

**¿QUIÉNES  
EVADEN?**



**¿CUÁNTO?**



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de **DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA**, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

© Proyecto "Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay"

© PARAGUAY DEBATE. [www.paraguaydebate.org.py](http://www.paraguaydebate.org.py)

Asunción, Paraguay, Septiembre 2016



Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
París 1031 casi Colón  
Tel. + 595 21 425850  
[www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py)



## PRESENTACIÓN

Este material es el segundo de dos documentos elaborados para entender y debatir dos aspectos centrales del sistema tributario paraguayo: 1) cómo está organizado, cuáles son los principales problemas o características de la estructura actual, y por qué dichos problemas llevan a concluir que el sistema tributario paraguayo actual es inadecuado y por tanto altamente injusto; y 2) cómo se hace para no pagar los impuestos. Es decir, culturas instaladas que impiden contar con más recursos, principalmente debido a las prácticas evasivas y elusivas, mayoritariamente de sectores de altos ingresos. En este material abordaremos el segundo aspecto citado.

## 1. LA EVASIÓN DE IMPUESTOS, ¿QUÉ TIENE QUE VER CON LA INJUSTICIA TRIBUTARIA?

Oxfam y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su publicación "*Tributación para un crecimiento inclusivo*" indican que "unos sistemas tributarios inadecuados, así como la evasión y la elusión de impuestos, cuestan a América Latina miles de millones de dólares en ingresos tributarios perdidos, unas cantidades que podrían y deberían invertirse en luchar contra la pobreza y la desigualdad"<sup>1</sup>. Lo aquí mencionado permite mostrar cómo el sistema tributario paraguayo actual no favorece la recaudación de mayores recursos que deberían destinarse a hacer frente a la pobreza y la desigualdad.

Hablar de sistemas tributarios inadecuados es hablar en gran medida de inequidad o injusticia tributaria, la cual es una realidad hoy en el país.

Injusticia tributaria, en términos prácticos, significa que *quienes tienen menos ingresos/ganancias, pagan más impuestos en relación a sus ingresos/ganancias; y que aquellas personas o sectores con mayores ingresos/ganancias, pagan menos impuestos en relación a su ingresos/ganancias. Pagan más quienes tienen menos, y pagan menos quienes tienen más*. Hablar de injusticia tributaria implica al menos dos cuestiones a abordar:

<sup>1</sup> Fuente: Estudio "*Tributación para un crecimiento inclusivo*", realizado por Oxfam y la Comisión Económica para América Latina". Santiago de Chile, 2016. Página 5.

- Por un lado, es un problema en sí mismo. Es un problema grave de inequidad (desigualdad), profundizándola. A través de un sistema tributario diseñado sobre principios de equidad y justicia, cada persona/sector pagará impuestos en mayor medida en base a su capacidad de pago: *quienes ganan menos, pagan menos; y quienes ganan más pagan más.*

- Y por otro lado, y como ya habíamos mencionado, un sistema tributario injusto impide contar con mayores recursos que, una vez recaudados deberían destinarse a planes de reducción y erradicación de la pobreza y la desigualdad.

El siguiente esquema permite ilustrar los principales problemas o características del actual sistema tributario vigente en el país.

*Quienes tienen menos ingresos/ganancias, pagan más impuestos en relación a sus ingresos/ganancias; y que aquellas personas o sectores con mayores ingresos/ganancias, pagan menos impuestos en relación a su ingresos/ganancias. Pagan más quienes tienen menos, y pagan menos quienes tienen más.*



## CUADRO 1: PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO PARAGUAYO

1 PREDOMINANCIAS DE IMPUESTOS INDIRECTOS, QUE TIENEN IMPACTO REGRESIVO	2 ASIMETRÍA ENTRE CONTRIBUCIÓN IMPOSITIVA Y TAMAÑO DE SECTORES ECONÓMICOS	3 ELEVADOS GASTOS TRIBUTARIOS
<p>6</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el periodo 2004 – 2014, un promedio de 79% de la recaudación tributaria provino de impuestos indirectos, como el IVA<sup>2</sup>.</li> <li>• Mientras, en el año 2012, el promedio de América Latina fue de 57% de recaudación con impuestos indirectos, y 43% con directos; en el mismo año el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (conjunto de 34 países desarrollados) muestra un panorama inverso: menor recaudación con impuestos indirectos (40%), y mayor recaudación con tributos directos (60%)<sup>3</sup>.</li> </ul> <p>2 Promedio realizado en base a datos del Ministerio de Hacienda, e incluido en el documento titulado "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016.</p> <p>3 Fuente: Publicación "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990–2013", elaborada por OCDE, CEPAL y CIAT (2015). Estos datos fueron incluidos en la publicación "Privilegios que niegan derechos", elaborada por Oxfam (2015). Página 121.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del total recaudado a través de los diferentes impuestos a la renta en el año 2014, el sector agropecuario solamente aportó un 7,5% mediante el IMAGRO y el IRAGRO<sup>4</sup>.</li> <li>• El sector agropecuario en el año 2014, que contribuyó al Producto Interno Bruto (PIB) en un 24,9%, aportó a través del pago de impuestos a la renta solamente el 0,2% del total de impuestos recaudados por el Estado en proporción al PIB<sup>5</sup>.</li> </ul> <p>4 IMAGRO son las siglas del Impuesto a las actividades agropecuarias, mientras que IRAGRO son las siglas del Impuesto a la Renta de las actividades agropecuarias. Desde 2015, el IRAGRO sustituye al IMAGRO como impuesto. Respecto al dato señalado, la fuente es el Ministerio de Hacienda, y el dato fue incluido en el documento "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016.</p> <p>5 Fuente: datos oficiales incluidos en el documento "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016.</p>	<p>El 19% del gasto tributario<sup>6</sup> en el país, según datos del año 2014, beneficia a los impuestos a la renta (personal y de las empresas)<sup>7</sup>.</p> <p>6 Gasto tributario: es el monto previsto legalmente que el Estado deja de percibir al aplicar diversas formas de exoneración de impuestos en beneficio de determinados sectores, pero con el objetivo que posteriormente ello redunde en un beneficio socioeconómico mayor al monto que se deja de recaudar.</p> <p>7 La fuente del dato corresponde a elaboración propia realizada en base a datos del CIAT, y dicho dato fue incluido en el documento "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016.</p>

## 4

### IMPACTO FISCAL REGRESIVO

- El 68,3% del gasto tributario en Paraguay (casi 7 de cada 10 guaraníes) beneficia al 40% de la población con mayores ingresos, mientras que solamente el 7,2% del mismo beneficia al 20% más pobre<sup>8</sup>.
- Datos del año 2011 indican que el sector más pobre de la población (10% más pobre), destina 18 de cada 100 guaraníes de sus ingresos a pago del IVA; mientras que el sector más rico (10% con más ingresos), destina solamente 4,6 de cada 100 guaraníes de sus ingresos al pago del IVA<sup>9</sup>.

8 La fuente de los datos corresponde a elaboración propia realizada en base a datos del CIAT, y dicho dato fue incluido en el documento "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016.

9 Fuente: Ministerio de Hacienda.

## 5

### TASAS IMPOSITIVAS BAJAS Y BAJA PRESIÓN TRIBUTARIA

- La tasa general del impuesto a la renta personal (IRP) en Paraguay es del 10%, mientras que en los demás países de Sudamérica (9 países) la tasa alcanza entre el 22% y 35%.
- El impuesto a la renta en el país (IRACIS<sup>10</sup> e IRAGRO) tiene una tasa del 10%, mientras que en los demás países de Sudamérica (9 países), la misma alcanza entre el 25% y el 40%. Por ejemplo, Uruguay y Bolivia tienen una tasa del 25%.
- El promedio de presión tributaria de Paraguay en el periodo 2010 – 2013 fue de 12,3%. En el mismo periodo el promedio de presión tributaria de Uruguay y Bolivia fue de 19,3%<sup>11</sup>.
- Paraguay tiene la presión tributaria más baja entre 10 países de Sudamérica.

10 IRACIS son las siglas del Impuesto a la Renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios.

11 Las fuentes de los datos son el Banco Mundial, CEPAL Stat y Ministerio de Hacienda. Dichos datos fueron incluidos en el documento "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos. Asunción, 2016

## 6

### PRESIÓN TRIBUTARIA ESTANCADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La presión tributaria en Paraguay era de 10,1% en el año 2005, y en 2014 llega a 12%<sup>12</sup>. Sin embargo, ya desde el año 2012 se presentó un estancamiento en su crecimiento.

12 Fuente: Ministerio de Hacienda.

Obs: este esquema fue elaborado en base al material "Quiénes pagan y cuánto pagan – Hacia una equidad tributaria", elaborado por Decidamos (julio de 2016). En el presente esquema, fueron agregados algunos datos más en comparación al citado material, para aumentar la ilustración de los problemas descritos. Además, el orden de presentación de los problemas fue modificado, a fin de una mejor comprensión.

Los primeros cuatro problemas presentados en el esquema, así como las bajas tasas tributarias de los impuestos a la renta (incluido en el 5° problema) constituyen claramente ejemplos o aspectos que permiten definir al sistema tributario paraguayo como injusto. Mientras, la baja presión tributaria y su estancamiento constituyen en gran medida una consecuencia de los primeros problemas mencionados. Así, al haber una baja carga tributaria para sectores de altos ingresos, la presión tributaria es baja y de escaso crecimiento, incluso llegando al estancamiento.

Ya hemos señalado que la injusticia tributaria es un problema en sí mismo, y también hemos indicado que es un problema en el sentido de que el mantenimiento o profundización de la injusticia tributaria seguirá impidiendo contar con más recursos que, de ser recaudados, deberían destinarse a afrontar fuertemente las situaciones de pobreza y desigualdad que afectan al país, situaciones que también se dan en los países de América Latina y el Caribe. Sin dejar de lado el problema de la injusticia tributaria como problema en sí mismo, en el resto de este material nos concentraremos en mostrar otros aspectos que también impiden contar con mayores recursos para los fines ya mencionados.

Así, la baja recaudación puede ser explicada por los siguientes factores:

1. Injusticia tributaria (ya expuesta en el Cuadro 1) como elemento central de un sistema tributario inadecuado.

2. Evasión y elusión fiscal: su alta implementación por parte de personas y sectores de altos ingresos impacta de forma muy negativa en el volumen de ingresos que puede tener el Estado a través de los impuestos.

3. Aspectos que conspiran contra el pago de impuestos: el no pago o menor pago de impuestos no solamente se explica por los primeros dos puntos citados, sino también por la persistencia de una serie de discursos o posturas que conspiran contra el pago de impuestos. Estos discursos o posturas inciden en los puntos citados, ya que su vigencia por un lado impide avanzar en cambios hacia una justicia tributaria, y por otro lado sustenta –pero erróneamente– el no pago o menor pago de impuestos mediante prácticas de evasión y elusión.

A partir de ahora, serán los puntos 2 y 3 incluidos en el recuadro los que serán desarrollados en el presente material.



## ¿POR QUÉ TENEMOS UNA BAJA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS?

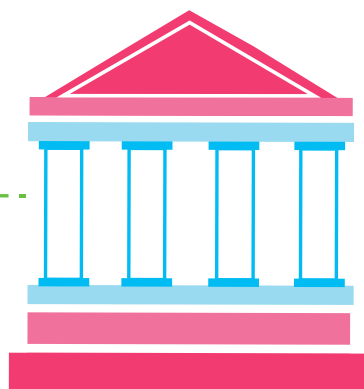
**1 INJUSTICIA TRIBUTARIA: PAGAN MENOS QUIENES TIENEN MÁS.**



**2 EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL: ALTO IMPACTO MONETARIO DE LA EVASIÓN/ELUSIÓN DE PERSONAS Y SECTORES DE ALTOS INGRESOS.**



**3 DISCURSOS Y POSTURAS CONTRARIAS AL PAGO DE IMPUESTOS.**



## 2. ¿QUÉ ES LA EVASIÓN Y QUÉ ES LA ELUSIÓN? CONCEPTOS Y ALGUNOS MECANISMOS UTILIZADOS

### 2.1. CONCEPTOS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN

Son actos que tienen una misma finalidad: no pagar o pagar menos impuestos. La diferencia entre ambos está definida desde la perspectiva legal: mientras la **evasión tributaria** es ilegal, la **elusión tributaria** se realiza dentro del marco de la ley, pero aprovechando las debilidades e imprecisiones existentes en el conjunto de leyes y reglas tributarias. Como ya hemos señalado y como se indicará más adelante

10

OBJETIVO	PERSPECTIVA LEGAL	FORMAS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN NACIONAL	ALGUNAS FORMAS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN TRANSNACIONAL	IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA
La evasión y la elusión buscan lo mismo: pagar menos impuestos o no pagar impuestos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La <b>EVASIÓN</b> es ilegal.</li> <li>•La <b>ELUSIÓN</b> se realiza dentro de la ley, pero se aprovecha la debilidad del marco legal.</li> </ul>	Evadir o eludir pago de impuestos dentro del propio país, y sin afectar a otro país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Flujos financieros ilícitos.</li> <li>•Paraisos fiscales.</li> <li>•Operaciones comerciales a través de manipulación de precios de transferencia.</li> </ul>	La evasión y elusión realizadas por empresas y personas de altos ingresos son de un volumen monetario mayor.

**Obs:** la evasión y elusión nacional debe entenderse como el acto evasivo o elusivo que empieza y termina en el propio país, sin afectar a otro país. Cuando hablamos de evasión o elusión transnacional, hablamos de que hay dos o más países que son afectados por actos de evasión o elusión.

con algunas cifras ilustrativas, existen personas y empresas de sectores de altos ingresos que realizan fuertes prácticas evasivas y elusivas, las cuales impactan en forma significativamente negativa en la recaudación tributaria por parte de los Estados. Respecto a la elusión fiscal en particular, es extendida en los países la práctica de numerosas empresas de recurrir a la denominada *planificación fiscal o tributaria*. ¿En qué consiste? En detectar cuáles son las debilidades, lagunas o ambigüedades de las leyes y reglas tributarias para pagar menos impuestos.

## 2.2. ALGUNOS MECANISMOS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN

Antes de echar un vistazo a números que nos permitan tener una idea de cuánto es lo que se evade y elude, veamos algunos mecanismos de evasión y elusión que se utilizan, tanto a nivel nacional como transnacional.

### A. Mecanismos de evasión y elusión nacional

El siguiente cuadro presenta los mecanismos respecto al IVA, a los impuestos a la renta, y a los aranceles (gravamen aduanero).

11

**CUADRO 2: ALGUNOS MECANISMOS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN NACIONAL**

IVA	<p>No declarar el monto real de la facturación o no facturar una venta.            Inventar o inflar créditos fiscales.            Se abren empresas, acumulan crédito fiscal y luego se clausuran.            Devolución de IVA a organizaciones sin fines de lucro.            Declaración jurada con créditos inexistentes o de gastos no deducibles.            Fabricar exportación y pedir devolución del IVA al fisco.</p>
IMPUESTO A LA RENTA	<p>Introducir gastos no deducibles como si fueran un costo.            Declarar un monto menor en ingresos.            Declarar costos más elevados.</p>
ARANCELES (GRAVAMEN ADUANERO)	<p>La no declaración (contrabando).            La subdeclaración, en la importación y en la exportación.            Simulación de exportación para devolución fraudulenta del IVA.</p>




Fuente: Estudio "Cómo se roba a la Nación. Los mecanismos de la evasión y elusión fiscal más empleados", elaborado por José Carlos Rodríguez, y publicado por Decidamos. Asunción, 2012. En dicha publicación se explica con detalles cada uno de estos mecanismos.

## B. Mecanismos de evasión y elusión transnacional

Brevemente haremos referencia a los mecanismos que se presentan en el siguiente cuadro.

**CUADRO 3: ALGUNOS MECANISMOS DE EVASIÓN Y ELUSIÓN TRANSNACIONAL**

12

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS (FFI)	PARAÍOS FISCALES	COMERCIO A TRAVÉS DE MANIPULACIÓN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA
<p>Un FFI es el “dinero obtenido o utilizado de forma ilícita y, en ambos casos, transferido ilegalmente de un país a otro, e incluye las ganancias no declaradas ante las autoridades tributarias”<sup>13</sup>.</p> 	<p>Son países que exoneran o aplican una muy exigua tributación a: a) personas/empresas de otros países que mantienen fondos en cuentas bancarias de dichos países; y b) empresas que se abren y funcionan en dicho país. Un destino habitual de los FFI son los paraísos fiscales.</p> 	<p>Los precios de transferencia son los precios de compraventa establecidos en operaciones comerciales transnacionales. La manipulación de estos precios es habitual por parte de empresas multinacionales, las cuales realizan operaciones comerciales entre sus propias filiales ubicadas en distintos países. Por tanto, al ser una operación entre filiales, sumada a la falta de eficaces sistemas de control de las administraciones tributarias de los países, resulta fácil para dichas empresas manipular de forma abusiva dichos precios para aumentar ganancias y eludir el pago de impuestos.</p> 

<sup>13</sup> Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015).

### 3. PONIENDO NÚMEROS A LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN

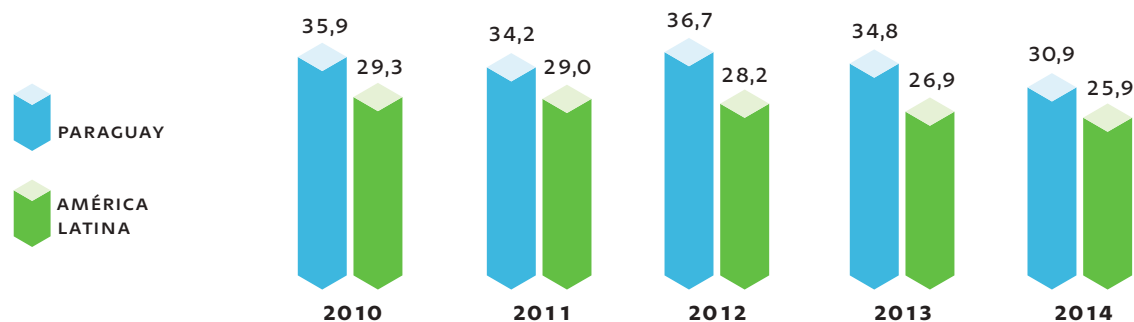
En esta sección se presentan datos de: a) evasión del IVA y del impuesto a la renta; b) evasión del IRACIS; c) flujos ilícitos de capital. Un aspecto predominante en cuanto a cifras de evasión y elusión, es que no existen suficientes estudios al respecto, y ello también se manifiesta en que en muy pocos casos existen datos año a año.

#### 3.1. Evasión del IVA y del impuesto a la renta

En el periodo 2010 – 2014, ha disminuido la evasión del IVA en el país. Sin embargo, la tasa de evasión aún no alcanza el promedio de América Latina.

13

GRÁFICO 1: EVASIÓN DEL IVA EN EL PERIODO 2010 – 2014 (EN %)



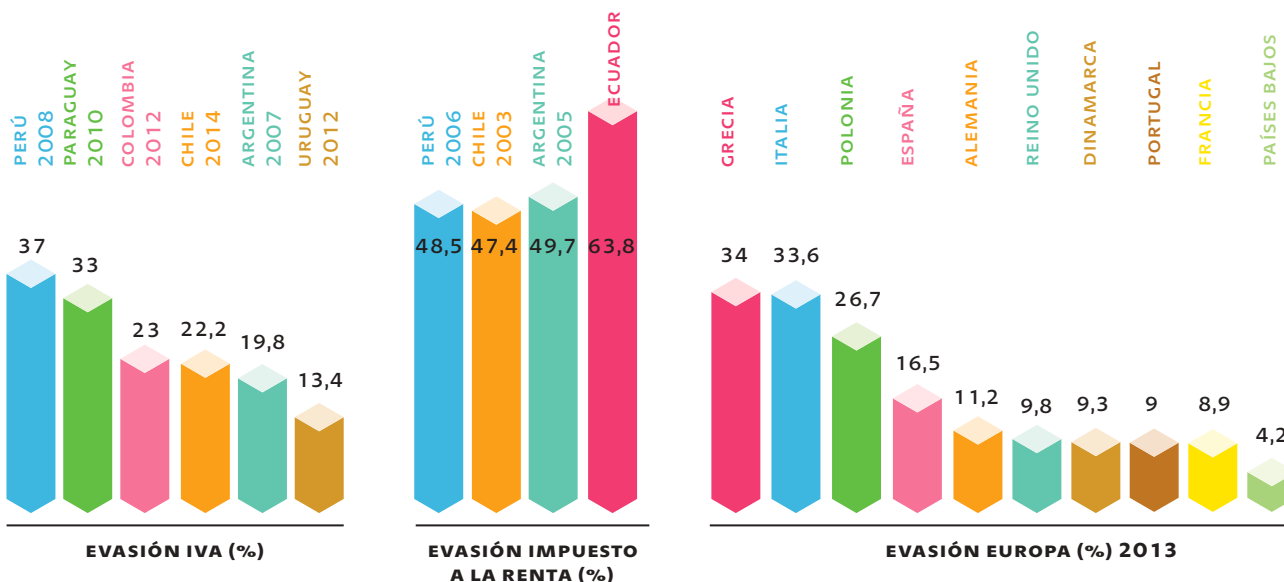
Fuente: Datos de la Subsecretaría de Estado de Tributación, incluidos en el "Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay – Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017", elaborado por el Ministerio de Hacienda.

En los últimos años se ha venido dando una reducción de la evasión del IVA en el país. Sin embargo, la tasa de evasión de Paraguay se encuentra aún por encima del prome-

dio de América Latina. Mientras, de 10 países europeos seleccionados, 7 de ellos tienen una tasa de evasión menor al 20% (Cuadro 4).

**CUADRO 4: EVASIÓN DEL IVA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA (EN %)<sup>14</sup>**

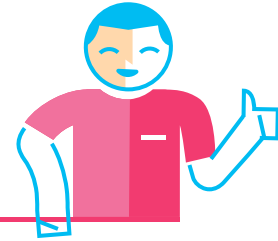
14



Fuente: Los datos de evasión de IVA están incluidos en la publicación "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016", elaborados por CEPAL sobre la base de información de organismos oficiales de los países; páginas 69 y 71. Mientras, los datos de evasión del impuesto a la renta corresponden a una compilación de Roberto Machado para Oxfam, en base a un estudio de Cómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) y SUNAT (2010); y estos datos de impuesto a la renta fueron incluidos en la publicación "Privilegios que niegan derechos", elaborada por Oxfam (2015); página 159.

14 Como se ha señalado antes, son poco los estudios existentes sobre tasas de evasión de impuestos, y la escasez de estudios también afecta la posibilidad de tener datos año por año en forma continuada; por ello los datos expuestos en este cuadro no tienen una uniformidad en cuanto a los años de los datos. De todas formas, los datos expuestos en dicho cuadro permiten tener una alta aproximación al panorama de evasión del IVA y del impuesto a la renta en los países cuyos datos se exponen.

*Estos datos permiten estimar que posiblemente la evasión de los impuestos a la renta en Paraguay estaría por encima del 30,9% de evasión del IVA.*



15

Estos datos sobre evasión del IVA presentados, muestran que esta situación es una realidad en los sistemas tributarios de los países. Y para el caso paraguayo, estos datos ayudarían a desalentar el discurso *anti-tributario* de que primero debe combatirse la evasión y recién después crear o aumentar impuestos. Pero recordemos que cualquier creación o aumento de impuestos debe justificarse desde la justicia tributaria, que en el caso de Paraguay significa que quienes ganan más deben pagar más impuestos. En resumen, desde un discurso pro-tributario, combatir la evasión y recaudar más a través de impuestos justos deben ser tareas simultáneas.

Respecto a la evasión de impuestos a la renta, no existen datos disponibles sobre el caso de Paraguay, y los pocos estudios respecto a la evasión de estos impuestos en otros países son ya de hace varios años. Sin embargo, a modo de

tener una aproximación al panorama de evasión de los impuestos a la renta, los datos sobre la evasión en el periodo 2003 – 2006 que se exponen en el cuadro 4- muestran que la evasión del impuesto a la renta (personal y de las empresas) es mayor a la evasión del IVA, rondando el 50%.

Otro dato importante en este punto: en términos monetarios, en el año 2013 los países de América Latina dejaron de percibir unos 200.000 millones de dólares por evasión de los impuestos a la renta, y 120.000 millones por evasión del IVA<sup>15</sup>.

Estos datos permiten estimar que posiblemente la evasión de los impuestos a la renta en Paraguay estaría por encima del 30,9% de evasión del IVA.

<sup>15</sup> Fuente: Estudio "Tributación para un crecimiento inclusivo", realizado por Oxfam y la Comisión Económica para América Latina". Santiago de Chile, 2016. Página 10.

### 3.2. EVASIÓN DEL IRACIS

El IRACIS forma parte de los impuestos a la renta de las empresas en Paraguay (el otro impuesto a la renta de las empresas en el país es el IRAGRO). Si bien en el punto 3.1 se efectuó una estimación de la evasión del grupo de impuestos a la renta en Paraguay, en el marco del estudio "El impacto de las exportaciones de commodities en el sistema tributario paraguayo" elaborado por Decidamos<sup>16</sup>, se realizó un cálculo del monto que las empresas multinacionales agroexportadoras deberían haber pagado en concepto de IRACIS<sup>17</sup> en el año 2011.

Según datos oficiales, dichas empresas abonaron 32.500 millones de guaraníes en concepto de IRACIS en el año 2011. Y de acuerdo al cálculo realizado en el marco del estudio (tomando datos oficiales y datos del mercado internacional), el monto que debían haber abonado es de 246.400 millones de guaraníes, es decir evadieron o eludieron el pago de 214.000 millones de guaraníes (unos 38.900.000 dólares al cambio actual).

16

## EVASIÓN / ELUSIÓN

DE IMPUESTO A LA RENTA  
POR PARTE DE EMPRESAS  
MULTINACIONALES  
AGROEXPORTADORAS  
EN EL AÑO 2011  
EN PARAGUAY:



**214.000**  
MILLONES DE GUARANÍES  
**(38.900.000 U\$S)**



Esto significa que estas empresas pagaron 8 veces menos de lo que debían haber abonado a través del pago del impuesto a la renta.

Fuente: elaboración propia en base al estudio "El impacto de las exportaciones de commodities en el sistema tributario paraguayo", realizado por Decidamos. Asunción, 2015.

<sup>16</sup> Estudio realizado por Decidamos. Asunción, 2015.

<sup>17</sup> A modo de necesaria aclaración, es importante indicar que el sector agrícola paga uno u otro impuesto según la característica de la actividad de la empresa: las empresas productoras deben pagar el IRAGRO por sus ganancias generadas; mientras que las empresas agroexportadoras (que compran granos de los productores y luego los venden en el mercado internacional) deben pagar el IRACIS por sus ganancias generadas.



### 3.3. FLUJOS ILÍCITOS DE CAPITAL

En cuanto a formas transnacionales de evasión / elusión, el impacto de los flujos ilícitos de capital es una preocupación creciente de los países, debido a los montos cada vez más elevados que salen de cada país sin abonar lo que corresponde en concepto de impuestos. En el caso de Paraguay, los FFI que salieron del país entre los años 2004 y 2013 suman alrededor de 3.750 millones de dólares. Esto significa que varios millones de dólares no ha recaudado el país como efecto de la salida de tal volumen de recursos.



17

#### CUADRO 5: PARAGUAY EN EL MUNDO EN CUANTO A FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS (FFI)

##### MONTO DE FFI DE PARAGUAY / PERIODO 2004 – 2013:

3.750 millones de dólares

##### EN RELACIÓN A 149 PAÍSES ANALIZADOS, PARAGUAY:

- Ocupa el puesto 37 en el ranking de países con mayor monto de FFI.
- En proporción al PIB, ocupa el 11° lugar.
- En proporción a su población (por persona), ocupa el 4° lugar.

Los datos incluidos en el cuadro 5 muestran que Paraguay es un país altamente afectado por la existencia de FFI que salen del país. Este panorama de vulnerabilidad de los países frente a los FFI exige una coordinación global entre Estados para hacer frente a esta situación.

Fuente: Elaboración propia, con base en Kar, Dev and Joseph Spanjers, "Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013" (Global Financial Integrity).

#### 4. ¿POR QUÉ SE EVADE?

Luego de visualizados los aspectos conceptuales, mecanismos y cifras varias de elusión y evasión, resulta fundamental explorar los discursos o posturas que conspiran o que son contrarias al pago de impuestos. Como habíamos señalado anteriormente, analizar estos discursos o posturas es de fundamental importancia, ya que ellos en gran medida se utilizan para: a) argumentar en contra de justicia tributaria; y b) no pagar o pagar menos impuestos. Además, conocer estos discursos permite también poder construir y desarrollar discursos y posturas pro-tributarias diversas.

En el siguiente cuadro se presentarán cinco de estos elementos o argumentos contrarios al pago de impuestos, y que son representativos del discurso que sostienen algunas personas y sectores ligados a temas socioeconómicos. Como podrá notarse, los primeros dos elementos hacen un énfasis en el tema de la calidad en el uso de los recursos recaudados vía impuestos; mientras que los otros tres están vinculados mas bien a cuestiones de orden económico. En la columna derecha del mismo cuadro, por cada argumento *anti-tributario* se desarrollan cuáles serían los discursos *pro-tributarios*.

**CUADRO 6: LA CULTURA TRIBUTARIA. ARGUMENTOS EN CONTRA Y A FAVOR DEL PAGO DE IMPUESTOS**

NO HAY QUE PAGAR IMPUESTOS O HAY QUE PAGAR MENOS IMPUESTOS PORQUE:	¿CÓMO REFUTAR ESTE ARGUMENTO? (ARGUMENTOS PRO-TRIBUTARIOS)
<p><b>1</b> Hay mala calidad en el uso de los recursos recaudados: el Estado gasta mal lo que recauda, "no se ve el retorno" de lo que se paga en impuestos. Cuando el Estado empiece a mejorar el uso de los recursos, ahí tiene sentido pagar impuestos.</p>	<p>Se entra en un círculo vicioso que conspira contra el pago de impuestos. José Carlos Rodríguez, en la investigación <i>¿Cómo se roba a la Nación?</i> lo define así: "El problema consiste en que un Estado pobre no puede alcanzar mucha calidad; el clientelismo y la prebenda son favorecidos por la debilidad del Estado, entonces, porque el Estado es malo no se quiere pagar; y, porque no se paga el Estado seguirá siendo malo, luego, otra vez no hay que pagar; y así se inicia una y otra vez el círculo vicioso"<sup>18</sup>. Es decir, este círculo vicioso favorece las prácticas clientelares y prebendarias. Romper o salir del círculo vicioso implica dos posturas simultáneas: pagar impuestos y exigir más calidad al Estado en el uso de lo recaudado. Y así se pasaría a un círculo virtuoso: Pago de impuestos – Mejores planes y servicios públicos – Sociedad más justa y con mejor calidad de vida.</p>
<p><b>2</b> Hay corrupción: los recursos aportados con impuestos terminan en manos de políticos, en financiar operadores y campañas electorales.</p>	<p>Este argumento está fuertemente relacionado al argumento anterior, y tiene que ver también con la calidad en el uso de los recursos aportados vía impuestos. En este caso, aplica también responder al círculo vicioso descrito, con prácticas de exigir un uso adecuado de dichos recursos y de seguir pagando impuestos al mismo tiempo. Esta exigencia puede ejercerse a través de diversas formas de participación e incidencia ciudadana: la denuncia, la propuesta, la organización, el voto responsable, entre otras formas.</p>

(Continúa el cuadro en la página 20)

<sup>18</sup> Fuente: Estudio "Cultura Tributaria. Propuestas y Argumentos para aumentar la Justicia Fiscal" Los mecanismos de la evasión y elusión fiscal más empleados", elaborado por José Carlos Rodríguez, y publicado por Decidamos. Asunción, 2011. Páginas 14 – 15.

NO HAY QUE PAGAR IMPUESTOS O HAY QUE PAGAR MENOS IMPUESTOS PORQUE:	¿CÓMO REFUTAR ESTE ARGUMENTO? (ARGUMENTOS PRO-TRIBUTARIOS)
<b>3</b> El impuesto atenta contra la producción y riquezas generadas por el sector empresarial. Esa producción y esas riquezas son las que en verdad traen prosperidad social. Además, pagar impuestos dificulta tener un capital suficiente para reinvertir.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desde una mirada más centrada en la cuestión empresarial, las empresas se crean y funcionan a partir de un conjunto de condiciones legales, administrativas, de infraestructura y otras. Estas condiciones fueron creadas por los Estados a partir de recursos recaudados con impuestos, y esas condiciones deben ser mantenidas y potenciadas a través de impuestos.</li><li>• Desde la visión de los impuestos como aporte para tener una sociedad más justa y no solamente para beneficio propio, los impuestos que paguen las personas físicas y jurídicas, sean o no del sector empresarial, deben destinarse para alcanzar ese ideal de sociedad más justa.</li><li>• Desde un enfoque del Estado de Bienestar, los Estados tienen la función de desarrollar planes y acciones en diversos ámbitos (salud, educación, infraestructura, medio-ambientales, etc.) en beneficio de los/as habitantes; es decir planes y acciones que no los puede desarrollar el mercado (tenga o no fallas el mercado), y que no corresponde que los desarrolle el mercado.</li></ul>
<b>4</b> La baja carga tributaria es un atractivo para atraer inversión extranjera.	Según datos del Banco Mundial, citados en el estudio "Cultura Tributaria y Sociedad" <sup>19</sup> , son los países con mayor presión tributaria quienes tienen mayor inversión extranjera directa (periodo 2002 – 2013). Además, tomando como parámetro dichos datos, Paraguay con su nivel de presión tributaria actual (cerca al 13%) debería tener una entrada promedio de capital extranjero que ronde el 3,87% de su PIB, pero su promedio es de 1,29%.
<b>5</b> La mediterraneidad del país es un sobrecosto importante en los procesos de comercialización y producción, y ese sobrecosto ya debería exonerar/disminuir el pago de impuestos a dichos sectores.	Superar la dificultad que implica la mediterraneidad requiere acciones del Estado en materia de infraestructura (puertos, dragado de ríos, puentes, carreteras, otros) que requiere financiamiento, el cual no podrá garantizarse sin el pago de impuestos. Es decir, en vez de señalar que no hay que pagar más impuestos por la mediterraneidad (argumento anti-tributario), debe señalarse que la mediterraneidad implica una situación que requiere pagar impuestos suficientes para hacer posible obras que dejen de lado la visión de la mediterraneidad como dificultad.

19 Los referidos datos, cuya fuente es el Banco Mundial, están incluidos en el estudio "Cultura Tributaria y Sociedad" elaborado por José Carlos Rodríguez y Roberto Villalba, y publicado por la entidad Investigación para el Desarrollo (ID). Asunción, 2015. Página 28.



## 5. ¿EXISTE RELACIÓN ENTRE LA EVASIÓN, LA ELUSIÓN Y GASTO TRIBUTARIO?

22

El gasto tributario es el monto que deja de percibir el Estado a través de mecanismos o disposiciones legales que permiten no pagar o pagar menos ciertos impuestos (ejemplos de mecanismos: exoneraciones, créditos fiscales, deducciones, regímenes especiales varios, tasas impositivas reducidas respecto a la tasa general del impuesto, entre otras). Estos mecanismos se conceden a determinados contribuyentes, actividades, sectores económicos o zonas geográficas. Dichos mecanismos, teóricamente, se deben establecer en la legislación tributaria si los beneficios económicos y/o sociales son mayores a lo que se está dejando de recaudar.

Desde un punto de vista conceptual/formal, gasto tributario no es lo mismo que evasión / elusión. Pero, el punto para analizar es que tanto uno como el otro implica recursos que no ingresan a la caja común (Estado). "...en aras de recaudar sin distorsiones es necesario duplicar los esfuerzos para reducir la evasión y hacer un análisis del retorno de los gastos tributarios para conocer el valor agregado que representan para la sociedad en su conjunto, dado que constituye recursos que el Estado deja de recaudar y por lo tanto limita sus acciones en cuanto a las políticas que debe ejecutar"<sup>20</sup>.

20 Artículo de Julio Ramírez, titulado "Los retos de los sistemas tributarios y la equidad fiscal", incluido en la Revista Economía y Sociedad N° 38, publicada por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay (CADEP). Asunción, 2016. Página 16.

Es decir, implementar mecanismos de gasto tributario debe ser fruto de un cuidadoso análisis previo, para asegurar que efectivamente existirá un beneficio socioeconómico mayor al monto que se dejará de recaudar. Sin embargo, la situación respecto al gasto tributario en el caso paraguayo se complejiza por el hecho de que:

- a) datos ya mencionados en este material indican que el gasto tributario del IVA beneficia en mayor medida a personas y sectores de altos ingresos;
- b) además de tener las tasas de impuestos a la renta más bajas entre 10 países sudamericanos, y además de que posiblemente la evasión de estos impuestos esté por encima del 30% -ambos aspectos señalados antes en este material-, el 19% del gasto tributario en Paraguay favorece a los impuestos a la renta (personal y de las empresas).

Por ello urge realizar una profunda revisión del gasto tributario en Paraguay, teniendo en cuenta al menos dos aspectos: por un lado, que ciertas exoneraciones previstas en el gasto tributario pueden tener una incidencia significativa en la baja recaudación; y por otro lado, que ciertas exoneraciones pueden estar disfrazando impuestos que no quieren ser pagados por personas o grupos alcanzados por los impuestos a la renta (personal y de las empresas).

## CONCLUSIONES

**Frente a los problemas que demuestran que persiste un sistema tributario injusto en Paraguay, urgen cambios en la legislación tributaria para modificar esta situación. Mejorar el sistema tributario bajo principios de justicia y equidad es un fin en sí mismo, pero también es un medio para tener mayores recursos que deben destinarse a programas sociales, teniendo en cuenta los niveles de pobreza y desigualdad en el país.** La política estatal formalizadora que predominó en los últimos años principalmente hizo que aumente la cantidad de contribuyentes, pero el estancamiento de la presión tributaria desde 2012 muestra en términos monetarios, que se precisa una mayor carga tributaria en los sectores de altos ingresos, en vista de los datos existentes (oficiales y de organismos internacionales) que indican un exiguo monto de pago de impuestos por parte de estos sectores en relación a sus ingresos.

**El otro elemento, también fundamental y que contribuye a una baja recaudación tributaria en el país, lo constituye la evasión y elusión fiscal.** Un desafío del Estado es encontrar la manera de avanzar hacia la reducción significativa de estas prácticas, prestando especial atención a los niveles de evasión del impuesto a la renta, ya que ello, en términos de montos, resta significativamente recursos públicos. En el caso de la evasión y elusión transnacional, el desafío es avanzar hacia una articulación y relacionamiento global más efectivo entre Estados para afrontar esta situación.

**Y construir una cultura tributaria, una mentalidad tributaria a favor del pago de impuestos es un desafío también fundamental que permitirá una mayor recaudación.** Aquí la apuesta debe darse en que existan cada vez más *ciudadanas y ciudadanos con responsabilidad fiscal*, desde la perspectiva que los impuestos constituyen un mecanismo que, adecuadamente utilizado e implementado, contribuye al desarrollo de una sociedad más justa y con mayor igualdad de oportunidades. El perfil de estos ciudadanos y ciudadanas es que, al mismo tiempo de pagar convencidos/as sus impuestos, se preocupan en controlar/exigir que las autoridades estatales utilicen adecuadamente el monto recaudado en concepto de impuestos. **Un elemento fundamental que puede contribuir a aumentar la mentalidad a favor del pago de impuestos, es contar con un sistema tributario justo, con impuestos justos, en donde cada quien los pague según su capacidad contributiva.**

Urge contar con mayores recursos para políticas sociales teniendo en cuenta, entre otras las siguientes características del país: a) alta predominancia de impuestos indirectos, los cuales afectan más personas de bajos ingresos; b) altos niveles de pobreza y desigualdad: según datos de CEPAL elaborados sobre la base de información oficial de los países, Paraguay tiene el mayor porcentaje de población en situación de pobreza entre 10 países sudamericanos; y también tiene un índice de desigualdad mayor al promedio de América Latina y el Caribe; c) baja inversión de recursos en políticas sociales (casi 4 veces menos que el promedio de Latinoamérica y el Caribe).



Fb Paraguay Debate  
Tw @paraguaydebate  
[www.paraguaydebate.org.py](http://www.paraguaydebate.org.py)

CON EL APOYO DE



UNIÓN EUROPEA