un criterio apropiado para la exención sería que el propietario obtenga y mantenga en buen estado un certificado de manejo sustentable de bosque provisto por un servicio privado de certificación (de los cuales existen varios trabajando en Paraguay). Un período de gracia de tres años podría ser proporcionado para permitir a los propietarios obtener tal certificado. Con o sin tal exención se debe requerir que los propietarios de bosques naturales presenten una auto-tasación anual del valor de mercado de su propiedad, de modo a mantener completos los catastros fiscales.

5.13 Finalmente, una ley del impuesto inmobiliario modificada debería facultar a las municipalidades a embargar y rematar las propiedades cuyo impuesto no se ha pagado en dos años. Tales facultades son características comunes en otros países y son un mecanismo necesario para asegurar el cumplimiento pleno de pago del impuesto.

Opciones para Fortalecer la Administración Financiera Municipal y la Recaudación del Impuesto Inmobiliario

5.14 Aunque las municipalidades son constitucionalmente autónomas y responsables de su propia administración financiera, el gobierno central tiene gran interés en la sólida administración de las municipalidades y, en particular, en la implementación eficiente del impuesto inmobiliario que permanece regulado por la legislación nacional. Para que el impuesto inmobiliario ejerza los impactos deseados sobre la producción agrícola y distribución de la tierra, la política fiscal necesita ser implementada de manera uniforme a lo largo del país. Además, la transferencia del pago de royalties está aumentando rápidamente y las municipalidades necesitan mejorar urgentemente sus administraciones financieras para administrar estos recursos de manera más eficiente.

5.15 Por estas razones, este informe sugiere la creación de un programa nacional de asistencia técnica con el objetivo de mejorar la administración financiera de todas las municipalidades a un estándar mínimo nacional para el 2010. La administración de tal programa de asistencia técnica por parte del Ministerio de Hacienda sería consistente con

sus atribuciones descritas en la Ley de Municipalidades⁴⁸ que son las de establecer las normas técnicas de preparación del presupuesto, contabilidad y administración de tesorería (administración financiera en general) a ser utilizada por las municipalidades.

5.16 En términos amplios, un programa para fortalecer las finanzas municipales podría incluir: establecer estándares uniformes, mejorar los sistemas de contabilidad e información, y capacitar recursos humanos en las municipalidades. Elementos más detallados podrían incluir:

- Establecer una planilla estandarizada de cuentas, consistente con aquellas utilizadas por el gobierno central. Existen grandes diferencias entre las planillas de cuentas utilizadas entre las municipalidades y aquellas utilizadas a niveles local y central, en particular, la definición de ítems de financiación y el superávit/déficit global.
- Desarrollar un software estandarizado y apropiado para la administración financiera que facilitaría el flujo de información, mejoraría el control de gastos y aumentaría la velocidad y la precisión del procesamiento. Varias municipalidades no cuentan actualmente con un software integrado y utilizan planillas simples para cada parte individual del ciclo de administración financiera. Estas planillas necesitan luego ser conciliadas y consolidadas. En particular, existe una necesidad para vincular la información del contribuyente con los datos de recaudación del impuesto, por ej., la recaudación de los impuestos inmobiliarios (caja) con las tasaciones para el impuesto (catastro fiscal).
- A través del tiempo, se pueden dar pasos adicionales para incorporar los pasos clave del ciclo de administración financiera (preparación del presupuesto, ejecución y monitoreo) en una base de datos estándar utilizando software que facilitaría el flujo de información dentro de la municipalidad y aseguraría un informe adecuado y oportuno a Hacienda y al Contralor General.
- Entrenar el personal de administración financiera: la falta de recursos humanos es actualmente uno de los impedimentos clave para el aumento de las recaudaciones de impuesto. Programas básicos de capacitación podrían ser desarrollados y podrían establecerse convenios con las universidades locales.
- Establecer capacidad para administrar el catastro fiscal, en particular, los pasos necesarios para acompañar la introducción de un sistema de auto-tasación para los valores de la propiedad. A este respecto, debería considerarse establecer capacidad para tasaciones de impuesto inmobiliario a nivel departamental, ya que la evaluación de tasaciones y el monitoreo de los valores de mercado de la tierra requieren una especialidad técnica superior que la facturación y recaudación de impuestos inmobiliarios, los cuales muy probablemente cada municipalidad querría mantener bajo su propio control. Una capacidad de tasación a nivel

⁴⁸ Ley Orgánica Municipal 1294/87.

departamental sería también consistente con la idea de un procedimiento de apelación departamental (Junta de Avalúo) mencionado en la sección precedente.

- Fortalecer el cumplimiento con requisitos de informes: podrían implementarse sanciones para imponer la entrega de informes regulares y precisos al Contralor General y al Ministerio de Hacienda.⁴⁹ Debería promoverse la divulgación pública de los presupuestos municipales y la ejecución presupuestaria a través de la gaceta oficial, periódicos o Internet.
- Movilizar el respaldo público para lograr una más fuerte rendición de cuentas financiera: una campaña de relaciones públicas para ayudar a los ciudadanos a comprender las finanzas municipales y los servicios a esperar de sus impuestos, y para crear la demanda de una divulgación y rendición de cuentas mejorada. A este respecto, las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en transparencia presupuestaria podrían proveer un apoyo importante.

5.17 Al mismo tiempo, reformas al sistema fiscal intergubernamental podrían mejorar los incentivos para que los gobiernos locales aumenten sus esfuerzos de recaudación de impuestos. Actualmente, la dependencia en los royalties para una gran parte del ingreso municipal desalienta la movilización de fuentes de ingresos propios, que son políticamente menos populares. Sin embargo, a modo de fortalecer la rendición de cuentas y cosechar los beneficios de la descentralización, una parte significativa de los gastos (especialmente aquellos para los servicios consumidos localmente) deberían ser financiados por impuestos recaudados localmente. De manera a evitar el problema de “riesgo moral” (moral hazard) de depender de los royalties, **la transferencia de royalties a las municipalidades podría ser condicionada al cumplimiento de ciertos estándares de administración financiera y objetivos específicos para recaudaciones de impuesto.**

5.18 Finalmente, sería útil desarrollar una visión de la política fiscal municipal más integral pro-empresarial/orientada al crecimiento. Actualmente, las municipalidades gravan docenas de actividades, tales como planos para construcción, loteamiento de propiedades, publicidad, entretenimiento, juegos de azar, transporte público, faenamiento de animales, cementerios, etc., todo lo cual recauda cantidades de ingreso mínimas. Con el advenimiento de un impuesto inmobiliario más significativo, tendría sentido eliminar todos estos impuestos “fastidiosos” y concentrar los esfuerzos de recaudación de impuestos en algunos ítems mayores, tales como la propiedad, vehículos y quizás patentes comerciales/profesionales.

⁴⁹ Actualmente, el Ministerio de Hacienda otorga “certificados de cumplimiento” a las municipalidades que han presentado informes adecuados sobre sus finanzas, pero la posibilidad de imponer sanciones verdaderas podría promover un cumplimiento más completo, en especial si se adoptan nuevos sistemas de administración financiera y estándares de contabilidad uniformes.

Consideraciones sobre la Política del Impuesto a la Tierra y la Distribución de Tierras a los Pobres

5.19 Para concluir, unas cuantas consideraciones sobre los vínculos entre una política de impuesto a la tierra más efectiva y el programa existente de reforma agraria. Como se expuso en el Capítulo 3, los efectos estimulantes de un impuesto a la tierra actúan principalmente sobre la producción, que a su vez debería conducir a una mayor demanda de mano de obra rural y empleo para los pobres del sector rural. Un impuesto inmobiliario significativo también debería conducir a algo de redistribución de tierra de explotaciones de gran extensión a explotaciones de menor extensión. Tal redistribución debería ocurrir naturalmente a través del reflejo de las presiones del impuesto sobre los propietarios de tierras subutilizadas por parte del mercado para invertir y producir más para poder afrontar los pagos de impuestos, o vender sus propiedades a agricultores que puedan hacerlo. En ambos casos, habrá mayor demanda de mano de obra rural y empleo para los pobres del sector rural.

5.20 Esta redistribución natural no pondrá directamente más tierra en manos de los pobres del sector rural, pero hará disponible más tierras en el mercado, y al hacerlo, conducirá a reducir los precios de la tierra (ver Tabla 3.3 para un ejemplo de cómo el impuesto a la tierra actúa sobre los precios de mercado de las tierras). Precios de tierra más reducidos facilitarían el programa existente de reforma agraria que, dada la escasez de tierras fiscales, depende de la compra de tierra a propietarios privados. El impuesto inmobiliario por lo tanto reduciría el costo de la reforma agraria y aumentaría el número de sintierras que el gobierno pueda asentar en nuevas colonias dentro del mismo presupuesto.

5.21 Un impuesto inmobiliario significativo, tal como el que se recomienda en este informe del uno por ciento sobre el valor de mercado de la tierra, también actuaría para encarar algunas de las injusticias pasadas del anterior programa de reforma agraria que distribuyó grandes cantidades de tierras a relativamente pocas personas (ver Cuadro 1.1). Tratar de recuperar estas “tierras mal habidas” sería un proceso legal contencioso, largo y costoso. En lugar de ello, la sociedad puede recuperar algo de la renta económica de éstas tierras a través de un impuesto inmobiliario efectivo y utilizar lo recaudado para financiar servicios sociales e infraestructura en las zonas rurales. Un impuesto inmobiliario efectivo por lo tanto proporcionaría algo de “justicia social” a los abusos del pasado.

5.22 Finalmente, es digno mencionar que otros países han enfrentado problemas similares de distribución de la tierra tal como lo enfrenta el Paraguay en la actualidad y están encarándolos a través de un impuesto inmobiliario. Un ejemplo es Namibia, cuyo programa apunta a financiar la distribución de la tierra con lo recaudado de un impuesto a la tierra temporáneo. Esto es una visión algo distinta a la expuesta en este informe que considera al impuesto inmobiliario en Paraguay como una fuente de ingreso permanente para financiar los gastos municipales en general. Asimismo, la nueva ley de IMAGRO ya asigna la mitad de las recaudaciones de éste tributo a financiar los programas del INDERT (Cuadro 1.3).

5.23 No obstante, el impuesto a la tierra de Namibia incorpora varios de los mismos principios y características que se sugieren en este informe, por ejemplo, el uso de auto-

tasaciones, valores de mercado y una tasa de impuesto similar al que rige actualmente en Paraguay. También se basa en los mismos principios económicos, particularmente el efecto estimulante del impuesto sobre la producción y el efecto moderador del impuesto sobre los precios de las tierras.⁵⁰ Por sobre todo, vale la pena notar que Namibia ha movilizado un consenso político nacional para crear un nuevo impuesto a la tierra lo que sugiere que tales cambios en las políticas del impuesto a la tierra son políticamente factibles y pueden ser implementadas en el contexto de un país en vías de desarrollo.

⁵⁰ Oxford Analytica, “AFRICA DEL SUR: El impuesto inmobiliario de Namibia puede servir como modelo,” 2 de Octubre de 2006.

**Apéndice Tabla 1: Cantidad y Superficie de las Explotaciones Agropecuarias,
Según Tamaño de la Explotación**

Tamaño de Explotación	Región Oriental		Región Occidental (Chaco)		Paraguay Total	
	Cantidad de explotaciones	Superficie en Has.	Cantidad de explotaciones	Superficie en Has.	Cantidad de explotaciones	Superficie en Has.
Total	300,523	11,428,750	6,698	12,388,991	307,221	23,817,741
No tiene superficie	7,610	0	352	0	7,962	352
Menos de 1 ha.	21,872	8,461	105	37	21,977	8,498
De 1 a menos de 5 has.	92,392	221,814	419	988	92,811	222,802
De 5 a menos de 10 has.	66,364	429,115	241	1,544	66,605	430,659
De 10 a menos de 20 has.	65,932	803,183	291	3,620	66,223	806,803
De 20 a menos de 50 has.	31,095	845,103	424	12,807	31,519	857,910
De 50 a menos de 100 has.	7,007	464,073	570	38,576	7,577	502,649
De 100 a menos de 200 has.	3,383	449,376	896	119,793	4,279	569,169
De 200 a menos de 500 has.	2,227	663,455	1,276	386,580	3,503	1,050,035
De 500 a menos de 1.000 has.	927	614,599	598	396,354	1,525	1,010,953
De 1.000 a menos de 5.000 has.	1,360	2,838,461	996	2,143,979	2,356	4,982,440
De 5.000 a menos de 10.000 has.	240	1,657,600	293	1,987,273	533	3,644,873
De 10.000 y más has.	114	2,433,510	237	7,297,440	351	9,730,950

Fuente: MAG, Censo Agropecuario Nacional, 1991.

Pequeño	254,170	1,462,573	2,402	57,572	256,572	1,520,145
Mediano	41,485	1,758,552	2,770	902,727	44,255	2,661,279
Grande	4,868	8,207,625	1,526	11,428,692	6,394	19,636,317

	----- en porcentaje (%) -----					
Pequeño	85	13	36	0.5	84	6
Mediano	14	15	41	7	14	11
Grande	2	72	23	92	2	82

	Definición Has.	Tamaño Promedio	Definición Has.	Tamaño Promedio		
Pequeño	hasta 20	6	hasta 100	24	Combinado	6
Mediano	20-300	42	100-1500	326	Combinado	60
Grande	>300	1686	>1500	7489	Combinado	3071

Fuente: MAG, Censo Agropecuario Nacional, 1991 y estimaciones del staff.

Definiciones de tamaño según la nueva Ley de Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (*Imagro*), 2004. La categoría Mediana no coincide exactamente con las categorías del Censo 1991.

Apéndice Tabla 2: Ingresos y Gastos Municipales en Porcentaje del PIB, 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Ingresos Totales	1.45	1.55	1.63	1.60	1.49	..	2.08
Asunción	0.65	0.68	0.68	0.58	0.51	0.49	0.95
Interior	0.81	0.87	0.94	1.02	0.98	..	1.13
Ingresos Tributarios	0.87	0.90	0.87	0.84	0.82	..	1.24
Asunción	0.36	0.38	0.39	0.35	0.34	0.29	0.88
Interior	0.51	0.51	0.49	0.49	0.48	..	0.36
Impuestos Inmobiliarios	0.36	0.39	0.40	0.39	0.39	..	..
Asunción	0.18	0.19	0.19	0.18	0.17	0.15	..
Interior	0.19	0.20	0.21	0.21	0.22	..	..
Ingresos No Tributarios	0.53	0.52	0.50	0.44	0.39	..	0.32
Asunción	0.28	0.29	0.28	0.21	0.16	0.18	0.04
Interior	0.25	0.24	0.22	0.22	0.23	..	0.28
Royalties	0.00	0.05	0.18	0.25	0.23	..	0.52
Asunción	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.03
Interior	0.00	0.05	0.18	0.25	0.22	..	0.49
Ingresos de Capital	0.05	0.08	0.07	0.08	0.05	..	..
Asunción	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	..
Interior	0.05	0.06	0.06	0.06	0.05	..	..
Gastos Totales	1.34	1.44	1.57	1.53	1.36	..	1.87
Asunción	0.58	0.65	0.68	0.61	0.50	0.51	0.85
Interior	0.76	0.80	0.90	0.92	0.86	..	1.02
Gastos de Capital	0.17	0.23	0.30	0.30	0.24	..	..
Asunción	0.04	0.08	0.06	0.06	0.03	0.03	..
Interior	0.13	0.15	0.24	0.24	0.21	..	..
	----- como porcentaje de ingresos-----						-----
Superavit/Deficit	16	14	6	4	15	..	10
Asunción	11	6	1	-6	3	-5	10
Interior	5	8	5	10	11	..	10

Interior = 222 Municipalidades del Interior.

Nota: En esta tabla, royalties incluye royalties "corrientes" y royalties de capital.
Ver Volumen II, Tablas A3.3, A3.4 y A3.5 para datos en Guaraníes.

2005*: Datos para 2005 vienen del Informe Financiero 2005 (Ministerio de Hacienda), que es una fuente diferente a los datos del estudio JICA, y no son necesariamente compatibles con los datos para años anteriores. Ver Capítulo 1, para 1.42 para mayores comentarios.

**Apéndice Tabla 3: Paraguay – Estructura de Ingresos del Gobierno Central
(en billones de guaraníes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<u>Ingresos Tributarios</u>						
Impuesto sobre la renta	478	459	585	624	880	967
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1150	1204	1253	1570	1939	2372
Impuesto selectivo al consumo	435	574	531	704	1004	1007
Impuestos aduaneros	488	499	488	665	904	843
Fondo. de pensiones del Gob. 1/	300	313	340	369	440	541
Otros impuestos	126	115	64	113	202	282
Total, Ingresos Tributarios 2/	2977	3164	3261	4045	5369	6012
<u>Ingresos no tributarios</u>						
Royalties (Itaipú - Yacyretá)	781	1284	1259	1492	1643	1651
Otros 3/	490	527	560	530	638	756
Total, Ingresos no tributarios	1271	1811	1819	2022	2281	2407
INGRESOS TOTALES 2/	4248	4975	5080	6067	7650	8419
----- en porcentaje del PIB -----						
<u>Ingresos Tributarios</u>						
Impuesto sobre la renta	1.9	1.7	2.0	1.7	2.1	2.1
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	4.6	4.5	4.3	4.4	4.7	5.1
Impuesto selectivo al consumo	1.8	2.2	1.8	2.0	2.4	2.2
Impuestos aduaneros	2.0	1.9	1.7	1.9	2.2	1.8
Fondo de pensiones del Gob. 1/	1.2	1.2	1.2	1.0	1.1	1.2
Otros impuestos	0.5	0.4	0.2	0.3	0.5	0.6
Total, Ingresos Tributarios 2/	12.0	12.0	11.2	11.3	12.9	13.0
<u>Ingresos no tributarios</u>						
Royalties (Itaipú - Yacyretá)	3.2	4.9	4.3	4.2	4.0	3.6
Otros 3/	2.0	2.0	1.9	1.5	1.5	1.6
Total, Ingresos no tributarios	5.1	6.8	6.2	5.7	5.5	5.2
INGRESOS TOTALES 2/	17.2	18.8	17.5	17.0	18.4	18.2
Producto Interno Bruto	24737	26466	29105	35666	41522	46135

1/ Clasificado bajo Rentas No Tributarios por el Ministerio de Hacienda.

2/ Excluye las contribuciones del sector privado al esquema nacional de pensión y seguro (IPS), equivalente al 2,2% en el 2000 y 2,1% en el 2002.

3/ Incluye tarifas, interés recibido, transferencias de entidades públicas y donaciones externas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe Situación Financiera de la Administración Central (2000/2005).

Apéndice Tabla 4: Caagazú – Valores Fiscales y de Mercado de Tierra Rural por Distrito y Tipo de Tierra

Departamento de Caaguazú	URBANO (1)	Tierras Rurales									Superficie Total (5 = 1+2)	
		ZONAS HOMOGÉNEAS ECONÓMICAS (2)				de las cuales, PÚBLICAS (3)			PRIVADAS (4 = 2-3)			
		BAJO	MEDIANO	ALTO	TOTAL	INDERT	INDÍGENA	PARQUES NACIONALES	TOTAL	TOTAL		de las cuales, BOSQUES
Distrito / Municipalidad												
3 DE FEBRERO												
No. de Has.	372	2,470	18,596	0	21,066	0	0		0	21,066	0	21,438
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	99,580	0	99,580	0	0		0	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	5,631,921	6,870,903	0	6,725,630	0	0		0	6,725,652	0	0
Valor Total Fiscal	0	245,965,949	1,851,793,192	0	2,097,759,141	0	0		0	2,097,759,141	0	0
Valor Total Mercado	0	13,911,034,855	127,771,550,029	0	141,682,584,884	0	0		0	141,682,584,884	0	0
CAAGUAZÚ												
No. de Has.	1,606	53,776	30,265	6,689	90,730	59,662	150		59,812	30,918	2,069	92,336
Valor fiscal p/ Ha.	0	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241		171,241	171,241	171,241	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	4,384,507	8,555,225	12,385,348	6,365,569	6,365,569	4,898,214		6,361,889	6,372,687	3,004,217	0
Valor Total Fiscal	0	9,208,722,196	5,182,640,797	1,145,364,692	15,536,727,685	10,216,606,622	25,683,365		10,242,289,987	5,294,437,698	354,231,341	0
Valor Total Mercado	0	235,782,943,228	258,925,485,508	82,840,793,441	577,549,222,176	379,783,525,048	734,652,458		380,518,177,505	197,031,044,671	6,214,562,702	0
CARAYAO												
No. de Has.	162	92,105	0	0	92,105	3,058	0		3,058	89,047	27,368	92,268
Valor fiscal p/ Ha.	0	112,665	0	0	112,665	112,665	0		112,665	112,665	112,665	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,162,148	0	0	2,162,148	2,162,148	0		2,162,148	2,162,148	2,351,338	0
Valor Total Fiscal	0	10,377,063,740	0	0	10,377,063,740	344,529,570	0		344,529,570	10,032,534,170	3,083,459,014	0
Valor Total Mercado	0	199,145,686,292	0	0	199,145,686,292	6,611,848,918	0		6,611,848,918	192,533,837,373	64,352,326,766	0
CECILIO BAEZ												
No. de Has.	248	14,173	0	0	14,173	9,755	0		9,755	4,418	0	14,421
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	0	0	99,580	99,580	0		99,580	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,215,444	0	0	2,215,444	2,215,444	0		2,215,444	2,215,444	0	0
Valor Total Fiscal	0	1,411,350,485	0	0	1,411,350,485	971,379,389	0		971,379,389	439,971,095	0	0
Valor Total Mercado	0	31,399,555,395	0	0	31,399,555,395	21,611,131,517	0		21,611,131,517	9,788,423,879	0	0
CORONEL OVIEDO												
No. de Has.	1,826	85,803	0	0	85,803	52,210	0		52,210	33,594	21,958	87,628
Valor fiscal p/ Ha.	0	171,241	0	0	171,241	171,241	0		171,241	171,241	171,241	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	3,905,528	0	0	3,905,528	3,905,528	0		3,905,528	3,905,528	2,968,809	0
Valor Total Fiscal	0	14,693,071,073	0	0	14,693,071,073	8,940,427,710	0		8,940,427,710	5,752,643,363	3,760,150,247	0
Valor Total Mercado	0	335,107,857,461	0	0	335,107,857,461	203,906,151,391	0		203,906,151,391	131,201,706,070	65,189,801,306	0
JOSE DOMINGO OCAMPOS												
No. de Has.	202	0	14,222	0	14,222	0	0		0	14,222	0	14,423
Valor fiscal p/ Ha.	0	0	171,241	0	171,241	0	0		0	171,241	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	0	7,924,552	0	7,924,552	0	0		0	7,924,552	0	0
Valor Total Fiscal	0	0	2,435,351,606	0	2,435,351,606	0	0		0	2,435,351,606	0	0
Valor Total Mercado	0	0	112,701,219,427	0	112,701,219,427	0	0		0	112,701,219,427	0	0
JOSE EULOGIO ESTIGARRIBIA												
No. de Has.	348	0	18,844	44,763	63,607	77	1,143		1,220	62,387	0	63,953
Valor fiscal p/ Ha.	0	0	112,665	112,665	112,665	112,665	112,665		112,665	112,665	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	0	9,171,392	12,929,030	11,815,810	11,815,810	13,737,791		13,615,751	11,780,609	0	0
Valor Total Fiscal	0	0	2,123,059,951	5,043,261,337	7,166,321,288	8,728,574	128,735,971		137,464,546	7,028,856,742	0	0
Valor Total Mercado	0	0	172,825,770,729	578,746,534,674	751,572,305,403	915,414,552	15,697,402,197		16,612,816,749	734,959,488,654	0	0
JUAN MANUEL FRUTOS												
No. de Has.	238	11,734	37,391	5,985	55,110	22,108	47		22,155	32,955	0	55,357
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580		99,580	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	5,168,024	8,183,010	12,074,608	7,963,679	7,963,679	5,656,080		7,958,819	7,966,946	0	0
Valor Total Fiscal	0	1,168,463,270	3,723,415,809	595,962,711	5,487,841,790	2,201,563,355	4,646,023		2,206,209,377	3,281,632,413	0	0
Valor Total Mercado	0	60,641,149,419	305,972,560,188	72,263,666,364	438,877,375,971	176,064,905,835	263,891,104		176,328,796,939	262,548,579,033	0	0

Apéndice Tabla 4: Caaguazú – Valores Fiscales y de Mercado de Tierra Rural por Distrito y Tipo de Tierra (cont.)

Departamento de Caaguazú	URBANO (1)	Tierras Rurales									Superficie Total (5 = 1+2)	
		ZONAS HOMOGÉNEAS ECONÓMICAS (2)				de las cuales, PÚBLICAS (3)			PRIVADAS (4 = 2-3)			
		BAJO	MEDIANO	ALTO	TOTAL	INDERT	INDÍGENA	PARQUES NACIONALES	TOTAL	TOTAL		de las cuales, BOSQUES
Distrito / Municipalidad												
LA PASTORA												
No. de Has.	132	21,383	0	0	21,383	0	0	0	0	21,383	2,322	21,514
Valor fiscal p/ Ha.	0	110,250	0	0	110,250	0	0	0	0	110,250	110,250	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,297,479	0	0	2,297,479	0	0	0	0	2,297,479	2,195,598	0
Valor Total Fiscal	0	2,357,454,651	0	0	2,357,454,651	0	0	0	0	2,357,454,651	256,004,670	0
Valor Total Mercado	0	49,126,559,317	0	0	49,126,559,317	0	0	0	0	49,126,559,317	5,098,261,345	0
MCAL LOPEZ												
No. de Has.	176	0	64,581	56,046	120,627	0	518	518	518	120,110	0	120,803
Valor fiscal p/ Ha.	0	0	99,580	99,580	99,580	0	99,580	99,580	99,580	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	0	9,811,602	9,904,535	9,854,780	0	10,462,128	10,462,128	10,462,128	9,852,162	0	0
Valor Total Fiscal	0	0	6,431,017,717	5,581,051,271	12,012,068,988	0	51,564,401	51,564,401	51,564,401	11,960,504,587	0	0
Valor Total Mercado	0	0	633,647,163,405	555,108,610,895	1,188,755,774,300	0	5,417,487,256	5,417,487,256	5,417,487,256	1,183,338,287,045	0	0
NUEVA LONDRES												
No. de Has.	97	24,497	0	0	24,497	7,962	0	7,962	7,962	16,535	1,489	24,596
Valor fiscal p/ Ha.	0	121,015	0	0	121,015	121,015	0	121,015	121,015	121,015	121,015	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,594,753	0	0	2,594,753	2,594,753	0	2,594,753	2,594,753	2,802,857	2,802,857	0
Valor Total Fiscal	0	2,964,514,956	0	0	2,964,514,956	963,480,600	0	963,480,600	2,001,034,356	180,190,747	180,190,747	0
Valor Total Mercado	0	63,563,885,407	0	0	63,563,885,407	20,658,546,621	0	20,658,546,621	42,905,338,787	4,173,439,796	4,173,439,796	0
R.I. 3 CORRALES												
No. de Has.	120	32,027	0	0	32,027	29,528	128	2,372	32,027	0	0	32,147
Valor fiscal p/ Ha.	0	171,141	0	0	171,141	171,141	171,141	171,141	171,141	0	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	3,112,103	0	0	3,112,103	3,070,112	1,895,520	3,700,319	3,112,103	0	0	0
Valor Total Fiscal	0	5,481,208,625	0	0	5,481,208,625	5,053,452,353	21,835,989	405,920,282	5,481,208,625	0	0	0
Valor Total Mercado	0	99,672,716,016	0	0	99,672,716,016	90,654,274,589	241,850,585	8,776,590,841	99,672,716,016	0	0	0
RAUL ARSENIO OVIEDO												
No. de Has.	221	0	68,739	67,834	136,574	1,711	2,129	3,839	3,839	132,734	0	136,797
Valor fiscal p/ Ha.	0	0	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	0	8,616,261	10,933,100	9,767,004	9,767,004	10,612,585	10,235,813	9,753,444	0	0	0
Valor Total Fiscal	0	0	6,845,061,387	6,754,940,892	13,600,002,279	170,350,640	211,963,628	382,314,267	13,217,688,012	0	0	0
Valor Total Mercado	0	0	592,275,905,359	741,639,348,779	1,333,915,254,138	16,708,329,317	22,589,696,450	39,298,025,767	1,294,617,228,371	0	0	0
REPATRIACION												
No. de Has.	246	35,232	51,067	432	86,731	65,117	2,897	68,013	68,013	18,717	0	86,975
Valor fiscal p/ Ha.	0	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	171,241	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	5,218,013	8,095,906	11,443,579	6,943,508	6,943,508	8,894,999	7,026,625	6,641,482	0	0	0
Valor Total Fiscal	0	6,033,153,710	8,744,750,677	73,941,066	14,851,845,453	11,150,644,475	496,050,507	11,646,694,982	3,205,150,471	0	0	0
Valor Total Mercado	0	183,840,767,381	413,433,017,231	4,941,284,007	602,215,068,620	452,138,163,492	25,767,010,473	477,905,173,965	124,309,894,656	0	0	0
SAN JOAQUIN												
No. de Has.	70	48,176	0	0	48,176	30,263	10	30,273	30,273	17,903	6,117	48,246
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	0	0	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,739,194	0	0	2,739,194	2,739,194	2,038,140	2,738,967	2,739,576	1,841,382	1,841,382	0
Valor Total Fiscal	0	4,797,366,942	0	0	4,797,366,942	3,013,607,086	972,944	3,014,580,030	1,782,786,913	609,164,375	609,164,375	0
Valor Total Mercado	0	131,963,420,928	0	0	131,963,420,928	82,896,702,541	19,913,591	82,916,616,132	49,046,804,796	11,264,352,886	11,264,352,886	0
SAN JOSE DE LOS ARROYOS												
No. de Has.	280	49,384	0	0	49,384	20,493	0	20,493	20,493	28,891	3,643	49,662
Valor fiscal p/ Ha.	0	171,241	0	0	171,241	171,241	0	171,241	171,241	171,241	171,241	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,222,775	0	0	2,222,775	2,222,775	0	2,222,775	2,222,775	2,131,723	2,131,723	0
Valor Total Fiscal	0	8,456,571,937	0	0	8,456,571,937	3,509,242,292	0	3,509,242,292	4,947,329,644	623,890,139	623,890,139	0
Valor Total Mercado	0	109,769,605,407	0	0	109,769,605,407	45,551,335,056	0	45,551,335,056	64,218,270,350	7,766,603,064	7,766,603,064	0

Apéndice Tabla 4: Caaguazú – Valores Fiscales y de Mercado de Tierra Rural por Distrito y Tipo de Tierra (cont.)

Departamento de Caaguazú	URBANO (1)	Tierras Rurales										Superficie Total (5 = 1+2)
		ZONAS HOMÓGENEAS ECONÓMICAS (2)				de las cuales, PÚBLICAS (3)			PRIVADAS (4 = 2-3)			
		BAJO	MEDIANO	ALTO	TOTAL	INDERT	INDÍGENA	PARQUES NACIONALES	TOTAL	TOTAL	de las cuales, BOSQUES	
Distrito / Municipalidad												
SANTA ROSA MBUTUY												
No. de Has.	160	32,138	0	0	32,138	0	0		0	32,138	234	32,296
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	0	0	99,580	0	0		0	99,580	99,580	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,832,433	0	0	2,832,433	0	0		0	2,832,433	2,635,615	0
Valor Total Fiscal	0	3,200,346,648	0	0	3,200,346,648	0	0		0	3,200,346,648	23,258,287	0
Valor Total Mercado	0	91,030,000,905	0	0	91,030,000,905	0	0		0	91,030,000,905	615,584,366	0
SIMON BOLIVAR												
No. de Has.	127	33,391	0	0	33,391	31	0		31	33,359	3,496	33,518
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	0	0	99,580	99,580	0		99,580	99,580	99,580	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	2,738,518	0	0	2,738,518	2,738,518	0		2,738,518	2,738,518	2,360,807	0
Valor Total Fiscal	0	3,325,030,366	0	0	3,325,030,366	3,114,464	0		3,114,464	3,321,915,902	348,123,703	0
Valor Total Mercado	0	91,440,609,779	0	0	91,440,609,779	85,649,893	0		85,649,893	91,354,959,886	8,253,191,068	0
VAQUERIA												
No. de Has.	253	0	103,377	11,774	115,150	0	210		210	114,940	0	115,401
Valor fiscal p/ Ha.	0	0	99,580	99,580	99,580	0	99,580		99,580	99,580	0	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	0	9,136,056	11,602,119	9,388,202	0	10,891,308		10,891,308	9,385,450	0	0
Valor Total Fiscal	0	0	10,294,234,927	1,172,422,844	11,466,657,771	0	20,955,785		20,955,785	11,445,701,986	0	0
Valor Total Mercado	0	0	944,453,820,634	136,599,614,846	1,081,053,435,480	0	2,291,985,415		2,291,985,415	1,078,761,450,066	0	0
YHU												
No. de Has.	145	57,594	98,971	1,909	158,474	44,639	2,747		47,386	111,089	76	158,619
Valor fiscal p/ Ha.	0	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580	99,580		99,580	99,580	99,580	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	4,598,539	8,389,764	11,240,837	7,046,289	7,046,289	4,964,879		6,925,645	7,097,751	4,568,494	0
Valor Total Fiscal	0	5,735,166,111	9,855,562,271	190,140,965	15,780,869,346	4,445,165,093	273,506,128		4,718,671,221	11,062,198,125	7,598,482	0
Valor Total Mercado	0	264,846,219,097	830,345,830,159	21,463,582,275	1,116,655,631,531	314,540,252,851	13,636,521,271		328,176,774,122	788,478,857,409	348,600,321	0
TOTAL GENERAL												
No. de Has.	7,029	593,884	506,054	195,432	1,295,370	346,614	9,977	2,372	358,963	936,407	68,773	1,302,398
Valor fiscal p/ Ha.	0	133,789	113,598	105,188	121,586	147,115	123,878	171,141	146,628	111,987	134,444	0
Valor promedio de mercado p/ Ha.	0	3,302,398	8,679,617	11,224,392	6,598,269	5,228,080	8,686,127	3,700,319	5,314,097	7,090,545	2,519,555	0
Valor Total Fiscal	0	79,455,450,657	57,486,888,334	20,557,085,779	157,499,424,770	50,992,292,223	1,235,914,741	405,920,282	52,634,127,247	104,865,297,523	9,246,071,005	0
Valor Total Mercado	0	1,961,242,010,887	4,392,352,322,670	2,193,603,435,282	8,547,197,768,839	1,812,126,231,620	86,660,410,798	8,776,590,841	1,907,563,233,259	6,639,634,535,580	173,276,723,620	0
Valor Total Fiscal - US\$ a/		13,242,575	9,581,148	3,426,181	26,249,904	8,498,715	205,986	67,653	8,772,355	17,477,550	1,541,012	0
Valor Total Mercado - US\$ a/		326,873,668	732,058,720	365,600,573	1,424,532,961	302,021,039	14,443,402	1,462,765	317,927,206	1,106,605,756	28,879,454	0
Valor Promedio Fiscal - US\$		22	19	18	20	25	21	29	24	19	22	
Valor Promedio de Mercado - US\$		550	1447	1871	1100	871	1448	617	886	1182	420	
Valor Fiscal / Valor de Mercado		4.1%	1.3%	0.9%	1.8%	2.8%	1.4%	4.6%	2.8%	1.6%	5.3%	
Valor de Mercado / Valor Fiscal		25	76	107	54	36	70	22	36	63	19	

a/ a Guaraníes 6000 por US\$.

NOTAS

- Los valores de mercado para tierras de INDERT son iguales al promedio de cada Distrito, por falta de datos georeferenciales sobre la ubicación exacta de los mismos dentro del Distrito. Excepción R.I.3 Corrales donde el promedio fue calculado como residuo tomando en cuenta tierras indígenas y los parques nacionales.
- Las tierras de INDERT son tierras de asentamientos actuales, en manos de campesinos pero sin títulos. Una vez que se transfieren los títulos, esas tierras estarán sujetas al impuesto inmobiliario.
- Los valores de mercado para tierras Indígenas y para bosques son estimados por el modelo en función de su ubicación geodesica exacta.
- El valor total de las tierras privadas es la diferencia entre el total de las ZHE y las tierras Publicas.
- El valor promedio de las tierras privadas es el producto del valor total de mercado de dichas tierras en cada distrito, por la cantidad de hectáreas existentes.

Junio de 2006

Apéndice Tabla 5: Caaguazú – Valor de Mercado de Tierras del INDERT, Tierras de Comunidades Indígenas y Bosques, por Distrito

Distrito	Hectáreas	Valor Total	Valor (US\$ por hectárea)
Tierras del INDERT			
Caaguazú	59,662	63,297,254	1,061
Carabao	3,058	1,101,975	360
Cecilio Báez	9,755	3,601,855	369
Coronel Oviedo	52,210	33,984,359	651
José Eulogio Estigarribia	77	152,569	1,969
Juan Manuel Frutos	22,108	29,344,151	1,327
Nueva Londres	7,962	3,443,091	432
RI 3 Corrales	29,528	15,109,046	512
Raúl Arsenio Oviedo	1,711	2,784,722	1,628
Repatriación	65,117	75,356,361	1,157
San Joaquín	30,263	13,816,117	457
San José de los Arroyos	20,493	7,591,889	370
Simón Bolívar	31	14,275	456
Yhu	44,639	52,423,375	1,174
Total/promedio	346,614	302,021,039	871
Comunidades indígenas			
Caaguazú	150	122,442	816
José Eulogio Estigarribia	1,143	2,616,234	2,290
Juan Manuel Frutos	47	43,982	943
Mariscal López	518	902,915	1,744
Raúl Arsenio Oviedo	2,129	3,764,949	1,769
Repatriación	2,897	4,294,502	1,482
RI 3 Corrales	128	40,308	316
San Joaquín	10	3,319	340
Vaquería	210	381,998	1,815
Yhu	2,747	2,272,754	827
Total/promedio	9,977	14,443,402	1,448
Bosques			
Caaguazú	2,069	1,035,760	501
Carayao	27,368	10,725,388	392
Coronel Oviedo	21,958	10,864,967	495
La Pastora	2,322	849,710	366
Nueva Londres	1,489	695,573	467
RI 3 Corrales	2,372	1,462,765	617
San Joaquín	6,117	1,877,392	307
San José de los Arroyos	3,643	1,294,434	355
Santa Rosa del Mbutuy	234	102,597	439
Simón Bolívar	3,496	1,375,532	393
Yhu	76	58,100	761
Total/promedio	71,145	30,342,219	426

Apéndice Tabla 6: Recaudaciones Actuales y Potenciales del Impuesto Inmobiliario Rural en Caaguazú

Distrito	Impuesto Inmobiliario recaudado total (2004) (1)	Impuesto Inmobiliario recaudado total (2004) descontado por ingresos correspondientes a años anteriores ^a (2)	Impuesto Inmobiliario recaudado - rural ^b (2004) (3)	Impuesto Inmobiliario estimado - rural ^c (2006) (4)	Base imponible rural @ valor fiscal (tierras privadas incl. bosques) (5)	Potencial de cobro inmobiliario rural @ valor fiscal (6)=(5) x 1%	Recaudación rural / potencial @ valor fiscal % (7)=(4)/(6)	Base imponible rural @ valor mercado (tierras privadas incl. bosques) (8)	Potencial de cobro inmobiliario rural @ valor mercado (9)=(8)x 1%	Recaudación rural / potencial @ valor mercado % (10)=(4)/(9)
3 de Febrero	13,742,830	13,742,830	2,748,566	3,325,765	2,097,759,141	20,977,591	15.9	141,682,584,884	1,416,825,849	0.2
Caaguazú	720,081,413	273,630,937	55,421,000	67,059,410	5,294,437,698	52,944,377	126.7	197,031,044,671	1,970,310,447	3.4
Carayao	93,039,353	93,039,353	18,607,871	22,515,523	10,032,534,170	100,325,342	22.4	192,533,837,373	1,925,338,374	1.2
Cecilio Báez	6,352,027	6,352,027	1,270,405	1,537,191	439,971,095	4,399,711	34.9	9,788,423,879	97,884,239	1.6
Coronel Oviedo	982,834,400	373,477,072	74,695,414	90,381,451	5,752,643,363	57,526,434	157.1	131,201,706,070	1,312,017,061	6.9
José Domingo Ocampos	22,259,000	22,259,000	4,451,800	5,386,678	2,435,351,606	24,353,516	22.1	112,701,219,427	1,127,012,194	0.5
José Eulogio Estigarribia	184,046,000	184,046,000	36,809,200	44,539,132	7,028,856,742	70,288,567	63.4	734,959,488,654	7,349,594,887	0.6
Juan Manuel Frutos	56,066,781	56,066,781	11,213,356	13,568,161	3,281,632,413	32,816,324	41.3	262,548,579,033	2,625,485,790	0.5
La Pastora	28,453,757	28,453,757	5,690,751	6,885,809	2,357,454,651	23,574,547	29.2	49,126,559,317	491,265,593	1.4
Mariscal López	62,226,600	62,226,600	12,445,320	15,058,837	11,960,504,587	119,605,046	12.6	1,183,338,287,045	11,833,382,870	0.1
Nueva Londres	5,968,850	5,968,850	1,193,770	1,444,462	2,001,034,356	20,010,344	7.2	42,905,338,787	429,053,388	0.3
RI 3 Corrales	28,182,255	28,182,255	0	0	0	0	0.0	0	0	0.0
Raúl Arsenio Oviedo	97,492,559	97,492,559	19,498,512	23,593,199	13,217,688,012	132,176,880	17.8	1,294,617,228,371	12,946,172,284	0.2
Repatriación	78,500,000	78,500,000	15,700,000	18,997,000	3,205,150,471	32,051,505	59.3	124,309,894,656	1,243,098,947	1.5
San Joaquín	35,802,514	35,802,514	7,160,503	8,664,208	1,782,786,913	17,827,869	48.6	49,046,804,796	490,468,048	1.8
San José de los Arroyos	45,000,000	45,000,000	9,000,000	10,890,000	4,947,329,644	49,473,296	22.0	64,218,270,350	642,182,704	1.7
Santa Rosa Mbutuy	31,316,718	31,316,718	6,263,344	7,578,646	3,200,346,648	32,003,466	23.7	91,030,000,905	910,300,009	0.8
Simón Bolívar	25,485,892	25,485,892	5,097,178	6,167,586	3,321,915,902	33,219,159	18.6	91,354,959,886	913,549,599	0.7
Vaquería	29,827,075	29,827,075	5,965,415	7,218,152	11,445,701,986	114,457,020	6.3	1,078,761,450,066	10,787,614,501	0.1
Yhu	83,209,427	83,209,427	16,641,885	20,136,681	11,062,198,125	110,621,981	18.2	788,478,857,409	7,884,788,574	0.3
TOTALES	2,629,887,451	1,574,079,647	309,874,291	374,947,892	104,865,297,522	1,048,652,975	35.8	6,639,634,535,580	66,396,345,356	0.6

Recaudaciones correspondientes a tierras rurales (estimadas) 20%

Notas: (a) En los municipios que beneficiaron del proyecto de USAID (Caaguazú y Coronel Oviedo) se ajustan las recaudaciones totales porque sólo 38% de las recaudaciones totales corresponden al año 2004; el resto (62%) corresponde a años anteriores. Las recaudaciones de los otros municipios no están afectadas.

(b) Basado en la investigación detallada de las recaudaciones del municipio de Caaguazú, sólo 20% de las recaudaciones corresponden a tierras rurales.

(c) Se aplica la tasa de incremento actual de 10% p.a. de los valores fiscales (equivalente a 21% acumulado entre 2004 y 2006).

**Apéndice Tabla 7: Estimaciones oficiales de valores de mercado de la tierra del 2005 para la Región Oriental
(Guaraníes por hectárea)**

Departamento	BNF			SNC (Ministerio de Hacienda)			Promedio de Valores de Mercado BNF + SNC (G)	Valor de Mercado Promedio US\$ (US\$1 = G6.000)
	Mínimo (G)	Máximo (G)	Promedio (G)	Mínimo (G)	Máximo (G)	Promedio (G)		
ALTO PARANA	2,000,000	10,000,000	6,000,000	8,000,000	18,000,000	13,000,000	9,500,000	1,583
AMAMBAY	500,000	3,000,000	1,750,000	750,000	4,500,000	2,625,000	2,187,500	365
CAAGUAZU	500,000	10,000,000	5,250,000	1,000,000	9,200,000	5,100,000	5,175,000	863
CAAZAPA	500,000	7,000,000	3,750,000	1,300,000	8,000,000	4,650,000	4,200,000	700
CANINDEYU	300,000	12,000,000	6,150,000	2,400,000	12,000,000	7,200,000	6,675,000	1,113
CENTRAL	4,000,000	50,000,000	27,000,000	n.a.	n.a.	0	27,000,000	4,500
CONCEPCION	300,000	2,500,000	1,400,000	1,500,000	2,100,000	1,800,000	1,600,000	267
CORDILLERA	800,000	8,000,000	4,400,000	1,200,000	12,000,000	6,600,000	5,500,000	917
GUAIRA	500,000	6,500,000	3,500,000	1,500,000	3,500,000	2,500,000	3,000,000	500
ITAPUA	500,000	15,000,000	7,750,000	2,000,000	9,000,000	5,500,000	6,625,000	1,104
MISIONES	300,000	5,000,000	2,650,000	800,000	4,000,000	2,400,000	2,525,000	421
ÑEEMBUCU	380,000	2,500,000	1,440,000	570,000	3,750,000	2,160,000	1,800,000	300
PARAGUARI	500,000	15,000,000	7,750,000	750,000	22,500,000	11,625,000	9,687,500	1,615
SAN PEDRO	400,000	4,500,000	2,450,000	700,000	3,100,000	1,900,000	2,175,000	363

Fuente: Estimaciones del staff de promedios basados en valores máximos y mínimos de tierras del Banco Nacional de Fomento (BNF) y Servicio Nacional de Catastro, Depto. de Valuaciones (Ministerio de Hacienda).

Bibliografía

- Alegre Sasiain, Diputado Efraín, “*Distribución de la tierra en el Paraguay destinada a la reforma agraria período 1950 – 2000*”, Investigación (no publicada). Asunción, Paraguay, Noviembre 2004.
- Asociación Tavamba’e. “*Análisis de los Valores de Mercado de Inmuebles Rurales en el Departamento de Caaguazú*.” Informe de Fondo. Asunción, Paraguay. Junio 2006.
- Asociación Tavamba’e. “*Diagnóstico de la Capacidad Institucional de los Municipios Para Administrar el Cobro del Impuesto Inmobiliario*.” Asunción, Paraguay. Junio 2006.
- Assuncao y Moreira, (2005) “Impuestos Inmobiliarios en un Contexto Latinoamericano.” Ensayo de Exposición del Departamento de Economía PUC-Río 497, <http://epge.fgv.br/portal/arquivo/1537.pdf>
- Backhaus. J.G., (2000). “Alemania.” *Gaceta Americana de Economía y Sociología*. Diciembre 2000.
- Bird, Richard M. (2003). “Rentas locales y regionales: Realidades y Proyecciones.” Universidad de Toronto.
- Bird, Richard M. y Enid Slack (2004). “Manual Internacional de la Tributación a la Propiedad Inmobiliaria.” Edward Elgan Publishing Limited, UK.
- Bird, Richard M. y Enid Slack (2006). “Tributación de la Tierra y la Propiedad en Economías Emergentes: Recaudación de Renta...y Más?” ensayo de exposición, Programa Internacional de Impuesto, Universidad de Toronto.
- Brandon G.Y. Raddatz, Bruce B. Johnson (1999). “Tributación de la Propiedad Agrícola: Un Análisis Comparativo.” Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Nebraska.
- Britez Pérez, Digno Efigenio, Estatuto Agrario Comentado, Ley 1863/02, Asunción, Diciembre, 2004.
- Carter, Michael. (1994). “Secuencia del Capital y Reformas del Mercado Inmobiliario para un Crecimiento Amplio. Universidad de Wisconsin-Ensayo de Trabajo del Departamento de Economía Agrícola de Madison 379.
- Carter, Michael y Ramón Salgado (2001). “Liberación del Mercado Inmobiliario y la Cuestión Agraria en Latinoamérica,” en A. de Janvry, J.-P. Platteau y E. Sadoulet (eds) Acceso a las tierras, Pobreza Rural y Acción Pública (Oxford University Press, 2001).
- Cristaldo, Blas (2006). *Problemática de la Administración Tributaria Municipal*. Ensayo de fondo. Asunción, Paraguay.
- Comisión Europea (2002). “Inventario de los Impuestos en la Unión Europea.” 18^{va} edición;
- FAO (2004). “Descentralización y tributación de la propiedad rural.” Estudios de Tenencia de la tierra FAO. Roma.
- Forster, G.A. (2000). “Australia—Tributación de la Propiedad y la Tierra.” *Gaceta Americana de Economía y Sociología*. Diciembre 2000.

- Glaeser, Edgard L. (1995). “Los Efectos de Incentivo de los Impuestos Inmobiliarios sobre los Gobiernos Locales.” Series de Ensayos de Trabajos NBER, Cambridge, MA.
- Heady, Christopher (2002). “Política Fiscal en Países en vía de desarrollo: Qué se puede aprender de la Experiencia OEDC.” Paris: OECD.
- Fondo Monetario Internacional (2006). *Paraguay: Informe sobre la Observancia de los Estándares y Códigos – Módulo de Transparencia Fiscal*. Informe País FMI No. 06/14. Washington, DC.
- Instituto de Bienestar Rural, “*Censo de Colonias 2001, Informe Final*,” Asunción, Paraguay, Julio de 2002.
- JICA y Coplanea. *Construcción de una Base de Datos de Municipalidades de la Región Oriental, con el Objetivo de mejorar el Mecanismo de Distribución de las Transferencias y el Monitoreo que realiza el Gobierno Central a los Gobiernos Locales*. Asunción, Paraguay. Octubre 2004.
- Joumard, Isabelle. (2001). “Sistemas Tributarios en Países Europeos.” Ensayos de Trabajo del Departamento de Economía OEDC No. 301. OECD Publishing.
- Lefmann, O. (2000). “Dinamarca.” *Gaceta Americana de Economía y Sociología*. Diciembre 2000.
- Ministerio de Hacienda, Informe Financiero 2005, Vol. 4 – Municipalidades.
- Molinas Vega, José R. (2000). *El Mercado de Tierras Rurales en Paraguay*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Molinas Vega, José R. (2005). *El Papel de la Agricultura en Paraguay: Desafíos Actuales y Perspectivas Futuras*. Asunción, Paraguay: Instituto de Desarrollo.
- OECD (2005). “Tributación y Seguridad Social en la Agricultura.” Paris: OECD Publishing.
- Oxford Analytica, “AFRICA DEL SUR: El impuesto inmobiliario de Namibia puede servir como modelo,” 2 de Octubre de 2006.
- Rodríguez Silvero, Dr. Ricardo, “*El Nuevo Imagro*,” Asunción, Paraguay, Noviembre de 2005.
- Shearer, E. Lastarria-Cornhiel, S., Mesbah, D. (1991) “La Reforma de los Mercados Inmobiliarios Rurales en América Latina y el Caribe: Investigación, Teoría e Implicancias de Políticas.” Ensayo de Investigación de Tenencia de Tierras.
- Skinner, J. (1991a) “Proyecciones para la Tributación de la Tierra Agrícola en Países en vía de Desarrollo. Observador de Investigación Banco Mundial 5 (1991) p. 493-511.
- Skinner, J. (1991b) “Si el Impuesto Inmobiliario Agrícola es Tan Eficiente, Por qué no se lo usa con Frecuencia?? *Revista Económica del Banco Mundial*: 5(1991) 113-33.
- Strasma. J. (2000). “Chile: Aspectos Económicos del Uso de la Tierra.” *Gaceta Americana de Economía y Sociología*. Diciembre 2000.

Strasma, J., J. Alm, E. Sherar y A. Waldsteind. (1987). “El Impacto de los Sistemas de Renta de la Tierra Agrícola en la Utilización Agrícola de la Tierra en Países en Vía de Desarrollo.” Burlington VT: Asociados en el Desarrollo Rural.

Uruguay Agroalimentario en Cifras (2005). “Impuestos en el Sector Agropecuario.”

Banco Mundial (1991). *Paraguay: Memorandum Económico del País*. Región de Latinoamérica y el Caribe, Departamento de Operaciones País IV. Washington, DC.

Wunderlich, Gene. Ed. (1993). *Propiedad de la Tierra y Tributación de la Propiedad en la Agricultura Americana*. Westview Books.

Yamamura, Kozo (1986). ‘La reforma del impuesto inmobiliario de Meiji y sus efectos’, en *Japón en Transición: De Tokugawa a Meiji*, eds. M.B. Jansen y G. Rozman, Princeton University Press, Princeton NJ: 382–99.

MAPA – BIRF 35231, Paraguay, Regiones y Departamentos