

CUANDO GANAN LOS SOJEROS

Verónica Serafini Geoghegan

DECIDAMOS – RED DE JUSTICIA FISCAL

Paraguay tiene una de las presiones tributarias más bajas e injustas de América Latina. Una multiplicidad de estudios nacionales e internacionales lo señalan desde diferentes ópticas¹.

Las razones de esta situación son múltiples. En primer lugar, las tasas relativamente bajas en comparación con otros países. Esta situación reduce la presión tributaria. En segundo lugar, el exagerado peso de los impuestos indirectos, lo que afecta de manera directa a la inequidad. En tercer lugar, por las múltiples formas que tiene el sistema tributario de exonerar o deducir impuestos, con lo cual el gasto tributario termina representando 1,92% del PIB en 2014². El gasto tributario³ no solo reduce la presión tributaria, sino que beneficia en mayor proporción a los estratos de ingresos más altos contribuyendo al fortalecimiento de una estructura tributaria injusta.

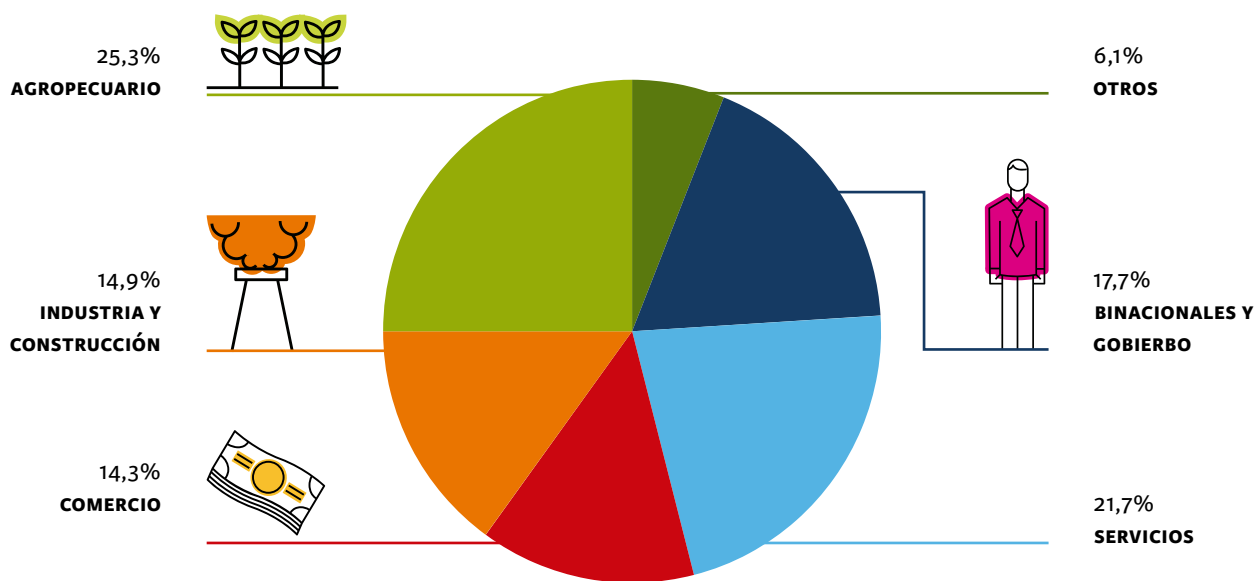
El sector agropecuario es uno de los más beneficiados con los privilegios tributarios –tasas más bajas y exoneraciones/ deducciones tributarias– lo que determina un bajo aporte al fisco, frente a los beneficios que recibe del crecimiento económico. Los dos siguientes Gráficos muestran que en 2016, la producción en este sector representó 25,3% de crecimiento económico, pero su aporte al fisco fue de apenas 6,0%.

- 1 Higgins, Sean; Nora Lustig, Julio Ramirez, William Swanson (2013). Social spending, taxes and income redistribution in Paraguay. Commitment to Equity Assessment (CEQ) Working Paper No. 11. Tulane University CIAT 2015. Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, BM 2014. Revisión del gasto público del Paraguay: Búsqueda de políticas tributarias y de gasto óptimas para la prosperidad compartida. Informe N°78194-PY. Borda, D. y Caballero, M. 2013. Paraguay: hacia un nuevo acuerdo; en Rodríguez, J. y Díaz, F. ed. Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal. Santiago de Chile: Cieplan. Borda, D. y Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. Población y Desarrollo. 2016; 22 (42): 81 - 91
- 2 El estudio de CIAT, GIZ y SET (2015) identificó 64 beneficios o incentivos, distribuidos en cuatro grandes gravámenes: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta a las actividades económicas, el impuesto a la renta personal (IRP) y los derechos aduaneros. En el IVA, por citar algunas, hay exoneraciones para los combustibles, crédito al agro y entidades financieras.
- 3 Gasto tributario: dinero que el Estado deja de recaudar al dar ventajas tributarias a ciertos contribuyentes o actividades económicas. Estas pueden ser exenciones, deducciones, créditos, reducción de tasas, devoluciones, postergaciones de pagos u otros beneficios fiscales a regiones, sectores o actividades particulares que se busca promover (DECIDAMOS, 2016 Evasión y elusión tributaria. Proyecto "Fortalecimiento de acciones de fiscalidad en Paraguay". Asunción. http://www.decidamos.org.py/www/component/jdownloads/send/35-equidad-tributaria/5350-evasion-y-elusion-tributaria?option=com_jdownloads).

**EL SECTOR AGROPECUARIO
ES UNO DE LOS MÁS
BENEFICIADOS CON LOS
PRIVILEGIOS TRIBUTARIOS
LO QUE DETERMINA UN
BAJO APOORTE AL FISCO,
FRENTE A LOS BENEFICIOS
QUE RECIBE DEL
CRECIMIENTO ECONÓMICO.**

GRÁFICO 14

PARTICIPACIÓN RELATIVA EN % DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCP

GRÁFICO 15

PARTICIPACIÓN RELATIVA EN % DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LAS RECAUDACIONES TOTALES 2016 EN MILLONES DE GUARANÍES

PARTICIPACIÓN RELATIVA	6.0%
RECAUDACIÓN TOTAL	11.734.846
TOTAL AGROPECUARIO	709.587
IRACIS AGROEXPORTADORES	77.661
IVA AGROPECUARIO	375.907
IRAGRO/IMAGRO ⁴	256.019

Incluyen pagos con créditos fiscales

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH. Secretaría de Tributación

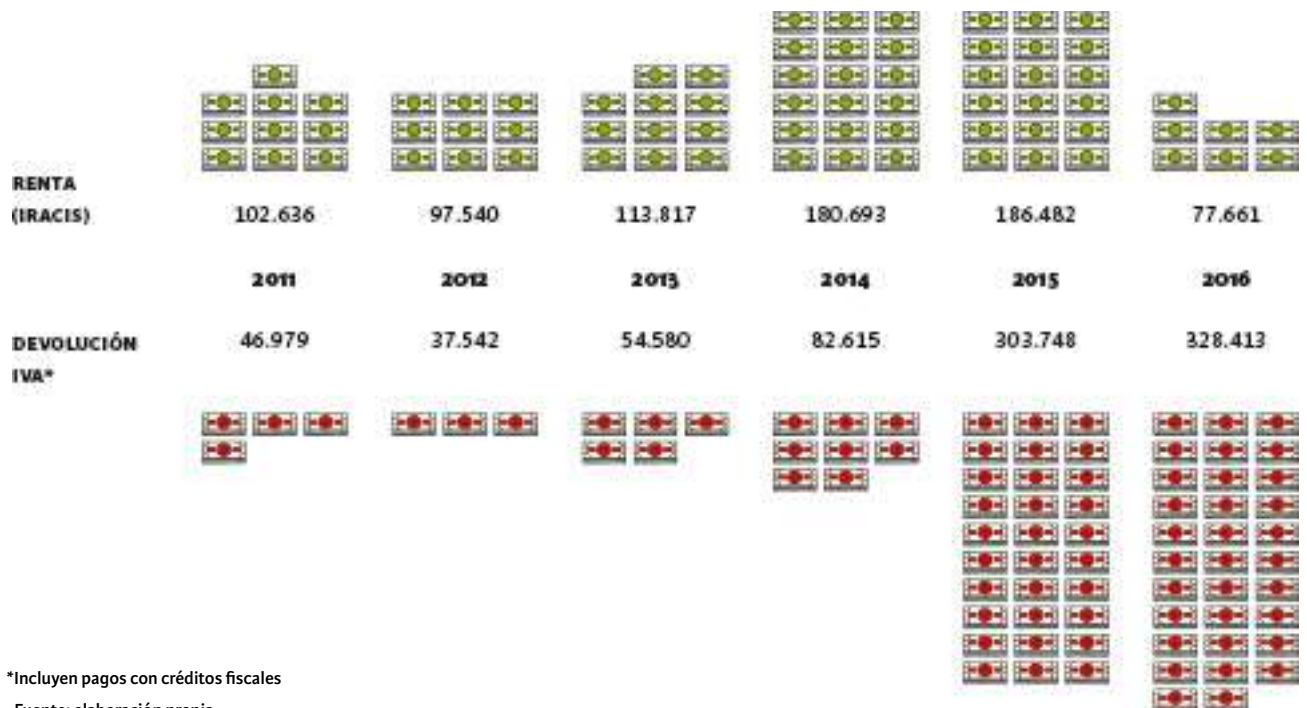
Es por esta razón que la ciudadanía e incluso organismos internacionales como el FMI (2010, 2014)⁵ y el Banco Mundial (2014) sugieren ampliar la base impositiva de manera a aumentar la contribución del sector agrícola a las recaudaciones tributarias “cuya contribución al ingreso continúa siendo modesta”.

4 Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO/IRAGRO): grava las rentas provenientes de la actividad agropecuaria realizada en el territorio nacional. La actividad agropecuaria es la que se realiza con el objeto de obtener productos primarios, vegetales o animales.

5 FMI (2010 y 2014). Consulta del Artículo IV de 2010 y 2014. Informe del personal técnico y comunicado de prensa.

GRÁFICO 16

DEVOLUCIÓN DE IVA Y PAGO DE IRACIS DE EMPRESAS AGROEXPORTADORAS DE SOJA EN MILLONES DE GUARANÍES



El gráfico anterior da cuenta de los bajos niveles de impuestos pagados y las devoluciones en crédito IVA. A partir de 2015, las devoluciones del IVA superan ampliamente el pago del IRACIS⁶. La devolución del IVA en 2015 fue superior a la inversión realizada ese año por el Estado (MAG e INDERT) en agricultura familiar, que según diferentes cálculos (Rodríguez y Villalba 2016; cálculos propios), en los últimos años estuvo entre Gs. 300.000.000.000 y 400.000.000.000. Si bien los créditos fiscales no son precisamente reembolsos en efectivo, estos saldos son utilizados por las empresas transnacionales agropecuarias contra el débito fiscal o para no pagar otros gravámenes, lo que implica menos ingresos para el fisco.

La tasa del IVA que paga el sector agropecuario es de 5%, la mitad de lo que abonan los demás contribuyentes. La vigencia de la Ley Nro. 5061/13 originó el aumento de los montos devueltos.

Otro mecanismo que reduce la contribución del sector agropecuario en el total recaudado es el utilizado por las empresas transnacionales a través de lo que se denomina “facturación fraudulenta” o manipulación de precios de transferencia.

La alteración de precios de transferencia ocurre cuando dos entidades vinculadas –Empresa X con sede en Paraguay con Empresa X con sede en otro país– que comercian o se “transfieren” bienes o servicios, aumentan o reducen artificialmente los precios de éstos a fin de eludir impuestos a las transacciones, de exportación, aranceles, IVA, o impuesto a la

renta. Para ello emiten documentación o facturas “fraudulentas”. Generalmente, la jurisdicción final de la empresa está en una guarida o “paraíso” fiscal, donde existe un bajo nivel de tributación u opacidad de información.

Según el informe mundial de la organización mundial Global Financial Integrity (GFI), Paraguay se encuentra en el lugar 37 entre 147 países del ranking mundial de mayores flujos financieros ilícitos, según el promedio de los últimos diez años.

En cuanto a flujos financieros ilícitos (FFI)⁷ por año, Paraguay registró un promedio de 3.750 millones de dólares anuales, de los cuales 3.629 millones de dólares (96,8% de los FFI de Paraguay) provinieron de la facturación comercial fraudulenta. Una alta proporción de estos flujos ilícitos están vinculados al negocio de la soja.

Esta salida de recursos tiene dos efectos. En primer lugar, erosionan la base tributaria reduciendo el aporte del sector en los impuestos a la renta. Gómez-Sabaini y Morán (2016:25) estiman una pérdida anual en ingresos tributarios de alrededor de 60.000.000 de dólares en Paraguay por la manipulación de los precios de transferencia.

En segundo lugar, la salida de capitales presiona al país a implementar medidas para incentivar la vuelta de los mismos bajo la forma de Inversión Extranjera Directa (IED). Uno de los

6 Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (IRACIS): es un impuesto establecido por ley, para aquellas personas que se dedican a la realización de actividades en forma de empresas, ya sea a través de un particular o una sociedad.

7 Flujos financieros ilícitos: el concepto amplio de FFI equipara «ilícito» con «ilegal», por lo que los FFI son movimientos de dinero o capital ilegalmente obtenidos, transferidos o utilizados de un país a otro. Esto incluiría la evasión fiscal individual y corporativa, pero no la elusión fiscal (que es legal) y otras actividades delictivas como el soborno, el tráfico de drogas o la trata de personas. El concepto ampliado se basa en la definición de diccionario de «ilícito» como «no permitido legal o moralmente» -Real Academia Española-, que abarca lo ilegal pero también lo socialmente inaceptable, como la elusión fiscal de las corporaciones multinacionales.

GRÁFICO 17

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN PARAGUAY 2004-2013 EN MILLONES DE DÓLARES, NOMINALES

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Promedio
FACTURACIÓN FRAUDULENDA	3.588	3.955	4.514	1.956	4.523	2.879	2.653	3.828	4.274	4.116	36.286	3.629
FUGAS EN LA BALANZA DE PAGOS	0	358	0	505	40	0	0	0	311	0	1214	121
Total	3.588	4.313	4.514	2.461	4.563	2.879	2.653	3.828	4.585	4.116	37.501	3.750

Fuente: Compilación con datos provenientes de Kar y Spanjers (2015: 32/36/40).*

*Kar, D. y Spanjers, J. (2015). Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Washington, DC: Global Financial Integrity.

incentivos a la IED es la exoneración de impuestos, con lo cual se genera la llamada “carrera a la baja” para competir con los demás países. El resultado final es, menores recursos para que los países financien su desarrollo y beneficios extraordinarios a las empresas transnacionales⁸.

La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés)⁹ ha emitido una declaración mundial para pedir una revisión del sistema del impuesto de renta a las sociedades a nivel internacional y reclamar cambios amplios y radicales en las normas vigentes y en las instituciones de gobierno. Algunas de las recomendaciones de esta Comisión son:

- ♦ Crear una instancia intergubernamental en las Naciones Unidas para regular la tributación corporativa a nivel mundial.
- ♦ Los Estados deben rechazar el artificio de que las filiales y sucursales de las multinacionales son entidades independientes; en lugar de ello, se debe reconocer que

8 El Proyecto OCDE/G20 de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en Inglés) es un conjunto de 15 medidas para limitar los «vacíos normativos» existentes a nivel internacional que permiten que los beneficios de las empresas «desaparezcan» o sean trasladados artificialmente hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, en las que se desarrolla una escasa o inexistente actividad económica. Según la OCDE, las estimaciones más prudentes indican que los resultados de BEPS se traducen en unas pérdidas globales de recaudación en el ámbito del impuesto sobre sociedades (IS) de entre 4% y 10%, es decir, de 100 a 240 mil millones de dólares estadounidenses al año. En el caso de los países en vías de desarrollo, el impacto potencial es particularmente mayor, dado que su dependencia de la recaudación por este impuesto es generalmente más alta. Esta propuesta tiene importantes críticas desde los Estados del G55 y de organismos de la sociedad civil global, debido a que las soluciones benefician a los países desarrollados y no a los países en desarrollo.

9 La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional tiene por objeto promover el debate sobre la reforma del impuesto a las sociedades a nivel internacional mediante una discusión lo más amplia e incluyente posible de las normas fiscales internacionales; considerar las reformas desde la perspectiva del interés público mundial en vez del nacional; y buscar unas soluciones fiscales justas, eficaces y sostenibles para el desarrollo. ICRICT fue fundada por una amplia coalición de la sociedad civil y organizaciones de trabajadores, entre las que se incluyen Action Aid, Alliance-Sud, ccrp-Terre Solidaire, Christian Aid, el Consejo Global Unions, la Alianza Mundial por la Justicia Fiscal, Oxfam, la Internacional de Servicios Públicos, la Red por la Justicia Fiscal y el Consejo Mundial de Iglesias. ICRICT es apoyado por Friedrich-Ebert-Stiftung. Está integrada, entre otras personas por Joseph Stiglitz, premio nobel de Economía, Magdalena Sepúlveda - relatora especial de Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, José Antonio Ocampo Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y ex-Ministro de Hacienda de Colombia, entre otros. <http://www.icrict.org/>

las multinacionales actúan como una entidad única que lleva a cabo sus negocios a escala internacional.

- ♦ Los países desarrollados deben dar el primer paso para frenar la actual competencia a la baja en materia de impuestos a las sociedades, acordando una tasa mínima del impuesto a los beneficios o utilidades de las empresas.
- ♦ Los Estados deben imponer sanciones penales a las prácticas abusivas en el ámbito tributario.
- ♦ Las organizaciones multilaterales deben desarrollar un modelo de retención impositiva, que obligue a la retención en la fuente de los impuestos sobre los pagos de intereses, dividendos, cánones y otros pagos entre compañías filiales de grupos corporativos multinacionales, antes de que dichos pagos transfronterizos crucen las fronteras internacionales.

El bajo peso relativo del sector agropecuario, y particularmente del sojero, en la presión tributaria tiene que ver con privilegios tributarios legalmente establecidos y prácticas abusivas -elusión¹⁰- que reducen su aporte al fisco. Adicionalmente es necesario indagar sobre la proporción de impuestos evadidos.

Las prácticas abusivas determinan elusión tributaria de las empresas transnacionales, aumenta la presión fiscal sobre los demás contribuyentes, viola las obligaciones cívicas de las empresas, roba recursos esenciales para luchar contra la pobreza y financiar los servicios públicos, exagera la desigualdad de ingresos y aumenta la dependencia del financiamiento externo, ya sea del endeudamiento como de la llegada de Inversión Extranjera Directa a la cual también se le ofrecen privilegios tributarios¹¹.

10 La elusión, por otra parte, es el aprovechamiento de huecos o “lagunas” legales para no pagar o pagar menos impuestos. Estas acciones no son necesariamente ilegales, pero, mediante maniobras fiscales sofisticadas, hacen abuso de los marcos legales e instituciones débiles.

11 Paraguay cuenta con una extensa gama de incentivos dirigidos a la inversión que incluye a la extranjera directa, entre los que se encuentran la Ley 60/90, zonas francas, régimen automotor y de maquila (Ons, Álvaro, Pablo García (coord.) 2016. Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Paraguay. BID.)