



# **REFORMA TRIBUTARIA: CAMBIAR LA LEY PARA NO CAMBIAR NADA**

Sarah Zevaco

## **Introducción**

Desde el mes de enero de 2019<sup>1</sup>(y antes de manera menos pública), el gobierno de Mario Abdo Benítez viene anunciando una reforma tributaria, o en términos más amplios aún, una reforma fiscal. Viniendo de un gobierno con rasgos y herencia neoliberales, en un país con una de los mayores índices de desigualdad de la región en cuanto a distribución de riqueza<sup>2</sup>, minado por la evasión fis-

cal<sup>3</sup>, el contrabando<sup>4</sup> y los negocios ilegales<sup>5</sup>, uno imagina una reforma pro-empresarial y, en general, una reforma “capturada” por el sector privado de mayores intereses económicos. Por otro lado, Paraguay sigue señalado como mal alumno de las

1 <http://www.nanduti.com.py/2019/01/01/hacienda-presentara-proyectos-reforma-tributaria-salarios-publicos-2019-2/>

2 En el material *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019*, p. 18, vemos a Paraguay en 4ta posición de los países más desiguales luego de Brasil, Colombia y Panamá – medición del Índice de Gini. Consulta el 11 de mayo 2019 a [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

3 “En el caso de Paraguay, la evasión del IVA, según datos oficiales al año 2014, es del 30,9%, mayor al promedio de 25,9% de América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. En caso de presentarse este patrón también en Paraguay, se podría estimar que la evasión de los impuestos a la renta en nuestro país sería mayor al 30,9%.” En *Situación de los Impuestos directos, propuesta para una justicia tributaria*, DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana Asunción, Paraguay, Agosto de 2017.

4 “Paraguay representa el 10% del contrabando mundial de cigarrillos y del total de su producción, con un valor estimado en 1.000 millones de dólares, alrededor de un 90% cruza las fronteras de forma ilegal, según un informe del Departamento de Estado de EE UU de 2016” *El País*, 20/09/17, consulta el 11/05/19 [https://elpais.com/economia/2017/09/21/actualidad/1506014119\\_261889.html](https://elpais.com/economia/2017/09/21/actualidad/1506014119_261889.html)

5 Datos del Informe de Transparencia Internacional, citados en <https://www.ultimahora.com/paraguay-se-mantiene-los-paises-mas-corruptos-del-mundo-n2794745.html>, UH 30/01/19

“reglas económicas democráticas”, por parte de los organismos internacionales<sup>6</sup>—, debido a su baja presión tributaria (10%, cuando el promedio de la región está alrededor de 18 a 19%) y a la desigualdad reflejada en su estructura tributaria (77% de la recaudación es de impuestos indirectos). La falta de capacidad de financiamiento de las políticas públicas es uno de los principales argumentos para una reforma fiscal.

Ahora bien, cualquier reforma tributaria debería cumplir con el principio de justicia tributaria, es decir, que los que más tengan (en cuanto a riqueza) paguen más impuestos - subir impuestos directos y tener tasas progresivas que permitan la aplicación de una verdadera. La última “reforma” en Paraguay fue la que se dio con la discusión y posterior implementación del IRP (impuesto a la renta personal), la cual inició en 2004 y logró su implementación recién en 2012 (¡ocho años después!): se convirtió en una negociación tan larga y cooptada por los intereses de los más ricos que vació de sentido dicho impuesto, el cual recauda actualmente muy poco (en promedio, un 3% de los distintos impuestos a la renta, menos del 1% de los impuestos totales).

Por otro lado, ¿quiénes son los que *realmente* quieren una reforma tributaria? Haciéndonos eco de las reacciones espontáneas y del “sentido común” cotidiano, al anuncio de una reforma tributaria se suele escuchar, desde la clase patronal y los más ricos, un No rotundo al pago de impuestos directos y a las ganancias; desde la clase media, un No al pago de impuestos al consumo y a la renta; y desde la clase trabajadora, un No a los impuestos indirectos (al consumo); estos discursos vienen, en su mayoría, con la justificación de que, de todas maneras, ¿de qué sirve pagar impuestos en este país si el Estado no gasta pulcramente el dinero público, si no se tiene ni educación ni salud garantizada como derechos, si los políticos roban, si la evasión fiscal es deporte nacional, si ni siquiera se puede controlar dicho sistema tributario?

Cada sector defiende que hace falta una reforma tributaria para garantizar servicios públicos y derechos, en teoría; pero al mismo tiempo, nadie confía en que su situación pueda mejorar gracias al accionar del Estado, en las condiciones materiales e históricas dadas. Tanto desde el Estado como desde la sociedad, el cobrar (y/o pagar consecuentemente) impuestos se reduce muchas veces a un problema moral, ya no político ni científico, dada la fragmentación de la sociedad y las crecientes desigualdades que ensanchan las rupturas y los conflictos entre las clases sociales.

Entonces, ¿sirve de algo una reforma tributaria, hoy y aquí en Paraguay?

∞

**La última “reforma” en se convirtió en una negociación tan larga y cooptada por los intereses de los más ricos que vació de sentido dicho impuesto, el cual recauda actualmente muy poco (en promedio, un 3% de los distintos impuestos a la renta, menos del 1% de los impuestos totales).**

6 [https://www.lanacion.com.py/negocios\\_edicion\\_impresa/2019/03/04/banco-mundial-destaca-baja-carga-tributaria-sobre-el-sector-agricola/](https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2019/03/04/banco-mundial-destaca-baja-carga-tributaria-sobre-el-sector-agricola/)

## I.

El impuesto, históricamente, se desarrolló –desde Egipto, Grecia, y en las culturas precolombinas– como un aporte forzoso a ser realizado por el pueblo a la clase dirigente (gobernantes, sacerdotes, guerreros) para asentar las relaciones de dominación y financiar guerras y servicios que permitían mantener un cimiento social como nación. Ahora, desde la teoría moderna, ¿cómo se fue analizando el impuesto?

El economista y filósofo **Adam Smith**, padre del liberalismo y de la “mano invisible del mercado”, planteaba en *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*<sup>7</sup> los siguientes principios para la determinación de los impuestos:

1. *Principio de Justicia o Proporcionalidad*: Deben pagar impuestos todas las personas de la manera más cercana a sus capacidades (en proporción a los ingresos de que gozan). Lo más justo es un impuesto general y uniforme (el sacrificio mínimo debe ser el mismo para todos).
2. *Principio de Certidumbre o Certeza*: Debe ser fijo, claro para evitar todo tipo de arbitrariedad en su aplicación y administración (sujeto del impuesto, su objeto, tasa, cuota, base gravable, plazos y sanciones aplicables).
3. *Principio de Comodidad*: Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y forma que sean más cómodos para el contribuyente.
4. *Principio de Economía*: Debe ser bajo el costo de recaudación, las tasas y las multas o medidas de presión no deben desalentar a las actividades económicas ni alentar a la evasión o la ilegalidad.

Para **David Ricardo**<sup>8</sup>, un sistema tributario basado en las cuatro máximas de Smith, es injusto, en particular en el caso de la tierra, al tasarse por igual todos los terrenos cultivados, sin distinción de las diferentes calidades de estos (un impuesto sobre el producto bruto de la tierra sería el más equitativo). Por otro lado, los impuestos en general son una porción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del Gobierno; pero según él, a pesar de que formalmente los impuestos indirectos son pagados por los trabajadores, la tributación, en esencia, siempre se carga sobre las ganancias.

Tanto para Ricardo como para **Karl Marx**<sup>9</sup>, quienes se preocupan del impacto de los impuestos sobre las relaciones sociales (de producción) y la clase trabajadora, los salarios están determinados, para cierta coyuntura histórica, *por el valor de los medios de consumo, por el desarrollo de las fuerzas productivas, y también por las relaciones de fuerza entre las grandes clases sociales*. Son estos factores los que determinan, entonces, el valor de la fuerza de trabajo. Dado ese valor de la fuerza de trabajo, la estructura impositiva (esto es, la proporción de impuestos directos o indirectos) *es solo un método para cobrar impuestos*. Por este motivo, si se modifican los impuestos, en un primer momento puede haber alguna variación de los salarios reales (por la cantidad de dinero que el

**Principio de Justicia o Proporcionalidad: Deben pagar impuestos todas las personas de la manera más cercana a sus capacidades (en proporción a los ingresos de que gozan). Lo más justo es un impuesto general y uniforme (el sacrificio mínimo debe ser el mismo para todos).**

7 *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Adam Smith, 1776.

8 *Principios de economía política y tributación - On the Principles of Political Economy and Taxation*, David Ricardo, 1817.

9 *El Capital, Crítica de la economía política, - Das Kapital - Kritik der politischen Ökonomie*, Karl Marx, 1867.

trabajador deberá aportar de su salario al pago de impuesto), pero en el mediano plazo estos volverán al nivel que esté determinado por las condiciones mencionadas. “Por lo tanto, son precisamente los capitalistas quienes pagan los impuestos, aun cuando estos parecen afectar los salarios obreros. La burguesía es la que se interesa vitalmente en la repartición y el empleo de las deducciones”<sup>10</sup>. Siendo los impuestos *in-fine* siempre pagados por las ganancias (o plus-valía), los sistemas tributarios “progresistas” (basados en impuestos directos, progresivos y direccionados a la renta), poco modifican la distribución del ingreso en beneficio de la clase trabajadora ni modifica la estructura de concentración de la riqueza –aunque sea preferible siempre el impuesto directo a los impuestos indirectos (pagados por el trabajador, y afectando –aunque temporariamente– su poder adquisitivo). Por esta razón, los centros de acción de los movimientos políticos de las clases trabajadoras deben centrarse en la distribución del ingreso, la determinación de los salarios y la propiedad.

**... los impuestos son una de las principales fuentes de financiación del Estado, junto con la deuda y la riqueza pública propia. Por ello, desde el Estado (liberal) se insiste en la necesidad de impuestos para financiar servicios o derechos sociales...**

Las reformas tributarias no son entonces ninguna reivindicación “comunista” ni banderas revolucionarias anticapitalistas: son reivindicadas necesarias hasta por la ideología liberal, como correctoras del sistema (y de la acumulación del capital); pero no transforman, al contrario: mantienen el sistema de producción y de ganancias intacto y garantizan la reproducción del capital (con tasas que garantizan una utilidad *suficiente*), mientras se insiste sobre sus contribuciones para los derechos sociales. En efecto, los impuestos son una de las principales fuentes de financiación del Estado, junto con la deuda y la riqueza pública propia (empresas públicas, bienes y servicios públicos). Por ello, desde el Estado (liberal) se insiste en la necesidad de impuestos para financiar servicios o derechos sociales: salud, educación, caminos, etc. Tales acciones sociales, si bien permiten sacar a ciertos grupos sociales de las estadísticas de pobreza, no permiten vivir mejor ni aumentar la autonomía de estos grupos, en cuanto a decisiones sobre la vida y la sociedad que quieren construir. Aquí en Paraguay, el Estado (y el gobierno de turno), capturado por las élites del sector privado<sup>11</sup>, define qué tipo salud, qué tipo educación y las formas de vida a los cuales uno puede acceder según su nivel de ingreso.

## II.

En Paraguay, hoy, el Estado se financia de la siguiente manera: los impuestos representan, en promedio, un 50% del presupuesto general de gastos y el 10% a 12% del PIB (sin incluir royalties y cotizaciones sociales). Las cotizaciones sociales y los royalties representan un 10% más (6% del PIB), y la deuda (21% del PIB) completa el resto, junto con donaciones y ventas de bienes y servicios del Estado<sup>12</sup>.

La dependencia a la deuda es creciente (se duplicó la deuda externa en los últimos cinco años), es decir, de los organismos internacionales y de los mercados financieros reproductores del sistema liberal.

10 Theret y Wieviorka, 1980, p. 81.

11 En: <https://www.ultimahora.com/la-concentracion-la-riqueza-es-enorme-y-no-ocurre-casualidad-n2788996.html>, [https://www.decidamos.org.py/www/component/jdownloads/send/28-destacados/5362-elite-y-captura-del-estado?option=com\\_jdownloads](https://www.decidamos.org.py/www/component/jdownloads/send/28-destacados/5362-elite-y-captura-del-estado?option=com_jdownloads)

12 Informe de las Finanzas Públicas, PGN 2017, Ministerio de Hacienda.

Al mismo tiempo, la estructura tributaria es extremadamente desigual: 77% de impuestos indirectos y 23% de impuestos directos en el presupuesto general de gastos de 2019. Los impuestos al consumo ocupan los siguientes lugares: el IVA por un 51% y los ISC (Impuestos Selectivos al Consumo) por un 14%. Los impuestos a la renta (IRACIS, IRAGRO y IRPC) son los impuestos directos. Los impuestos indirectos son pagados por todos los consumidores –y, por lo tanto, en su gran mayoría por las clases pobres y medias–, independientemente de sus ingresos. No obstante, la distribución de los ingresos es aún más desigual, y ello es el verdadero reflejo de la repartición de la riqueza:

**Distribución de los ingresos en Paraguay  
Por deciles de la población. 2018**

<b>Población, por deciles</b>	<b>% del ingreso</b>	<b>Ingreso per cápita, mensual (Gs)</b>
10% más pobre	1,6	245.122
2	2,9	439.974
3	4	602.493
4	5	751.486
5	6,2	928.266
6	7,4	1.111.093
7	9,2	1.391.876
8	11,7	1.771.157
9	15,9	2.392.975
10% más rico	36,1	5.431.092
Total ingresos	100	1.506.477

Fuente: DGEEC.

El ingreso promedio no alcanza el salario mínimo (G. 2.112.562), y el 40% de la población más rica se lleva el 72% del ingreso nacional. Más del 30% de la población no alcanza un ingreso con capacidad de adquirir lo mínimo para vivir (canasta básica): la situación de pobreza es constante y aún más extrema en zonas rurales. Las causas estructurales de la pobreza ya fueron ampliamente estudiadas: la extrema concentración de la tierra, las desigualdades en el acceso a la propiedad urbana y rural, así como el acceso a la salud y educación.

La situación y las brechas parecen imposibles de revertir. Aún con impuestos extremadamente bajos para la región, el sector privado vinculado a la mayor aceleración de ingresos sigue sin querer pagar más (el impuesto a la agroexportación de granos se sigue aplazando, luego de varios intentos, así como las alzas sobre los impuestos al consumo de ciertos productos), conforme a las teorías ricardiana y marxista en cuanto a que, en realidad, el hecho de que los impuestos sean directos o indirectos, afectan las ganancias; y es eso lo que el sector empresarial rechaza. La evasión fiscal es alta, lo cual imposibilita aún más una acción reformista del Estado. Y, sobre todo, la acción del Estado a favor de los ingresos de la clase trabajadora tiene poco o nulo efecto. Los (pocos) impuestos consolidan hasta ahora la estructura de poder existente.

*... la estructura tributaria es extremadamente desigual: 77% de impuestos indirectos y 23% de impuestos directos en el presupuesto general de gastos de 2019.*

### III.

La reforma anunciada por el gobierno de Mario Abdo Benítez no plantea ninguna acción, aunque sea temporaria, que permita abrir alguna esperanza de cambio, ni en la coyuntura económica, ni menos en su estructura. Su proceso fue algo contradictorio: el programa electoral de Mario Abdo Benítez estipulaba la necesidad de una reforma impositiva, pero con el mantra contradictorio de que no se iban a subir ningún impuesto. Los ministros del gobierno Cartes, Santiago Peña y Lea Giménez, insistieron ambos en el inicio de la transición post-elección, sobre la necesidad de recaudar más y mejor sin haber promovido en sus gestiones ninguna medida tendiente a reducir la desigualdad tributaria –sino al contrario<sup>13</sup>.

Pero el discurso de la propuesta es seductor: una supuesta mayor justicia fiscal (más impuestos directos), combate a la evasión fiscal, modernización del sistema y destinar a los rubros de salud y educación los excedentes que sean producto de dicha reforma. Al mismo tiempo, plantea el lema de *mantener la competitividad de la economía paraguaya*, significa cobrar lo menos posible a los sectores de mayor crecimiento y utilidad (agronegocio) y entregar regalos fiscales a las maquilas y el agronegocio (vía Ley 60/90, seguridad de las inversiones, descuentos al gasoil, etc.).

En la realidad, la reforma propuesta por el Ejecutivo plantea poco o nada. Las medidas previstas son:

1. Cambios en el diseño tributario: todos los impuestos a la renta – la renta siendo la diferencia entre ingresos de una actividad comercial menos gastos (salvo renta personal) se unifican en un IRE (Impuesto a la Renta Empresarial unifica IRACIS, IRAGRO e IRPC), con las mismas tasas (10% sobre la renta neta o presunta (el 30% de las ventas o de lo facturado es la renta presunta en caso de no poder determinar contablemente la renta neta) con regímenes distintos: las empresas medianas y grandes siguen con 10% de impuesto a la renta; las pequeñas empresas (incluidos pequeños productores) con un valor fijo sobre lo facturado, alrededor de 1%. Los pequeños productores pasan a ser contribuyentes a del IRE, cuando antes estaban sometidos al IRAGRO (Impuesto a la Renta Agropecuaria): si bien ello no conlleva necesariamente un alza del aporte, el cambio administrativo les obligará a formalizar su situación como “pequeños empresarios”.
2. Se crea un nuevo impuesto, el IDU (Impuesto al Dividendo y a las Utilidades), reemplazando el pago de impuesto sobre el dividendo en el IRP y el porcentaje de un 8% a ser pagado sobre distribución de utilidades en el esquema del IRACIS. El dividendo es la cuota de dinero de una empresa que se reparte entre los propietarios de una sociedad (empresa). El IDU no cambia las obligaciones, sino su administración contable.

<sup>13</sup> Peña promovió el IVA agropecuario de 5%, y el aumento para los pequeños y medianos productores del IRAGRO (en el marco de la anunciada voluntad de implementar un promedio de 10% para todos los tributos). Ambos ministros se negaron al impuesto a la exportación de granos en estado natural (un impuesto que simbolizaría un intento de justicia fiscal –o de compensación por el modelo productivo promotor de desigualdad)

Impuesto Selectivo al Consumo	Tasa máxima actual	Tasa máxima propuesta
Tabaco y cigarrillos	22%	27%
Cervezas sin alcohol	9%	9%
Cervezas	9%	11%
Vinos y espumantes	11%	12%
Coñac, whisky y demás con graduación alcoh. $\geq$ 30% por 20°C	11%	13%
Gaseosas	5%	6%
Bebidas con alto contenido de azúcar	5%	7%
Productos de alto contenido calórico	0%	2%
Combustibles	50%	50%
Aeronaves	0%	5%
Embarcaciones con valor superior a USD 30 mil	0%	5%
Perlas naturales, piedras y metales preciosos	5%	6%
Lavavajillas, lavarropas	1%	1%
Celulares	1%	1%
Armas de fuego	5%	6%
Perfumes	5%	6%

- En el IRP, se restringen las deducciones posibles, en particular sobre activos financieros (compra de valores en el mercado financiero como acciones en bolsa). Se confirman tasas progresivas de 8, 9 y 10% (esquema ya existente, pero ampliado).
- El IVA sigue siendo el mismo, pero se suprimen las devoluciones del 50% del IVA agropecuario<sup>14</sup> otorgadas a las agroexportadoras (un mínimo esfuerzo en el tributo a las agroexportadoras).
- Los cambios mayores son en relación a las tasas de los ISC (Impuestos Selectivos al Consumo, indirectos), sobre los productos listados a continuación: son aumentos de impuestos al consumo sobre algunos productos (el daño a la salud siendo el principal argumento), aunque de poco alcance (el sector empresarial se opuso a casi todos los cambios).

En general, las tasas de los impuestos no cambian, salvo los casos señalados del ISC. El propio ministro de Hacienda reconoce que la reforma es “leve”. Estiman que, de cumplirse todos los cambios previstos según sus exigencias, la recaudación sería de un máximo de 600 a 800 millones de USD suplementarios al año (sin decir claramente cuánto sería por cada partida tributaria), lo que representaría el aumento de un 0,7 % de la presión tributaria. Esto es excesivamente poco, por no decir nada.

En síntesis, esta es una reforma contraproducente para la clase trabajadora en varios aspectos: por un lado, su impacto (en salud y educación, como anunciado, sin que se sepa qué y cómo y para quién) es mínimo –otros cálculos señalan que la reforma tendría, como máximo, un impacto de 200 millones de USD, y un 0,25% de aumento de presión tributaria. El costo de implementación de la reforma no se conoce (cambios administrativos, software, nuevos mecanismos de control, capacitación). Pero es obvio que no impacta en las principales

*... una reforma contraproducente para la clase trabajadora en varios aspectos: por un lado, su impacto (en salud y educación, como anunciado, sin que se sepa qué y cómo y para quién) es mínimo –otros cálculos señalan que la reforma tendría, como máximo, un impacto de 200 millones de USD, y un 0,25% de aumento de presión tributaria.*

<sup>14</sup> En la ley actual, el IVA agropecuario pagado por las agroexportadoras podía ser recuperado anualmente en un 50% bajo la figura de crédito fiscal, vía la presentación de la documentación correspondiente. El pago del IVA agropecuario por las agroexportadoras se reducía entonces a un 2,5%. Eso ya no sería posible de aprobarse la propuesta de ley de MAB.

problemáticas que debería encarar una verdadera reforma tributaria: no modifica la desigualdad en la recaudación ni la estructura fiscal (impuestos directos/indirectos). A su vez, no plantea disminuir la presión sobre la gente de menos ingresos ni la aumenta en los de mayores ingresos. No plantea esquemas claros de redistribución, ni plantea ningún cambio en retribuir los daños ocasionados por el modelo de producción de riqueza (no incentiva industrialización, ni tampoco el cuidado del medioambiente, ni la inserción en el mercado a pequeños productores, por ejemplo).

***El propio ministro de Hacienda, reconoce que esta reforma tiene poca chance de ser aprobada. La misma no fue debatida públicamente ni se ofrecieron espacios a los contribuyentes para participar del debate – salvo al sector empresarial de mayor tamaño.***

## **Conclusión**

El propio ministro de Hacienda, Benigno López, reconoce que esta reforma tiene poca chance de ser aprobada. La misma no fue debatida públicamente ni se ofrecieron espacios a los contribuyentes para participar del debate –salvo al sector empresarial de mayor tamaño. Para la clase trabajadora, sería un gran error apoyar esta propuesta de reforma, por más mínimo que pueda ser su impacto: una vez aprobada, sería muy difícil y lento plantear nuevos cambios impositivos en un plazo mediano, cambios que realmente sí necesita el país (por ejemplo, el impuesto a la agroexportación, o la supresión del IVA sobre productos de primera necesidad). La “empresarialización” del país no corresponde a la realidad de las clases pobres y medias (en su mayoría). No obstante, este es el modelo defendido a través de esta reforma. Amerita indagar también políticamente por qué se presenta una reforma que está siendo rechazada en su proceso por la clase empresarial, al mismo tiempo que no beneficia a la clase trabajadora: termina en una reforma sin efecto más que inmovilizar el sistema actual.

¿Qué podemos hacer entonces? Seguir solicitando el tratamiento y la aprobación de impuestos que impacten en forma directa las ganancias procedentes de las actividades más dañinas para la sociedad: los monocultivos y la agroexportación, el impuesto a los latifundios, impuestos a transacciones financieras internacionales. Ante todo, es esencial luchar por mejores salarios y mejores precios a la producción de la AF, así como por servicios públicos. Y, fundamentalmente, organizarnos como clase trabajadora, que está visto, con esta propuesta de “reforma tributaria”, no existe para muchos políticos que usan del refrán eslogan de “somos uno” y proclama “justicia” cuando les conviene, olvidando que nuestra Justicia institucional es la más corrupta de la región, y que para la mayoría de la población cuesta sobrevivir, cuesta vivir.