

LA NEBULOSA TRIBUTARIA DE LA SOJA QUE NUNCA ALCANZAMOS

Sarah Zevaco
INVESTIGADORA

El casi nulo aporte del sector sojero a las finanzas públicas es emblemático de la injusticia tributaria en el Paraguay (y la injusticia en general), que ya muchos sectores ciudadanos, empresariales o políticos –incluso fuera de la izquierda– lo expresaron. Hasta las Naciones Unidas, en un informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación de 2017, recomendaron «promulgar una ley introduciendo impuestos sobre la exportación de granos, incluyendo la soja, ya que podría contribuir a aumentar el ingreso fiscal y por ende el gasto social»¹.

A pesar de ello, el impuesto a la exportación de la soja en granos sigue siendo aplazado como proyecto de ley, desde hace más de 10 años, en cualquier forma y porcentaje que se haya propuesto hasta ahora (se presentaron varios proyectos, el más conocido– por haber sido presentado en forma sistemática desde el 2014, con tasa de imposición del 15% –siendo el proyecto del Frente Guasu de impuesto a la exportación de granos en estado natural). A pesar de que en dos ocasiones, se aprobó el impuesto, en ambas terminó rechazándose, la primera vez por parte del poder Ejecutivo (2013), la segunda en el Congreso este año.

El Estado paraguayo sigue controlado y preso del lobby del agronegocio en la cuestión tributaria. La última «reforma» impositiva –que no cambia casi nada en términos de estructura tributaria ni tampoco de presión tributaria (seguimos siendo el Estado más frágil y desigual de la región en su financiamiento, con apenas 10% de presión tributaria sobre el PIB)– no contempla ningún impuesto al sector.

¿CUÁL ES ESTA INJUSTICIA TRIBUTARIA?

El sector sojero tiene tres características importantes de mencionar cuando hablamos de impuestos (y, por lo tanto, de aporte económico al Estado y redistribución de la riqueza).

Es uno de los sectores con mayor dinamismo económico (expansión de territorios cultivados, ventas) de las últimas décadas. Es un pilar del modelo de dependencia económica del país, representando la soja hasta 40% de las exportaciones nacionales (según el BCP).

Es un sector de gran generación de riqueza, con un margen de ganancia que va de 40 a 50% para los productores más grandes (en los años de «buen precio» de la soja a nivel internacional), y una ganancia del 20% como promedio para los exportadores².

Es un sector que siempre contó con privilegios fiscales y en general estatales, de variada índole:

- ♦ Varias agroexportadoras fueron y/o siguen siendo beneficiadas por la ley 60/903 de inversión extranjera, la cual garantiza la exención de varios impuestos (en particular los impuestos a la renta, a las utilidades, y otros³) durante periodos de 5 años o más en ciertos casos.
- ♦ Un precio subvencionado de combustible (al gasoil, un componente importante del costo de producción, siendo un sector altamente mecanizado) en distintos años⁴.
- ♦ La devolución del 50% del IVA sobre las ventas facturadas, con un IVA a 5%⁵.

2 Cálculos propios según costos de producción MAC / CAPECO, ventas y precios internacionales; Serafini 2015 El impacto de las exportaciones de commodities en el sistema tributario paraguayo Decidamos; Diario 5 días, <https://www.5dias.com.py/tag/impuesto-a-la-soja/>

3 <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/23497>, consultado el 15 de septiembre 2019

4 http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%2060_90.php

5 http://www.mic.gov.py/mic/w/mic/informes_decretos.php

6 Esta medida se aprobó con la ley N° 5061/2013

1 <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/03/G1701976.pdf>

CUADRO 18

PROYECTOS PRESENTADOS

Proyecto de Ley “Que modifica el Artículo 20 de la Ley n°125/91 “que fuera modificado por el Artículo 3° de la Ley N°2421 “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal” de fecha 5 de julio de 2004” (La tasa, será del 15% para las personas físicas o jurídicas que exporten soja en grano, aceite de soja y harina de soja)	Senadores Fernando Silva Facetti y Blanca Lila Mignarro (PLRA)	Proyecto presentado en 2014. Retirado
Proyecto de Ley “Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural”	Sixto Pereira, Carlos Filizzola, Hugo Richer, Fernando Lugo, Esperanza Martínez (FG)	Presentado en 2014 como FG (Frente Guasú). Rechazado en 2019 luego de ser aprobado en general en 2018 y archivado.
Proyecto de Ley “Por el cual se crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural”	Mario Cano Yegros (UNACE)	Presentado en 2012, unificado con anteriores.
Proyecto de Ley “Por el cual se crea el impuesto sobre la exportación de determinados productos agrícolas en estado natural”	Ramón Gómez Verlangieri (PLRA)	Presentado en 2011, unificado con anteriores.
Proyecto de Ley “Que grava con impuestos la exportación de materia prima oleaginosa”	Sixto Pereira (Tekojoja)	Presentado en 2009, examinado en 2012 con otros proyectos y unificado con proyecto Galaverna.
“Que crea el impuesto a la exportación de soja”	Juan Carlos Galaverna (ANR)	Presentado en 2004. Aprobado por el Congreso en 2012; en 2013, vetado por el PE y aprobación del veto por ambas Comisiones en 2013.

Por otro lado, las agroexportadoras desarrollaron estrategias para eludir impuestos:

- ♦ El no control sobre los precios de transferencia, lo cual permite a las agroexportadoras eludir parte de su impuesto a la renta (10%), declarando precios de venta a precios más bajos que los del mercado, al facturar a empresas que son parte del mismo grupo multinacional. Desde 2014, esta práctica está siendo mejor monitoreada, y se realiza un ajuste de precios a ciertas empresas para el pago de impuestos⁷; pero ello se da en forma aún no transparente.
- ♦ La inversión de ganancias y distintos flujos financieros de inversión en paraísos fiscales⁸.

¿QUIÉN PAGA QUÉ COSA?

Buscar esos datos es un dolor de cabeza. Aún existe mucha opacidad sobre el tema, y al cruzar varias informaciones oficiales para sacar datos certeros, aparecen los siguientes problemas:

- ♦ El «sector» sojero se compone de varios actores, desde los productores a los exportadores, que son al mismo tiempo acopiadores y procesadores (aceite, pullets, harina). Los impuestos asociados a cada uno de esos actores de la cadena son distintos, así como lo son los impuestos asociados a los productos y su uso.

- ♦ Este sector produce tanto soja en granos como derivados de soja, y no se tienen detallados los impuestos pagados por tipo de producto.
- ♦ Las empresas de este sector también trabajan otros rubros (en los mismas fincas), como maíz, girasol.
- ♦ Las informaciones de las autoridades muchas veces son contradictorias. Por ejemplo, entre Hacienda, BCP y Aduana, los registros de lo exportado varían.

Para el cálculo a continuación, trabajé sobre la base de lo indicado por Hacienda vía Información Pública, y teniendo en cuenta que «el ranking de los mayores exportadores de soja fue liderado en 2018 por la empresa china, Cofco Internacional Paraguay, con 17% de las exportaciones totales. Siguen, ADM 15%; Vicentín 15%; Cargill 14%; Sodrugestvo 13%; Amaggi 5%; LDC/Merco 5%; Bunge 5 % y otros exportadores que tienen una participación de 11%»⁹. En cuanto a ese ranking, otra noticia¹⁰ indica lo mismo, con algunos pocos cambios. El ranking de la SET de los mayores exportadores¹¹ indicaba otro orden¹², pero poniendo en relieve el rol hegemónico de las mismas empresas en las exportaciones.

9 CAPECO, 2018.

10 <http://www.adndigital.com.py/empresa-china-lidera-ranking-las-exportadoras-soja/>

11 https://www.aduana.gov.py/uploads/estadisticas/Gacetilla_Anuar_2018.pdf

12 Las diferencias pueden deberse a los rubros contabilizados como «soja» –siendo varias las posibilidades– granos, aceite, e indicadores de cálculo: volumen de ventas, valor de las ventas.

7 <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/375526-SIPN19423Recaudacionporajustedepreciospdf-SIPN19.423Recaudacionporajustedeprecios.pdf>

8 http://www.elcorreo.eu.org/IMG/article_PDF/Triangulacion-de-las-exportaciones-de-Bunge-Cargill-Dreyfus-Alfred-Toepfer-y-Nidera-para-evadir-el-fisco_3454.pdf, <http://www.elcorreo.eu.org/Cargill-ADM-y-Toepfer-suspendidas-60-dias-por-evasion-fiscal-en-Argentina?lang=fr>

En cuanto a los productores, según Hacienda¹³ es imposible saber cuánto impuesto pagan por el rubro de la soja, ya que no desglosan en sus declaraciones de impuesto a la renta agropecuaria (IRAGRO) o Impuesto al valor agregado (IVA) los rubros, sino sólo los montos globales¹⁴. Además, el IRAGRO es un impuesto cuyo monto (renta) depende de los precios de cada año, y de lo deducido. Es uno de los impuestos más evadidos, hasta ahora.

Para los industriales (generalmente, los mismos que los agroexportadores, Cargill encabezando), los datos de imposición vienen por empresa, y no existen datos desglosados de impuestos pagados por la venta y renta de productos de soja procesados no exportados.

Se dispone entonces de datos –en cuanto a la agroexportación de la soja y productos derivados– agrupados por empresa y no por rubro. Según Hacienda, de acuerdo con lo informado por el diario Última Hora¹⁵, las agroexportadoras en 2018 aportaron lo expresado en el cuadro 19.

En este caso se aclara de que se trata de las empresas exportadoras de soja, sin aclarar si incluye granos y derivados (procesados) o solo granos.

Además, según otra fuente de Hacienda¹⁶ se indican los niveles de impuestos pagados por «los 10 contribuyentes que registraron mayores exportaciones de soja y derivados durante el año 2018». Se trata de Vierci, Cargill, ADM, Agrofertil, LDC, Vicentín Py, Bunge, Compañía Paraguaya de Granos, Cofco y Sodrugestvo. La síntesis está en el cuadro 20

Revisando el año 2018, tenemos que el aporte a Impuesto a la renta comercial, industrial o de servicios (IRACIS) de estas 10 empresas, sería el 70% de todo lo aportado por el sector, si bien según las fuentes, estas 10 agroexportadoras concentran el 90 a 95% de las exportaciones. Es importante recalcar que las agroexportadoras pagan montos de impuestos no necesariamente en forma proporcional a los volúmenes que exportan.

CUADRO 20

IMPUESTOS PAGADOS POR LAS 10 MAYORES EXPORTADORAS DE SOJA

IMPUESTOS PAGADOS POR LAS 10 MAYORES EXPORTADORAS DE SOJA	IVA 5% (INCLUIDOS CRÉDITOS FISCALES POR DEVOLUCIÓN)	IRACIS (10%) INCLUYENDO DESCUENTOS POR LEY 60/90 Y DEMÁS DEDUCCIONES	IRAGRO (10% EN CASO DE SER TAMBIÉN PRODUCTORES)	TOTAL
2010	11.275.482.214	31.616.913.670		43.019.447.393
2011	9.382.614.056	55.712.580.501		65.243.861.985
2012	564.429.210	28.552.892.767		29.418.502.905
2013	2.338.779.262	48.900.513.668		51.309.745.885
2014	2.180.049.294	65.186.583.272	-	67.625.681.667
2015	5.921.934.906	85.727.862.238	249.833.723	91.957.418.075
2016	16.635.970.109	125.606.350.555	16.955.000	142.310.605.664
2017	21.088.357.239	55.872.592.319	255.566.957	77.345.427.515
2018	27.526.785.753	59.844.961.993	660.804.389	88.102.684.135
TOTAL GENERAL	96.914.402.043	557.021.250.983	1.183.160.069	656.333.375.224

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

¹³ En su respuesta a nuestro pedido de información lo confirmó

¹⁴ <https://www.ultimahora.com/hacienda-no-detalla-aporte-impositivo-real-sojeros-y-agroexportadoras-n989611.html>

¹⁵ <https://www.ultimahora.com/aporte-agroexportador-renta-fue-7-veces-menor-devolucion-del-iva-n2824488.html>

¹⁶ <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/72742-Agroexportadores-FabrizioCandiaxlsx-Agroexportadores-FabrizioCandia.xlsx>

Influyen, el uso (o no) de precios de transferencia, el ser sujeto de las leyes específicas que suspenden pago de impuestos (Ley 60/90, Ley 5542/15), y las deducciones solicitadas y autorizadas (estas empresas pagan a expertos contables para poder maximizar la elusión fiscal, en forma legal).

Acordando que estas cifras son las más certeras que disponemos (a pesar de reiterados pedidos al ministerio de Hacienda) y tomando las siguientes hipótesis:

- ♦ Del IRAGRO aportado en su conjunto, consideramos que un 40% haya sido aportado por los productores sojeros (una estimación elevada, dado que la producción de soja cubre 80% de las tierras agrícolas, pero las ganancias de los pequeños y medianos productores son limitadas por el alto costo de producción en pequeñas superficies, y por lo tanto tienen una renta muy baja).
- ♦ Que el IVA agropecuario pagado por los productores sea en gran parte deducible por los costos altos en compra de insumos y máquinas, y un 40% del total sea aportado por este sector.
- ♦ Que los 10 mayores exportadores de soja y derivados contemplan el 90% de los flujos de exportación

CUADRO 19

BALANCE TRIBUTARIO DE LAS AGROEXPORTADORAS DE SOJA 2018

IRAGRO 10%	+ 88.598 millones de Gs.
IVA 5%	S/D
Crédito fiscal por devolución de IVA (50%) 2018	- 603.204 millones de Gs.

Fuente: UH, 2019

Tenemos entonces el aporte actual estimado del sector sojero, como detallado en el Cuadro 21: un aporte de 1,6% al total de lo recaudado a nivel país.

Lo escandaloso es que el sector de mayor ganancia, concentración de riqueza, aprovechamiento de recursos naturales y el sector más contaminador del país, contribuya tan poco a la gestión pública, solo un 1.60% de los ingresos tributarios del país. El monto correspondería para pagar apenas un 7% del presupuesto anual del Ministerio de Salud. Su nivel de recaudación –a nivel global– es menor a lo que aporta la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) al fisco en un año entero, menor a lo que aporta una de las empresas de telefonía celular más importantes del país al año. Es casi equivalente al total del IVA agropecuario pagado a nivel país, cuando este sector maneja volúmenes muy altos y es uno de los líderes mundiales del rubro de la soja. El porcentaje pagado es mucho menor al nivel de imposición pagado por todos, un 10% en general.

¿Qué pasaría si el impuesto a la exportación de soja en granos fuera aprobado con una tasa de 15%? Se cobraría un impuesto en base al valor de las ventas facturadas. Con el año 2018 de referencia, y una exportación de granos de soja por unos 2.205.038.889 dólares FOB (Fuente BCP), sería un aporte suplementario a las ar-

cas del Tesoro de unos 330 millones de usd. Considerando que 2018 se consideró un «mal año» en cuanto a precio de la soja, podría ir hasta 400 o 450 millones de USD la recaudación. La estimación de los aportes del sector sojero a las finanzas públicas, con impuesto de 15% a la agroexportación de soja en granos, se muestra en el cuadro 22.

En este esquema, la presión tributaria subiría 0.9%, y la contribución del sector sojero a los recursos tributarios sería de 9.62%, una cifra cercana al aporte de la mayoría (que contribuye con un 10% de sus ingresos o compras al gasto público), con un monto equivalente al 40% del presupuesto anual de Salud.

Nada más justo considerando las ganancias del sector para las grandes empresas –las cuales son las exportadoras– y los enormes daños colaterales de este sector: contaminación, concentración y empobrecimiento de la tierra, daño sanitario al agua y la salud. Los demás países de la región han comprobado que el impuesto no desalienta la producción, al contrario de lo repetido por los gremios exportadores. Y si en algún momento llegara a desalentar la producción de este cultivo tan nocivo, este impuesto podría servir para promover otros cultivos que sí son necesarios para la población y no contaminan, como las hortalizas y verduras, y se producen cada vez menos en el país.

CUADRO 21

APORTES TRIBUTARIOS DEL SECTOR SOJERO EN PARAGUAY 2018

	TOTAL 2018 (FUENTE SET)	APORTES DEL SECTOR SOJERO (FUENTE HACIENDA Y SET CON HIPÓTESIS YA MENCIONADAS)
IRAGRO	359.792.000.000	143.916.800.000
IVA Global	6.684.580.000.000	
IVA Agropecuario (exportadores y productores)	403.123.000.000	161.249.200.000
IRACIS	4.524.063.000.000	66.494.402.214
Otros impuestos + Aduana	11.512.638.000.000	3.942.719.105*
TOTAL	23.484.196.000.000	375.603.121.319
en Porcentaje	100,00%	1,60%
PIB	234.485.314.000.000	234.485.314.000.000
Presión tributaria	10,02%	0,16%

*Registro oficial de Aduanas en su Informe Estadístico 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCP, SET (Hacienda), Aduanas.

CUADRO 22

APORTES ESTIMATIVOS CON NUEVO TRIBUTO

	TOTAL 2018 (FUENTE SET)	APORTES DEL SECTOR SOJERO
IRAGRO	359.792.000.000	143.916.800.000
IVA Global	6.684.580.000.000	
IVA Agropecuario	403.123.000.000	161.249.200.000
IRACIS	4.524.063.000.000	66.494.402.214
Otros impuestos + Aduana	11.512.638.000.000	3.942.719.105
Impuesto a la exportación de soja en granos	2.083.761.750.105	2.083.761.750.105
TOTAL	25.567.957.750.105	2.459.364.871.424
en Porcentaje	100,00%	9,62%
PIB	234.485.314.000.000	234.485.314.000.000
Presión tributaria	10,90%	1,05%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCP, SET (Hacienda), Aduanas.