IMPUESTOS A LA RIQUEZA YA

EL SISTEMA FISCAL PARAGUAYO Y EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS

PROBLEMÁTICA, PROPUESTAS Y DESAFÍOS

DECIDAMOS
www.decidamos.org.py
CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL

Informe elaborado por Sarah Zevaco

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
París 1031 casi Colón
Asunción, Paraguay
(595 - 21) 425 - 850
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd

Octubre del 2021

INTRODUCCIÓN

A mediados del año 2021, luego de un año y medio de pandemia, y ante una situación aun extremadamente caótica (al menos para algunas clases sociales) e insegura en Paraguay, distintos sectores de la sociedad están tomando consciencia que el impacto social y económico de la pandemia (y de las medidas que se tomaron para contrarrestarla) será al menos de mediano plazo y tendrá -o tiene ya- graves consecuencias económicas.

En estos días se está examinando en el Congreso un proyecto de ley que propuso el Poder Ejecutivo (entregó el 21 de junio 2021 al Congreso), "*Que establece medidas transitorias de Consolidación Económica y de Contención Social, para mitigar el Impacto de la Pandemia de la COVID – 19 o CORONAVIRUS*"[1], el cual plantea una serie de medidas económicas en continuidad a las que se fueron tomando hasta ahora por parte de un gobierno que, siguiendo la tradición del partido de gobierno (ANR)[2], fue protegiendo los intereses de quienes son acumuladores de ganancias, y si bien no tuvo otras opciones que promocionar algunas medidas de protección social durante el 2020, asentó su actuar en la generación de deuda pública externa para la financiación de dichas medidas.

Por otro lado, se presentó y se viene debatiendo también desde mayo del 2021 el proyecto de ley "*Que declara emergencia educativa en todo el territorio nacional y crea la tasa extraordinaria a las grandes fortunas*"[3] , que aún no fue tratado por el Congreso a la fecha de hoy pero sí, fue objeto de una audiencia pública.

Estas medidas normativas, bastante distintas desde los enfoques ideológicos, políticos y económicos, responden a una misma realidad: la falta de disponibilidad de fondos estatales para el ejercicio de los derechos fundamentales (salud, educación, vivienda, tierra) y finalmente, una larga incapacidad por parte del Estado paraguayo para generar financiamiento estatal que permita asegurar sus funciones soberanas. Ello es obviamente consecuencia de decisiones políticas que reflejan las enormes brechas que tiene nuestra sociedad y que persisten en el país: las desigualdades históricas que son el producto de políticas económicas que las profundizaron – tal como es el ejercicio de la política tributaria actual: 10% como techo de presión tributaria, la más baja de la región, de la cual participa más del 80% de impuestos indirectos (impuestos al consumo: IVA y ISC[4]).

---

1 Disponible en http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123761 , con distintos antecedentes.
[2] ANR. Asociación Nacional republicana, más conocido como ***Partido colorado***
3 Disponible en http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123524 , con distintos antecedentes
[4] IVA: Impuesto al Valor Agregado; ISC: impuesto selectivo al consumo

En efecto, hasta hoy sigue pendiente la "madre de todas las batallas": la reforma tributaria. Así como refiere Borón (2003:36): *"ninguna reforma del estado digna de ese nombre será posible en los estados latinoamericanos sin cortar de raíz la Hidra de las Siete Cabezas del "veto contributivo" que hasta hoy ejercen las clases dominantes. Sin atacar esta pesada herencia que proviene de la época colonial – ¡los conquistadores y colonizadores no debían pagar impuestos, sino recibir tributos de los nativos!– no habrá estado dotado de las capacidades mínimas necesarias para estar a la altura de los desafíos de la hora actual. Esto supone, entonces, acabar con tan perversa tradición que gozan los ricos y las grandes empresas, situación tan escandalosa que hasta los propios informes y estudios del FMI parecen libelos ultra-izquierdistas más que documentos elaborados por fríos tributaristas."*

De la misma manera, el concepto de "democracia capturada" desarrollado en particular por Oxfam, pone en relieve causas de las desigualdades y la intencionalidad de la captura, entendiéndola como *"el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) —en favor de sus intereses y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional) con efectos potenciales en la democracia y la desigualdad"* (Oxfam, 2021:4).

El impuesto a las grandes fortunas es, en estas condiciones, un símbolo democrático. Por esta razón, fue implementado a lo largo de la historia por parte de gobiernos liberales, que veían en tiempos de crisis la necesidad no sólo de aumentar los recursos estatales sino también la de emprender medidas simbólicas fuertes, cuando las crisis exacerbaban las desigualdades y proyectaban una imagen pésima de las democracias liberales, cuando éstas pretendían ser entendidas como los sistemas políticos más justos que existían[5].

En este documento, se propone, desde estos enfoques, presentar una síntesis de los desafíos existentes en el sistema fiscal paraguayo en estos tiempos, las herramientas de generación de recursos estatales que se vienen utilizando y sus consecuencias, así como finalmente, plantear el debate central del impuesto a las grandes fortunas.

5 Uno de los ejemplos sigue siendo EEUU en 1934, en plena Gran Depresión, cuando F. D. Roosevelt planteó y logró la aprobación de un impuesto sobre la renta del 79% para los americanos que ganaran más de 5 millones de dólares al año y uno de impuestos a las sucesiones, del 70%, para herencias con un valor superior a los 50 millones de dólares.

1

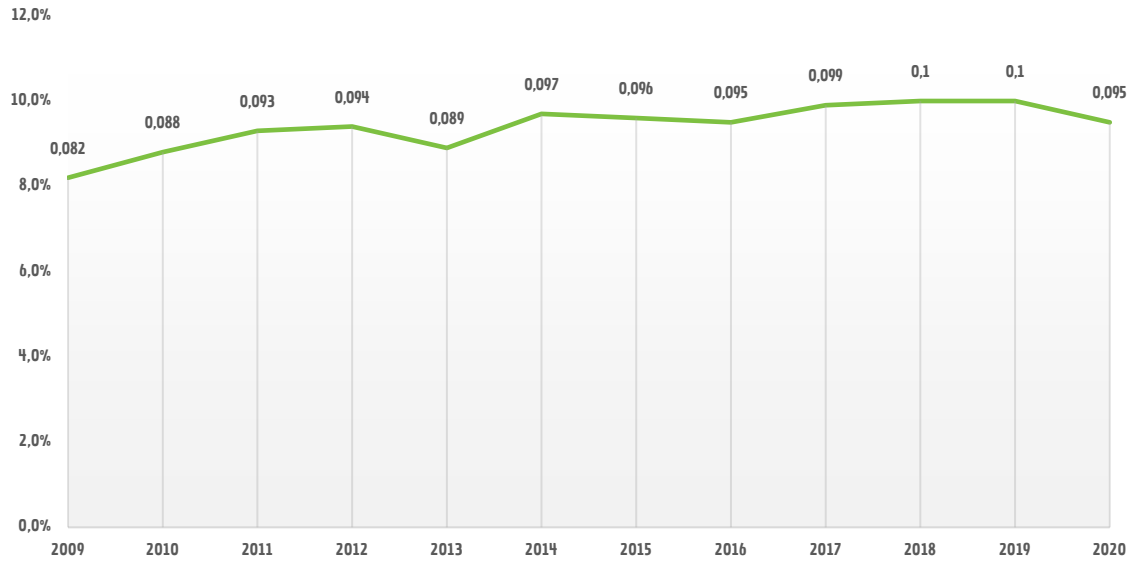
EL ESCENARIO FISCAL ACTUAL

Son cuatro las grandes características del escenario fiscal actual en Paraguay. Se presentan a continuación.

1.1. La baja e injusta presión tributaria

La presión tributaria de Paraguay se mantiene alrededor del 10% desde hace varios años. El gráfico 1 muestra la presión tributaria en la última década[6]. Así mismo, en los cálculos que incluyen las cotizaciones sociales, la recaudación tributaria sigue siendo una de las más bajas de la región.

Gráfico 1: Presión tributaria en Paraguay (en % del PIB)



Fuente: SET, Ministerio de Hacienda, 2020.

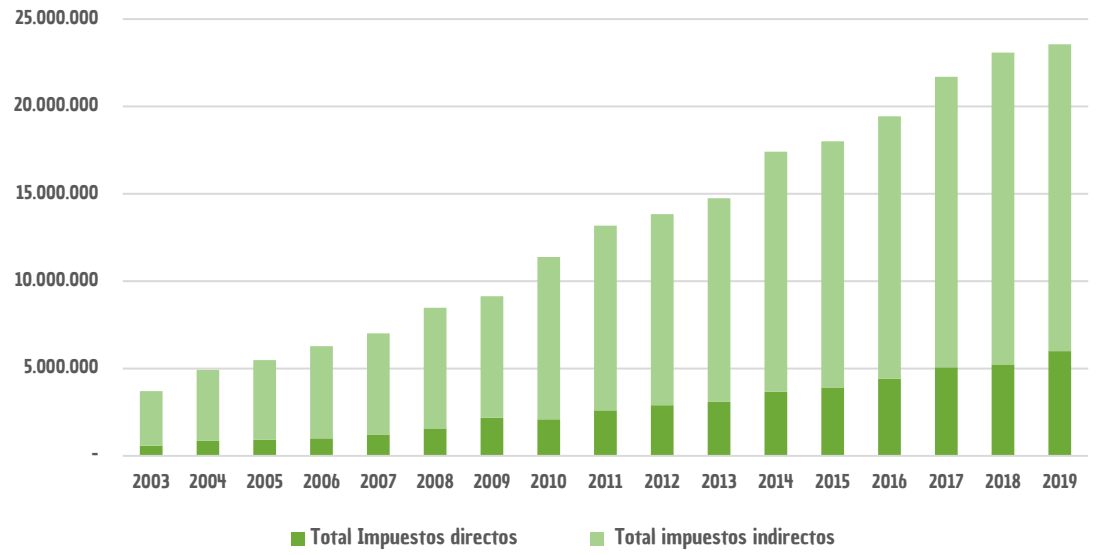
Los datos de la OCDE en su informe sobre las estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe[7] muestran la extrema fragilidad y vulnerabilidad del sistema fiscal paraguayo: la

6 Datos disponible en https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/estadistica/recaudaciones-tributarias/Presion%20Tributaria%202009-2020.pdf
7 Informe disponible en https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-paraguay.pdf

recaudación tributaria (que incluye las cotizaciones sociales) como porcentaje del PIB de Paraguay en 2019 (13.9%), estuvo por debajo del promedio de ALC (22.9%) de 9.1 puntos porcentuales y por debajo del promedio de la OCDE (33.8%). Esto es resultado de políticas (neo)liberales de los gobiernos de turno (desde hace décadas), que obedeciendo a los sectores de mayores ganancias en el país, consideran que 10% es el límite posible para casi cada impuesto a ser implementado en Paraguay. En este contexto de pandemia, el propio Ministerio de Hacienda (MH), en su presentación de proyecto de Presupuesto de Gastos al Congreso (PGN 2021), en octubre del año 2020, anunció una desaceleración de aproximadamente 2% de las recaudaciones tributarias (equivalente a aproximadamente 2 billones de guaraníes, es decir, alrededor de 280 millones de USD). Ello se da principalmente por la dependencia del sistema tributario al IVA y otros impuestos al consumo, lo cual configura la desigualdad del sistema tributario, en el cual los impuestos a la renta (personal y de empresas) son pocos, bajos y con niveles de excepciones altos (además de ser evadidos), y los impuestos indirectos – es decir, pagados por todos en un mismo nivel de aporte independientemente de sus ingresos- son los que sostienen el sistema.

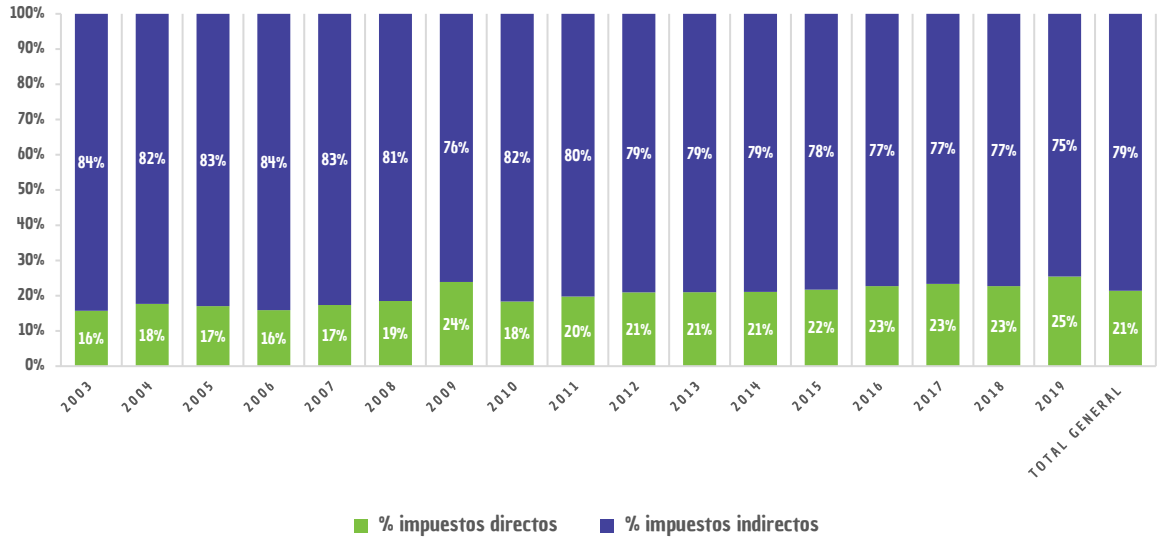
En el Grafico 2, se muestra la evolución de la recaudación de los impuestos de nivel nacional (el único impuesto faltante es el impuesto inmobiliario, cobrado por los municipios, en niveles muy bajos), y el gráfico 3 ilustra la gran dependencia a los impuestos indirectos y la consecuente desigualdad tributaria.

Gráfico 2: evolución de las recaudaciones tributarias por SET y DNA, en millones de Gs.



Fuente: elaboración propia según SET-Subsecretaria de Tributación, 2021.

Gráfico 3: Porcentaje de impuestos directos e indirectos en el sistema de recaudaciones tributarias.



Fuente: elaboración propia según SET, 2021

Los pocos impuestos que tienen un valor superior al 10% son algunos impuestos al consumo (tabaco, perfumes, algunos productos de lujo), que igualmente tienen tasas muy por debajo de los promedios de la región. En cuanto a los impuestos a la renta, ninguno pasa del 10%, y debido al sistema de excepciones existentes, muchos terminan pagándose en alícuotas menores.

Los sectores de mayor ganancia del país (el sector del agronegocio y en particular los agroexportadores de soja) que participan con aproximadamente el 30% del PIB (según los años), con niveles de utilidad que pueden alcanzar entre 40 a 50% en los mejores años, se niegan hasta ahora a debatir de un impuesto a la agroexportación de granos, de aunque sea 1%, y además, exigen que se siga dando la devolución del IVA sobre la venta de sus productos (el IVA agropecuario siendo de 5%, hasta el año pasado se autorizaba la devolución fiscal del 50% de dicho IVA).

Tabla 1: Recaudación tributaria de nivel central (SET y Aduana). Del 2003 al 2019. En Millones de Guaraníes

	Impuestos a la renta (individuos y empresas)					Impuestos al consumo			Otros								
Año	IRP	IRPC	IRAGRO	IMAGRO	IRACIS	I S C Combustible	I S C	IVA	TU	T U Maquila	Multas y Patentes	Tasa Consular 7% INDI	Arancel Consular	Gravamen Aduanero	SENACSA	Juegos de Azar	A y D
2003	-	-	-	16.631	566.395	607.377	151.056	1.688.360	4.430	201	31.800	1.981	1.707	564.753	150	1.024	70.427
2004	-	-		25.059	845.937	832.767	203.526	2.051.995	5.213	90	41.676	1.902	1.418	778.273	312	779	133.375
2005	-	-		22.477	910.318	688.773	249.185	2.478.998	5.802	289	46.525	2.426	1.446	880.873	364	605	192.393
2006	9	-	-	10.728	988.081	828.664	297.750	2.918.262	6.686	786	221.800	2.468	1.497	916.941	-	2.808	81.192
2007	766	4.620	-	11.200	1.202.056	1.000.727	309.383	3.496.787	8.411	1.401	62.609	2.747	1.379	838.492	-	1.481	70.954
2008	318	9.128	-	16.227	1.543.387	1.027.042	347.467	4.409.140	1.181	1.226	67.453	2.919	1.555	1.045.788	-	1.113	6.825
2009	574	8.838	-	22.651	2.153.067	1.093.059	399.940	4.399.503	644	1.833	77.987	3.061	1.465	975.486	-	955	319
2010	1.150	9.380	-	30.113	2.051.830	1.126.143	537.887	5.991.694	715	3.310	93.740	3.828	1.818	1.524.252	8.746	959	332
2011	154	5.129	-	59.788	2.538.485	1.328.213	564.374	6.887.685	544	3.182	83.190	3.937	1.725	1.696.945	6.348	471	159
2012	507	5.764	-	66.108	2.826.418	1.455.820	606.454	7.126.806	317	4.570	92.185	4.049	1.281	1.637.588	7.108	1.275	168
2013	13.375	7.831	-	71.813	3.002.503	1.427.769	620.374	7.843.002	32	4.669	107.983	4.371	1.834	1.633.378	9.188	516	179
2014	83.921	9.063	133.544	143.613	3.298.396	1.787.112	655.783	9.363.648	72	9.783	128.298	4.513	2.188	1.776.724	12.244	911	106
2015	125.837	14.563	280.323	3.078	3.487.686	1.775.286	616.342	9.768.800	5	10.892	245.334	5.188	2.099	1.659.535	12.401	804	91
2016	140.554	18.567	255.290	729	4.001.940	1.830.586	745.189	10.482.239	3	12.087	287.957	5.707	1.960	1.642.818	13.137	846	82
2017	200.150	22.848	326.162	392	4.517.056	2.031.968	843.123	11.221.710	2	20.194	280.013	6.624	1.573	2.206.934	14.656	1.160	143
2018	266.523	25.540	359.792	210	4.586.475	2.300.311	841.900	11.851.394	1	27.070	285.640	7.076	2.350	2.512.883	13.881	-	30
2019	292.710	26.824	326.929	399	5.344.811	2.084.247	886.475	11.794.402	0	31.201	322.247	7.092	3.645	2.420.302	13.875	-	76
Total general	1.126.549	168.094	1.682.040	501.217	43.864.841	23.225.864	8.876.206	113.774.425	34.056	132.781	2.476.439	69.891	30.940	24.711.965	112.408	15.705	556.852

Fuente: elaboración propia según datos de MH. 2021

1.2. Los impuestos al consumo dañino

La aplicación de los impuestos al consumo dañino es representativa del modelo de producción existente en el país, y las decisiones políticas que sustentan dicho modelo y las relaciones de poder que lo estructuran. El consumo dañino está relacionado en salud con las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT): principalmente las enfermedades y accidentes cardiovasculares, las enfermedades respiratorias, los cánceres y los diversos tipos de diabetes.

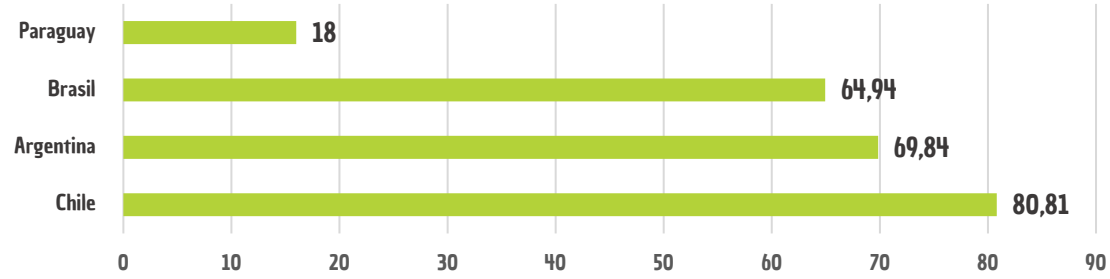
La Dra. Carmen Gómez (Paraguay, DECIDAMOS, 2021) recuerda los principales desafíos vinculados a estos impuestos, centrándose sobre el análisis de dos impuestos existentes en Paraguay en este sector: el impuesto a bebidas azucaradas (el único que existe en cuanto al consumo de productos alimenticios ultraprocesados, con alto nivel de azúcar, grasa, calorías) y el impuesto al tabaco (por el consumo dañino no alimenticio).

Por un lado, en cuanto al impuesto sobre las bebidas azucaradas, es de 8% actualmente sobre el precio minorista (*ad valorem*) y se aplica sobre el valor de venta. Entre junio del 2014 y junio del 2015 se vendieron 430 millones de litros de gaseosa en el país, lo que equivale a un consumo per cápita de 66 litros por persona (Consultora CCR). El impuesto es bajo en comparación con los demás países de la región, así también como lo es en perspectiva al daño – aún más comprobado en esta pandemia – causado por los alimentos mencionados.

Según la OPS (2021): un impuesto de 20% por litro, ayudaría a disminuir el consumo en un 26%; se recaudaría cerca de US$1.687,2 millones, que permitirían al gobierno introducir bebederos de agua potable en escuelas y espacios públicos, además de la implementación de otros programas para la prevención de la obesidad y el sobrepeso; ayudaría también a reducir en 12% la prevalencia de diabetes y a disminuir en 26% los costos de nuevos casos de esta enfermedad en los próximos 10 años.

En cuanto al impuesto al tabaco, Paraguay tiene una de las tasas más bajas de la región (con poderes políticos y empresariales muy fuertes vinculados a este negocio: el expresidente Cartes es propietario de TABESA, la mayor tabacalera y casi monopolio del país).

Gráfico 4: Tasas de los impuestos al tabaco en la región



Fuente: Carmen Gómez, Decidamos, 2021.

La recaudación impositiva por venta de cigarrillos es de 318.945 millones anuales, mientras los gastos directos por consumo de cigarrillo en el sistema de salud son de 1.568.718 millones anuales. Los impuestos al consumo dañino son bajos en el país, y su aumento no se pudo aún concretar, incluso en tiempo de pandemia, por la presión del lobby a nivel nacional de este sector.

1.3. Gasto tributario y privilegios fiscales: ¿un paraíso fiscal?

Paraguay es un país que fue considerado como paraíso fiscal hasta el final de la dictadura (1989), principalmente por los niveles muy bajos de impuestos existentes y las facilidades para la evasión y elusión fiscal. Aunque hoy en día, ya no se emplea este término para caracterizarlo al país, ciertas características del funcionamiento del sistema tributario todavía se parece el país a un paraíso fiscal.

- Por un lado, Paraguay aún tiene un nivel alto de evasión fiscal: "en un informe del 2015, de acuerdo con un informe presentado por la misma SET, la evasión del IVA en 2014 fue de US$ 573 millones, es decir, el 30,9% de la recaudación potencial (Subsecretaría de Estado de Tributación, 2016). Este índice es superior al promedio de América Latina, de 25,9%, y de la Unión Europea (2013), de 17,9%. El mencionado estudio revela que los sectores donde existe mayor evasión, como porcentaje del total, son el comercio (18,0%), la agricultura (18,0%) y la construcción (17,0%). Esto sugiere que hay un margen para mejorar la recaudación combatiendo la evasión" (Borda y Caballero, 2016: 64).

- Los gastos tributarios[8] son altos, y asociados a una presión tributaria baja. En el 2015, los gastos tributarios del Paraguay se estimaban en 1,7% del PIB (Borda y Caballero,

8 Son los costos de la exoneración de impuestos o reducción de algunas alícuotas que el Estado concede a determinados contribuyentes, actividades, sectores económicos o zonas geográficas, con el fin de promover objetivos del desarrollo económico, suponiendo que los beneficios obtenidos para la sociedad deben ser mayores que los sacrificios que derivan de la pérdida de los ingresos impositivos.

2016), y aumentó en los años siguientes (de Iturbe y Serafini, 2020). El IVA es el principal componente de los gastos tributarios con el 62,0% de la cifra global en 2018, seguido del impuesto a la renta corporativa (IRC) con 20,0% del total.

El régimen especial de inversiones configurado por la ley 60/90 y la ley 5.542/15, las zonas francas, los regímenes de maquilas, los parques industriales y la política automotriz nacional forman parte de este gasto, con exoneraciones importantes, en particular en los dos primeros casos. También se dan incentivos y subsidios de manera directa a ciertos sectores; la devolución del 50% del IVA al sector agroexportador de granos (como la soja) es una forma de subsidio, que se eliminó en el 2020.

- Los flujos financieros ilícitos (FFI) son aún importantes en Paraguay: en 2013, en relación a 149 países analizados, Paraguay ocupaba el puesto 37 en el ránking de países con mayor monto de FFI; en proporción al PIB, ocupa el 11º lugar, y en proporción a su población (por persona), ocupa el 4º lugar. Según los datos de Global Financial Integrity, del 2013 al 2017, los flujos se mantuvieron estables con una ligera desaceleración (unos 513 millones de dólares en 2017, en comparación a los 567 en 2013).

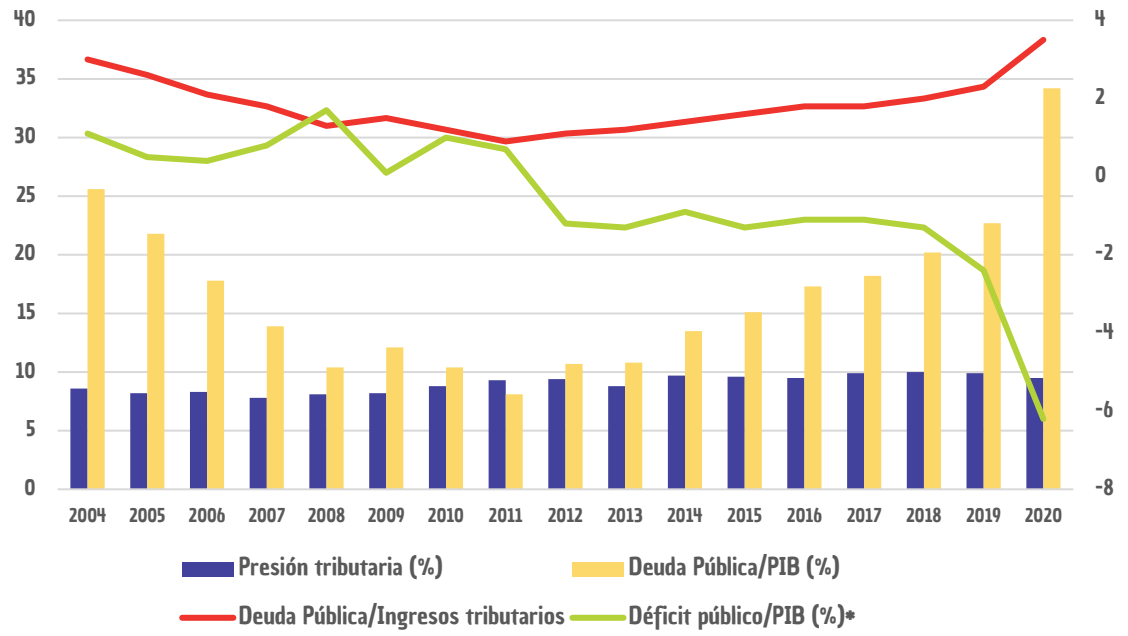
No cabe duda de que los privilegios fiscales por un lado, y las evasiones por el otro, debilitan fuertemente el sistema tributario, y son realizados a gran escala por las organizaciones de mayor poder. Si bien la informalidad también permite que los sectores de menores ingresos eludan impuestos, las cifras no son comparables en cuánto a impacto tributario; por otro lado, la evasión y elusión fiscal participan de la brecha de la desigualdad en el sistema tributario.

1.4. La deuda

Finalmente, el escenario fiscal en Paraguay y las posibilidades de financiamiento descansaron en la última década – y más aún desde el 2020-, sobre el aumento de la deuda externa, la cual fue creciendo exponencialmente, sobre todo en bonos soberanos (que ya representan más del 50% de la deuda externa), y es en más de 80% dependiente del dólar.

Esto nos plantea que es una deuda relativamente cara y que pone en estado de vulnerabilidad al Estado, al ser mayormente emitida en el mercado financiero privado. En el 2018, el ratio de deuda pública/ingresos tributarios ya pasó el límite considerado como tope para asegurar un reembolso de la deuda de manera segura (ver Gráfico 5). .

Gráfico 5: Deuda pública y déficit público en Paraguay



Fuente: elaboración propia según datos BCP y MH.

Los déficits estructurales en salud, educación y protección social para los/as trabajadores/as se volvieron insostenibles en el 2020, con las medidas de cierre debido a la pandemia. El Plan de Emergencia Sanitaria (Ley N° 6524/20) propuso un alto nivel de inversión en salud pública (infraestructura y un sueldo adicional para trabajadores/as de la salud), subsidios para trabajadores informales (25% del Salario Mínimo Legal por una vez- SML), pagado por el MH), compensación para los trabajadores formales suspendidos por la paralización económica (50% SML, pagado por IPS), préstamos blandos para MIPYMES; pero ello no permitió cubrir las necesidades sanitarias (Paraguay tiene una tasa de mortalidad muy alta en los hospitales) ni tampoco impedir el aumento de la pobreza en particular en el área urbana.

El financiamiento del Fondo de Emergencia Sanitaria fue previsto con una línea de crédito de 1.600 millones de dólares y otros préstamos externos ya aprobados y en trámites administrativos. (Molinier, Decidamos, 2021).

2

EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS

Desde la teoría, es importante recordar a los últimos análisis realizados por varios economistas a nivel mundial, análisis que se comprobaron desde la historia y fueron difundidos – aunque no en forma teórica- por las principales instituciones financieras a nivel mundial en tiempos de pandemia: el economista Piketty en su obra *el Capital en el Siglo XXI* plantea que los niveles de concentración del capital están aumentando de tal forma que la única manera de evitarlo es mediante un impuesto progresivo anual sobre el capital.

De acuerdo con el autor esto "posibilitaría detener la espiral de desigualdad a la vez que se preserva la competitividad y los incentivos para iniciar nuevas instancias de acumulación". Con miras a ello, presenta un ejemplo de un impuesto progresivo en el cual se grave a tasas de 0.1 a 0.5% todas las fortunas inferiores a 1 millón de euros, una tasa de 1% para aquellas fortunas entre 1 y 5 millones de euros, 2 por ciento para aquellas entre 5 y 10 millones de euros y una tasa de 5 o 10% para las fortunas superiores a 10 millones. (Piketty, 2014, Pag. 572, citado en Benitez, CIAT, 2017:70).

El CIAT (2017) realizó un trabajo de análisis y modelización de escenarios de un impuesto a la riqueza o a los grandes patrimonios en Latinoamérica, y plantea características fundamentales de la región a ser tomadas en cuenta (dichas características obligan a distinguir la metodología de las ya conocidas en los países de la OCDE), que dificultan la puesta en marcha de un impuesto a los altos patrimonios:

- un alto nivel de opacidad y por tanto de desconocimiento del patrimonio financiero, tanto dentro como fuera de los países, ligado posiblemente a la tradición más fuerte de secreto bancario (…). Esto a su vez se liga a problemas estructurales más profundos de desconfianza en la capacidad de las Administraciones tributarias para mantener el sigilo o de amenaza de la seguridad personal. (CIAT, 2017). A esta opacidad se puede agregar la problemática del origen de los bienes que constituyen la riqueza: en Paraguay, muchos son productos del robo, la corrupción y son considerados bienes malhabidos – adquiridos a costa del Estado y el pueblo durante la dictadura.
- la menor tradición de bancarización de los países, afligidos por sucesivas crisis bancarias, devaluaciones abruptas y otros elementos de desconfianza en el sector financiero.
- el alto valor relativo de la tierra, tanto por la existencia de recursos minerales como por la de su valor agropecuario.

De los modelos elaborados por la CIAT se desprende que un buen diseño, control y focalización del impuesto puede arrojar montos de recaudo en torno al 1% del PIB con tasas que no superen el 2%, debido a la alta concentración del patrimonio en pocos percentiles. En cuanto al poder redistributivo del IRI, se observa que este es muy bajo a tasas reducidas pero que tasas más altas, como es lógico, lo dotan de mayor capacidad de redistribución. Un impuesto a la riqueza con tarifas bajas muy poco podrá incidir en disminuir estos niveles de desigualdad existentes, al menos en el corto plazo. Teóricamente es posible que el efecto de la aplicación del IRI únicamente para un año sea limitado pero su efecto acumulado sobre la concentración del patrimonio puede ser mayor a medida transcurre el tiempo. (CIAT, 2017)

Dicho impuesto nunca existió en Paraguay. En el marco de la movilización de ciertos sindicatos de educadores durante la pandemia, viendo el terrible efecto de los cierres de escuelas públicas en los niveles educativos del país, se planteó la aplicación de este impuesto. En efecto, en educación pública, no se cumple el mínimo presupuestario del 20% del gasto de la Administración Central, como manda la Constitución Nacional, ni la Ley de Educación Superior, del 7%. No se cumple la Ley del **Fonacide** (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo) y el **FEEI** (Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación), tienen baja ejecución. (Molinier, 2021)

El primer planteo al hablar de impuesto a las grandes fortunas es conocer quiénes serían objetos de dicho impuesto. En efecto, existe muy pocos datos relativos a los sectores de mayor riqueza en Paraguay (no son datos públicos, a diferencia de los pobres, registrados y visibilizados hasta con ubicación de sus domicilios, vía sitios web públicos). Los sectores de mayor ganancia en el país en general son los siguientes: 1) el agronegocio, que participa de 25% a 30% del PIB según los años y cuyo aporte al fisco es ínfimo (alrededor de 2%), 2) los bancos y servicios de seguro (uno de los sectores que sigue muy vinculado al complejo agroexportador), 3) los sectores latifundistas vinculados a la renta de la tierra y 4) los negocios vinculados a las actividades de comercio ilegal. Al mismo tiempo, todos estos sectores están vinculados a la propiedad y la explotación de la tierra, por lo cual son los que históricamente rechazan el impuesto a la exportación de granos (el commodity más vendido por Paraguay), a pesar de los niveles muy altos de utilidad del rubro (en particular de la soja) y evaden el IRAGRO[9] en cierta medida.

Por otro lado, es importante recordar las investigaciones realizadas – aunque siempre en forma parcial- por parte de periodistas e investigadores independientes donde se puede constatar que la mayoría de las grandes fortunas en Paraguay parecen haber sido producto de los negocios corruptos e ilegales de los aliados de Stroessner durante la dictadura (como los denominados “barones” de Itaipú), así como dueños de negocios que incluyen contrabando, drogas etc. (Miranda, 2000). También, están estrechamente vinculadas al latifundio y la renta de la tierra, así como el acceso a las rutas de los negocios vinculados al agronegocio.

[9] IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES AGROPUECUARIAS

La primera traba para su aplicación tiene entonces que ver con transparentar los patrimonios, y su origen; dicho proceso no sería exento de juicio aunque sea mediático (si no es judicial, como debería de serlo – uno puede dudar de ello, dado el nivel de corrupción del poder judicial).

Se realizó una propuesta de proyecto de ley para gravar con impuesto a las grandes fortunas presentado en mayo al Congreso, denominado *"Que declara emergencia educativa en todo el territorio nacional y crea la tasa extraordinaria a las grandes fortunas"*, es el siguiente:

- La base imponible de la tasa a crearse son los altos patrimonios.
- Se definen como altos patrimonios aquellos que a la fecha son superiores a 10 millones USS, o bien, expresados en guaraníes, superiores a 63.000 millones de Gs. Se considera desde los proyectistas que *"nadie que tenga 10 millones USS de patrimonio podría alegar que no estaría en condiciones de contribuir con apenas un 1%."*
- No son más de 90 personas en Paraguay las que poseen, según el medio de comunicación "5 Días", una fortuna igual o superior a 10 millones de USD (fuente citada en el proyecto de ley[10]), refiriéndose a la publicación del Wealth Report del 2017[11]. Según el diario Ultima Hora[12], *"el informe presentado en el presente mes (2014) por la consultora británica Wealth Insight (WI) existen 5.935 personas, entre hombres y mujeres, que poseen una fortuna "modesta" de USD 1 millón y más, entre cuentas bancarias y otros activos como los bienes inmuebles (...) Mientras el 12% de la población, de 6.709.730 los casi 7 millones en total, vive en la extrema pobreza, los millonarios representan el 0,09% de la población total."*
- El proyecto plantea un impuesto transitorio, por una sola vez, con tasas progresivas. La tasa más alta, de 5,0% sobre las SUPER GRANDES FORTUNAS, de 1.000 millones USD y más, que "probablemente" pertenezcan a no más de 5 a 6 personas del país.
- En la estimación de ingresos se tuvo en cuenta el valor de las grandes propiedades inmobiliarias (por departamento, según registros en el catastro), el patrimonio inmobiliario urbano, los activos financieros, los activos de empresas de servicio y comercio, así como otros activos; permitiría al Estado cumplir "cómodamente" con la meta de recaudar 1.000 millones USD, con base en unas tasas de 1 y 2,5% (hasta 5% en muy pocos casos)
- La recaudación de esta ley sería de 1.300 millones de USD por única vez, según los proyectistas.

El proyecto – en ausencia de datos transparentes sobre las fortunas de Paraguay – basa su estimación de los patrimonios, en particular sobre la valoración de los grandes latifundios; lo cual tiene directa relación no sólo con el patrimonio inmobiliario, sino sobre todo con las empresas de mayor ganancia del país, todas relacionadas de cerca o lejos a la renta de la tierra – y consecuentemente a una de las principales causas de desigualdad y conflicto social en el país.

---

10 El link inicial era https://www.5dias.com.py/98926-acuerdo-consultora-4-paraguayos-mas-us-100-millones ; el cuadro de resumen de la consultora se puede ver en https://www.moopio.com/de-acuerdo-con-consultora-hay-4-paraguayos-con-mas-de-us-100-millones-diario-5dias.html

11 Extractos del mismo y datos sobre Paraguay se pueden consultar en el link https://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/the-wealth-report-2017-4482.pdf , p.37 del archivo online

12 https://www.ultimahora.com/5935-personas-tienen-mas-usd-1-millon-paraguay-n822742.html

El planteo es valorar las tierras a precio de mercado – y no a precio fiscal, siguiendo los sistemas de valoración de la dirección de Catastro.

El proyecto de ley no se aprobó aún, y recibió grandes críticas por parte de los sectores del agro en el país, con el sempiterno argumento de que no es necesario ya que el único mal es la corrupción, o bien de que va en contra del progreso. Fue tildado de "nefasto, dañino y antipatriótico"[13], y el titular de la FEPRINCO, uno de los mayores gremios de empresarios del país, lo considera anticompetitivo e inconstitucional[14], a la hora de plantear de que si hay crisis en salud y educación no es por falta de recursos sino por "politiquería".

Finalmente, es obvio que las ventajas de un proyecto de este tipo permitirían, por un lado, transparentar las grandes fortunas y por otro lado, recaudar de manera equitativa. Es imprescindible tomar y priorizar estos dos desafíos en estos tiempos, cuando ya en América Latina, varios países han tomado medidas en este sentido en estos últimos tiempos (Colombia (para fortunas superiores a 1,5 millones de USS), Uruguay y Argentina, por mencionar a algunos). Frente a la argumentación consistente en rechazar la medida por ideológica, cabe recordar que muchos países de los más capitalistas la vienen implementando en forma permanente o como medida anticrisis (EE. UU., Francia, Inglaterra, otros), y que hasta el FMI, aconsejó revisar las estructuras tributarias de manera más equitativa en estos tiempos de crisis.

En Paraguay, abogar por menor desigualdad pasa por **reconocer que la mayor desigualdad está en la tenencia y el acceso al patrimonio – inmobiliario en particular, que es donde también es necesario transparentar las grandes riquezas, y por ende los bienes malhabidos durante la dictadura.** Esto es una deuda pendiente con los sectores campesinos e indígenas, que vieron desaparecer asentamientos enteros con el avance del agronegocio y del sector ganadero que fueron beneficiados con estas tierras irregulares. Por tanto, transparentar dicha tenencia más allá de ser una cuestión de justicia fiscal, es además una cuestión de justicia social.

13 https://www.abc.com.py/nacionales/2021/05/20/la-ley-de-impuesto-al-patrimonio-es-nefasta-danina-y-antipatriota-dijo-el-economista-victor-pavon/
14 https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/07/congreso-debe-rechazar-impuesto-a-las-grandes-fortunas-sostiene-la-feprinco/

BIBLIOGRAFÍA

Borón A. (2003). Introducción. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100529014429/2introduccion.pdf

Oxfam – Informe de investigación (2021) Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y el Caribe. Oxford, GB: Oxfam Internacional. Disponible en https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-crisis-capture-latin-america-caribbean-010721-es_0.pdf

DECIDAMOS (2016). Campaña Justicia Tributaria para más inversión social. Asunción: Decidamos. Disponible en https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/03/Rotafolio.pdf

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2021. La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas. Washington: OPS.

Miranda A. 2000. Los dueños de grandes fortunas en Paraguay. Asunción: AR Impresiones. Extractos y resumen disponible en Portal Guaraní.

Borda y Caballero. 2016. Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. Revista Población y Desarrollo, 22 (42): 81 – 91. Disponible en http://scielo.iics.una.py/pdf/pdfce/v22n42/2076-054X-pdfce-22-42-00081.pdf

Iturbe C. y Serafini V. 2020. Los incentivos a la inversión en Paraguay. Asunción: Decidamos. Disponible en https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/05/INCENTIVOS-A-LA-INVERSIO%CC%81N-19mayo.pdf

Benitez J.C. y Velayos F. 2017. Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).