

TRIBUTACIÓN EN PARAGUAY: EL OSTRACISMO DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Déborah Itriago

Oxfam

Abril 2012

El sistema impositivo resultante de las dos principales reformas sucedidas en Paraguay es insuficiente para los propósitos de lucha contra la pobreza y ha hecho poco o nada por mejorar la distribución de la renta y la riqueza. Una de las causas de esta situación proviene de la gran injusticia fiscal, generada en parte, por la poca reciprocidad tributaria del sector del agro-negocio de la soja (principal cultivo de exportación de Paraguay).

Mientras tanto, los programas y proyectos relacionados con la AFC (Agricultura Familiar Campesina) han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en cifras históricas de hace dos décadas y apenas representa el 5% del gasto público, la desigualdad en la tenencia de la tierra es de las peores del mundo, la informalidad laboral es alarmante y una escasa regulación ambiental sobre los sojeros amenaza los medios de vida y el ecosistema donde habita el campesino.

Existen serias lagunas en el sistema tributario de Paraguay que deben ser abordadas con el fin de lograr una tributación más justa y progresiva, que permita al país cumplir con sus objetivos sociales.

CONTENIDOS

- 1. Introducción**
- 2. La injusticia tributaria y el agro-negocio**
- 3. Los agujeros, las contradicciones y la inequidad del Sistema Tributario Paraguayo**
- 4. Conclusión**

RESUMEN EJECUTIVO

En Paraguay, la pobreza que en 2002 afectaba al 52% de la población rural, hoy se mantiene en torno al 49% y la pobreza extrema que a nivel urbano alcanzó al 9% de la población en 2009, en el campo fue equivalente al 32,4%. Las fincas inferiores a 20 hectáreas (minifundios) que representan el 83,5% de las explotaciones, ocupan solo el 4,3% de la tierra de cultivo. En gran medida, una de las causas subyacentes es la injusticia tributaria caracterizada por una presión tributaria muy baja e inestable, que condiciona la eficacia de la gestión pública para erradicar la pobreza, así como excesivamente sesgada hacia impuestos indirectos sobre el consumo, lo que presiona aún más la desigualdad característica del país. Además, retroalimentado esta realidad nos encontramos con el énfasis de un modelo de crecimiento económico excluyente basado en la agro-exportación de la soja en estado natural que, ante la ineficacia del Estado, ha condicionado negativamente el desarrollo de la agricultura familiar campesina (AFC): en el año 1991 la AFC generaba el 70% del valor bruto de la producción agropecuaria mientras que en 2008 esta participación se redujo drásticamente a un 32,1%.

Casi un 75% del gasto público en Paraguay está muy comprometido o rígido. Es decir, a pesar de los progresos en la recaudación tributaria de la última década, el Estado paraguayo cuenta con un exiguo margen para ahorro y/o para apoyar y dar estabilidad a la inversión en proyectos nacionales de gran envergadura. De hecho, la mejora recaudatoria en la última década ha permitido alcanzar un nivel de gasto social por habitante que todavía es tres veces y media inferior al promedio de América Latina. La brecha es aún mayor cuando se compara a Paraguay con países vecinos como Argentina, Brasil y Uruguay que presentan también economías basadas en la agro-exportación.

En el sector rural en específico, a pesar de un mayor gasto público, los programas y proyectos relacionados con la AFC han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en niveles históricos de hace dos décadas y que está sometida a los vaivenes de la polarización política del país. Hoy por hoy, el sector de la AFC absorbe alrededor del 5% del gasto público, a pesar de que más del 40% de la población paraguaya se encuentra en el campo.

La tasa de crecimiento de la presión tributaria (incluyendo contribuciones a la seguridad social) en la región de América Latina y el Caribe en el periodo 1990-2010 fue de 34,5%. Sin embargo, el aumento en la presión tributaria por países ha sido desigual. Encontrándose Paraguay entre las posiciones más bajas de aumento recaudatorio, a pesar de las dos reformas fiscales ocurridas en el país en el año 1991 y en el año 2004. Lo mismo ocurre con el nivel de su presión tributaria: una de las más bajas de la región (13,5% del PIB) y baja en relación a su potencial.

Con la sanción de la Ley 125/91, modificada y ampliada por la Ley 2.421/04, el régimen tributario vigente quedó sistematizado en un conjunto limitado de impuestos. Entre los principales impuestos directos que gravan la renta empresarial siguen vigentes el Impuesto a las Rentas de actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal (IRACIS) y el Impuesto a las Rentas de las actividades agropecuarias (IMAGRO). En el IRACIS entre otros, tributan los agro-exportadores y las rentas de actividades comerciales industriales o de servicios relacionadas con el agro-negocio. Por fuera quedan los productores agropecuarios que tributan en el IMAGRO. No hay impuesto que grave la rentas de las personas naturales o físicas. Como impuestos del capital figura como título único el Impuesto Inmobiliario (a la tierra) que actualmente se encuentra bajo la administración de los gobiernos locales. En el lado de los impuestos indirectos, el sistema básicamente se apoya en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los Aranceles de Importación. No existe un impuesto que grave la exportación.

La principal virtud de la implementación de la Ley de 1991 se puede circunscribir a logros en materia de eficiencia, conseguidos por la simplificación y racionalización del sistema tributario del momento. Por su parte, la reforma tributaria de 2004 en su versión más pura contemplaba la formalización de la economía y buscaba corregir la todavía muy baja presión tributaria.

Lamentablemente, la reforma de 2004 solo logró implementarse parcialmente. El Impuesto a la Renta Personal no pasó los obstáculos impuestos por los grupos poderosos y el sector del agro-negocio quedó en una posición privilegiada, erosionándose la contribución de los sectores más pudientes del país producto tanto por una clara intención de aligeramiento de las cargas

impositivas como por los agujeros y contradicciones que quedaron en el sistema tributario y fiscal en su conjunto.

Además de contar con tasas impositivas bajas, el sistema tributario paraguayo es víctima de una gran evasión (estimada en 50% solo en el IVA) y tiene resquicios que incentivan la elusión fiscal. El más importante de estos vacíos es la ausencia de un Impuesto a la Renta Personal. Esto, unido al escaso control sobre las operaciones de las transnacionales que controlan la cadena de valor del negocio sojero y en particular al escasísimo rendimiento del IMAGRO y la casi nula aportación del Impuesto Inmobiliario (a la tierra) explican en gran medida la insuficiencia recaudatoria. Adicionalmente, el sistema convive con gran cantidad de exoneraciones fiscales sobre las que no se tiene una medida clara del impacto sobre las arcas públicas y sobre la equidad.

El IMAGRO aporta menos del 1% del total de la recaudación por impuestos y en gran medida su bajísima recaudación a la fecha ha sido el producto de deficiencias de diseño específicas y generales del sistema tributario paraguayo, de decretos "ad hoc" a favor del agro-negocio y de obstáculos para su implementación y efectivo control y sanción. En cuanto al impuesto sobre la tierra, la ausencia de un catastro rural en condiciones y el uso de valores fiscales como base para su estimación, que están muy por debajo del valor de mercado de la tierra, son las principales causas de su nula contribución.

La otra cuestión que amerita una seria consideración es la inequidad del sistema tributario paraguayo. La sumatoria del IVA, de otros impuestos al consumo (como combustible) y de los derechos o aranceles de importación representó el 79% de los ingresos tributarios totales de Paraguay en 2010 (74% de los ingresos fiscales si se incluyen las contribuciones a la seguridad social). En contraposición, en Paraguay, los impuestos sobre la renta, potencialmente progresivos, representaron el 17% de los ingresos fiscales totales, mientras que en otros países latinoamericanos éstos equivalen en promedio al 31% del total de la recaudación.

El IVA recae sobre casi todos los bienes, excepto (bienes en estado natural o sin procesamiento) y existe una escasa diferencia entre las tasas que gravan los bienes de consumo básico y los bienes de lujo. En 2011 un estudio concluyó que el IVA implementado en Paraguay en el año 1991 y actualizado con la reforma de 2004 es regresivo en relación al ingreso. Un estudio más reciente confirma que la tasa media (pago de IVA/ingresos) tiende a descender a medida que la renta crece: el 20% más pobre paga 18% de sus ingresos en IVA mientras que el 20% más rico paga 14%.

Finalmente, para completar el panorama, existen subsidios injustos de gran magnitud. Petropar, la empresa estatal que suministra combustibles, vende a pérdida y tiene una deuda que se estima en 400 millones de dólares debido fundamentalmente a los subsidios (gasoil). En números gruesos, alrededor del 30% del consumo del gasoil es del sector agropecuario (principalmente productores de soja con más y mejor maquinaria), el 50 % de automóviles y camionetas que utilizan la clase media y alta y solamente el 20% de la industria y el transporte general. Entre 1995 y 2000 se dirigió más del 70% del gasto público en agricultura hacia subsidios, pero éstos en su mayoría beneficiaron a los grandes productores agro-exportadores. Y algunos analistas sugieren que en el periodo (2003-2008) el subsidio recibido por el sector agrosojero, en base a la reducción de sus costos de producción, fue superior a los 100 millones de dólares.

Es fundamental completar el panorama de las oportunidades que existen para lograr una recaudación más progresiva y justa, que en combinación con otras reformas necesarias por el lado de los ingresos públicos (sistema de seguridad social y royalties de las hidroeléctricas que reciben los municipios) así como en materia medioambiental y laboral, articulen las posibilidades para que el Estado paraguayo pueda abordar con eficacia las tareas de protección de los más vulnerables y de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Paralelamente, es crucial hacer realmente productivo el potencial de incremento del gasto público que pueda surgir de dichas reformas; identificando claramente en qué, cómo y cuánto debe invertirse para que la recaudación derive en un verdadero desarrollo integral de la pequeña agricultura y en superación de la pobreza.

Esta hoja de ruta debería contar con el análisis y el diseño de estrategias para avanzar sobre los obstáculos no solo técnicos y legales sino sobre todo políticos y sociológicos que existen en

Paraguay para lograr un sistema tributario coherente con las demandas sociales. Para ello, claramente, el sector ciudadano debe involucrarse y comprender cabalmente las deficiencias y efectos de la injusticia del sistema tributario y fiscal paraguayo, exigir las reformas pertinentes y corresponder con un mayor cumplimiento de las obligaciones que les competen.

Este informe, aún con la escasez de datos y análisis sistemáticos sobre la materia en Paraguay, forma parte de una serie de trabajos que esperan contribuir a un debate constructivo y profundo que derive en una mayor justicia fiscal en Paraguay. Hay suficientes indicios sobre la necesidad de avanzar en este terreno y por ello este informe espera aportar análisis que, aun no siendo exhaustivos, permitan ir describiendo y avanzando sobre los problemas específicos que caracterizan a dicha injusticia y que afectan de forma particular a la pequeña agricultura familiar.

1 INTRODUCCIÓN

A pesar de que la economía paraguaya, basada fundamentalmente en la exportación de soja en grano y carne, haya registrado tasas de crecimiento positivas (+4,7% anual entre 2002–2009)¹, y de ciertos progresos en las políticas públicas en el ámbito social en los últimos años, la pobreza que en 2002 afectaba al 52% de la población rural, hoy se mantiene en el 49% y la desigualdad de ingresos y de la tenencia de la tierra, siguen siendo de las más altas del planeta.

Aún peor, las cifras de pobreza extrema, que reflejan la dificultad para obtener los mínimos requerimientos alimentarios, son aún muy elevadas; sobre todo en el ámbito rural. Mientras la pobreza extrema a nivel urbano alcanzó al 9% de la población en 2009, en el campo fue equivalente al 32,4%.² Por otra parte, las fincas inferiores a 20 hectáreas (minifundios) que representan el 83,5% de las explotaciones, ocupan sólo el 4,3% de la tierra de cultivo.³ Medidas que evidencian las numerosas desigualdades que caracterizan al país.

Aunque no excesivamente diferente a su pasado más reciente cuando el algodón era el sector de renta estrella, Paraguay hoy, es el paraíso de los empresarios que conforman el agro-negocio y en particular de los productores y exportadores de soja. El problema es, por una parte, el énfasis del crecimiento de la producción y exportación de este cultivo controlado por inversores extranjeros y medianos a grandes latifundistas⁴ a costa de la marginalización de otros, típicamente asociados a lo que se denomina la agricultura familiar campesina (AFC); esta última, clave en los procesos de reducción de la pobreza, desigualdad, y en el desarrollo de estrategias productivas ecológicamente más sostenibles. En el año 1991 la AFC generaba el 70% del valor bruto de la producción agropecuaria mientras que en 2008 esta participación se redujo drásticamente a un 32,1%. A pesar de ello, la importancia del sector para la producción de alimentos es crucial. Esto último se deduce al comparar los rubros alimenticios que componen la canasta básica de alimentos del país (tanto del área urbana como rural) con la producción de la AFC.⁵

Por otra parte, el crecimiento exponencial del agro-negocio de la soja se ha producido en un entorno caracterizado por debilidad y disfuncionalidad institucional (laxitud legal, fragmentación de recursos institucionales, politización de la esfera pública e impunidad, entre otros aspectos) y en la acumulación de privilegios adquiridos por los poderosos productores sojeros (entre ellos, la baja tributación directa que recae sobre éstos y la escasa e inefectiva regulación en materia medioambiental).⁶

Claramente, avanzar sobre la pobreza en Paraguay pasa por transformar la injusticia del sistema tributario. El actual diseño tributario paraguayo mantiene vacíos, contradicciones e imperfecciones, que de facto significan privilegios injustificables para entre otros sectores, el del agro-negocio de la soja. Esto ocurre a pesar de que en muchos ámbitos, y ante la ausencia efectiva del Estado, éste ha condicionado negativamente la supervivencia y el desarrollo de los pequeños productores⁷. Cabe señalar que en Paraguay, el sistema tributario no solo es instrumental para la marginalización de la AFC, sino también para el mantenimiento de la pobreza y la profundización de la desigualdad en general.

El tema tributario ha sido un ingrediente importante en la acalorada polarización política del país que se ha producido desde 1993 y que se ha intensificado por la presencia de Fernando Lugo en el Poder Ejecutivo desde 2008. Sin embargo, no es un tema sometido a un debate profundo, suficientemente amplio y fundamentado que haya derivado en una agenda real de cambios que concrete las oportunidades que de una mejora significativa del sistema tributario se podrían obtener para respaldar el desarrollo de la pequeña agricultura y para combatir la pobreza.

Este informe, aún con la escasez de datos y análisis sistemáticos sobre la materia en Paraguay, forma parte de una serie de trabajos que esperan contribuir a un debate constructivo y profundo que derive en una mayor justicia fiscal en Paraguay.

Estructura del documento

El Capítulo 1 describe los antecedentes y la política tributaria paraguaya en general. El Capítulo 2 detalla los vacíos que redundan en una baja recaudación por impuestos de las actividades económicas del agro-negocio y que profundizan la desigualdad. El Capítulo 3 presenta las conclusiones.

2 LA INJUSTICIA TRIBUTARIA Y EL AGRO-NEGOCIO

Un sector agro-exportador fuerte puede ser un gran motor de crecimiento económico, capaz de generar importantes divisas para la economía nacional y ser una fuente de empleo. Pero precisamente, para que sea un verdadero motor de desarrollo, la riqueza generada debería contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en general, lo que pasa por asuntos como una mayor redistribución de los ingresos y de la riqueza.⁸ Aquí es donde la política tributaria juega un papel fundamental.

Para combatir la pobreza y la desigualdad se necesitan políticas redistributivas. Máxime en estadios de crecimiento económico que abren esas diferencias y que se producen por las diferentes capacidades y activos con los que cuentan los sectores de la población para aprovechar el boom del crecimiento económico: aquellos que tienen el capital, la tierra, las fuentes crediticias, el acceso al mercado y la tecnología son los que lo aprovecharán de forma natural (en este caso los grandes productores y exportadores del agro-negocio), mientras que los otros sectores (como el de la pequeña agricultura familiar) necesitan de un fuerte apoyo del Estado para que el crecimiento económico derrame sobre ellos sus potenciales beneficios; esto no es automático.^{9 10}

Es ampliamente reconocido que el instrumento de política fiscal que mejor ha funcionado atendiendo a consideraciones redistributivas es el gasto público social, aunque es fundamental resaltar que existen impuestos con capacidad redistributiva como el impuesto a la renta; justamente uno de los grandes déficits del sistema tributario paraguayo.

Por otra parte, la recaudación tiene que ser suficiente para apoyar los objetivos sociales y en contextos donde la desigualdad es elevada- como es el caso de Paraguay- es aún mayor la necesidad de que el sistema tributario sea lo más progresivo posible para que no se anulen los potenciales efectos positivos que genera un mayor nivel de gasto público social. En estos contextos, una tributación más progresiva puede hacer más eficiente o potenciar la inversión pública.

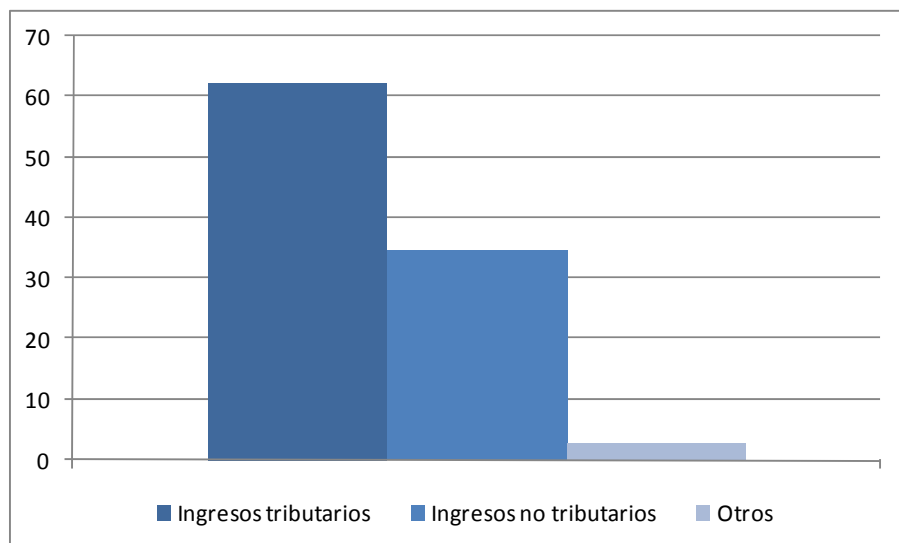
Los impuestos son instrumentos claves con los que cuentan los gobiernos para financiar políticas públicas de una forma estable y sin depender de la ayuda internacional o el endeudamiento, particularmente de fuentes externas. Además, la política fiscal integral (impuestos y gastos) también se encuentra en el corazón del contrato social entre los ciudadanos y sus gobiernos, por lo tanto, una tributación lo más progresiva posible, coherente con las circunstancias de la población más vulnerable y con la estructura del sistema productivo es fundamental para la creación de un Estado robusto y democrático; legitimado por sus ciudadanos.

Política tributaria paraguaya: presión fiscal baja e inestable y sesgada hacia impuestos indirectos sobre el consumo

El ingreso fiscal paraguayo (no derivado del endeudamiento externo) proviene principalmente de impuestos (un poco más del 62%) y de otros ingresos no tributarios (Gráfico 1). Entre los principales componentes de los ingresos no tributarios, se encuentran los ingresos provenientes de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá que constituyen el componente de mayor importancia de esta fuente de recursos: representaron en promedio cerca del 63% de los ingresos no tributarios entre 1998-2007. Por ley, estos ingresos se encuentran destinados principalmente a gasto de inversión de capital (activos) en los municipios.¹¹ Les siguen en orden de importancia las contribuciones al fondo de jubilaciones y los otros ingresos no tributarios: 18,8% y 18,6% de los ingresos no tributarios, respectivamente.

La situación del sistema seguridad social paraguayo es crítica y hace poco o nada por complementar a los impuestos tributarios en pro de dar cumplimiento a objetivos de protección social: al menos hasta el año 2007 cuatro de cada cinco personas no participaba de ningún sistema de previsión social en salud y sólo tres de cada diez adultos mayores disfrutaba de una jubilación.¹² A pesar de las reformas, la alta evasión (que se estima en alrededor de 70% en el régimen obligatorio¹³), la discontinuidad de aportes y la creciente informalización del mercado laboral, entre otros aspectos, siguen siendo un lastre que afecta al sistema.¹⁴

Gráfico 1. Composición de los ingresos corrientes 1998-2007

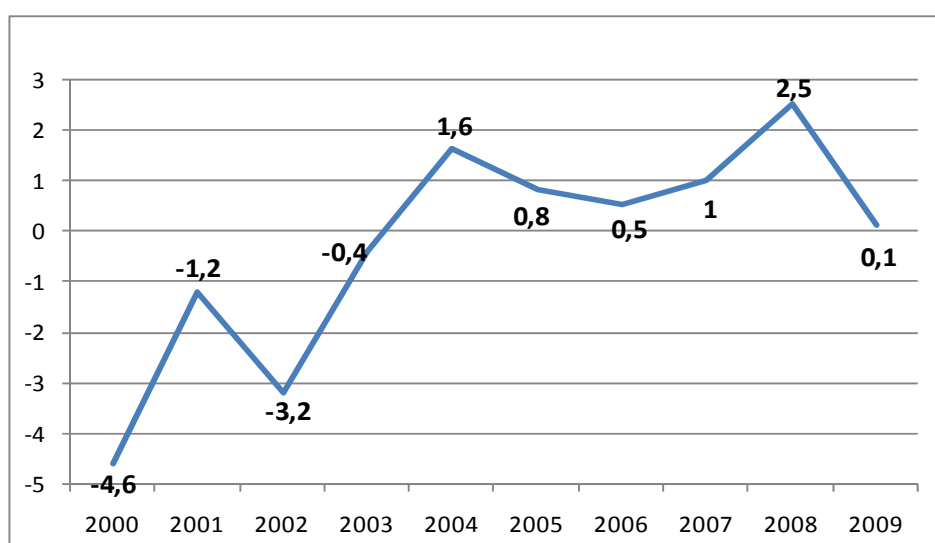


Fuente: Zárate A (2008).

Por otra parte, en muchísima menor medida, el Estado paraguayo recibe préstamos para financiar gastos de inversión pública en infraestructura física y social (ingresos de capital) y recursos institucionales generados por las propias instituciones públicas y administrados por dichas instancias.¹⁵ En el periodo 1998-2007, los ingresos de capital representaron en promedio el 0,2% de los ingresos fiscales anuales.

Debido a la escasa recaudación, el gobierno paraguayo cuenta con un exiguo margen para ahorro y/o para apoyar y dar estabilidad a la inversión en proyectos nacionales de naturaleza pública y de gran envergadura (utilizando recursos propios). El Gráfico 2, refleja este límite: en el período 2000-2009 el resultado fiscal positivo o superávit¹⁶ (producto de restar todo el ingreso y el gasto público) fue mínimo en muchos momentos y además, presentó cierta volatilidad en el período considerado.

Gráfico 2. Resultado fiscal (como porcentaje del PIB)



Fuente: Alarcón (2010) utilizando datos del Ministerio de Hacienda.

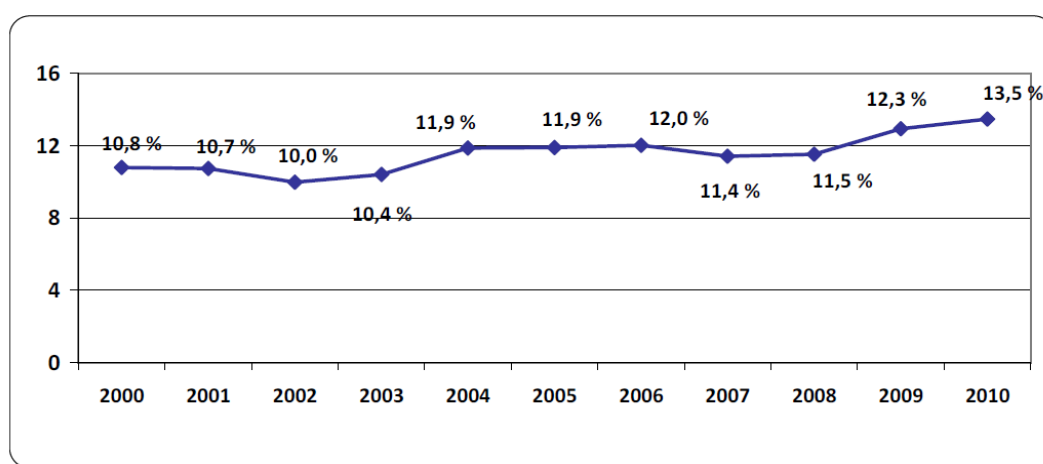
Esta limitación sigue vigente y amenaza continuamente a la política social. En el año 2011, el ministro de Hacienda Dionisio Borda alertaba sobre la imposibilidad de financiar el Presupuesto

de Gasto de 2011: "... al no tener los recursos económicos para financiar todo el presupuesto, deberá ejecutarse un plan de recorte, que disminuirá los presupuestos de varias instituciones públicas, principalmente la parte correspondiente a inversiones sociales (...) este plan de recorte ascenderá a más de 629.000 millones de guaraníes..."¹⁷. Es decir, un 1% del presupuesto de gastos total en 2011.¹⁸

Por otra parte, en promedio, en el periodo 2002-2009 los salarios, pensiones y jubilaciones representaron el 57,4% del gasto.¹⁹ Si a esto se le incluye el pago por servicio de la deuda externa (15% del gasto público)²⁰; nos encontramos con casi un 75% del gasto público muy comprometido o rígido.

Aunque las cuentas públicas han mejorado modestamente desde el año 2004 y hasta el presente (Gráfico 2 y Gráfico 3), la presión tributaria solo ha registrado un incremento moderado, especialmente si se la compara con la de otras economías de la región y sobre todo, si se ponen sobre la mesa las inmensas necesidades sociales del país.

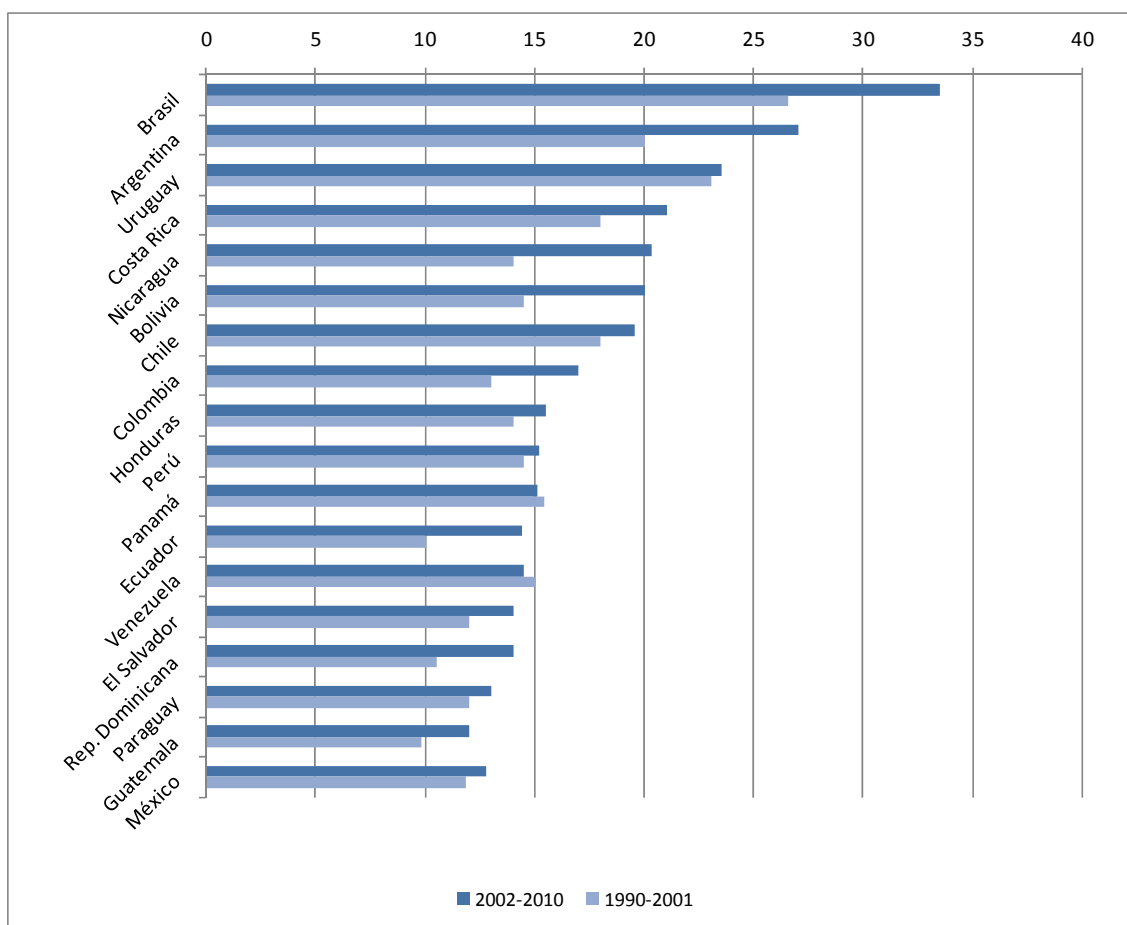
Gráfico 3. Recaudación tributaria (como porcentaje del PIB)²¹



Fuente: Secretaría de Estado para la Tributación.

La tasa de crecimiento de la presión tributaria (incluyendo contribuciones a la seguridad social) en la región de América Latina y el Caribe en el periodo 1990-2010 fue de 34,5%.²² Sin embargo, el aumento en la carga tributaria por países ha sido desigual. Encontrándose Paraguay entre las posiciones más bajas de aumento recaudatorio de la muestra de países según se indica en el gráfico siguiente.

Gráfico 4. América Latina presión tributaria, 1990-2001, 2002-2010 (como porcentaje del PIB)

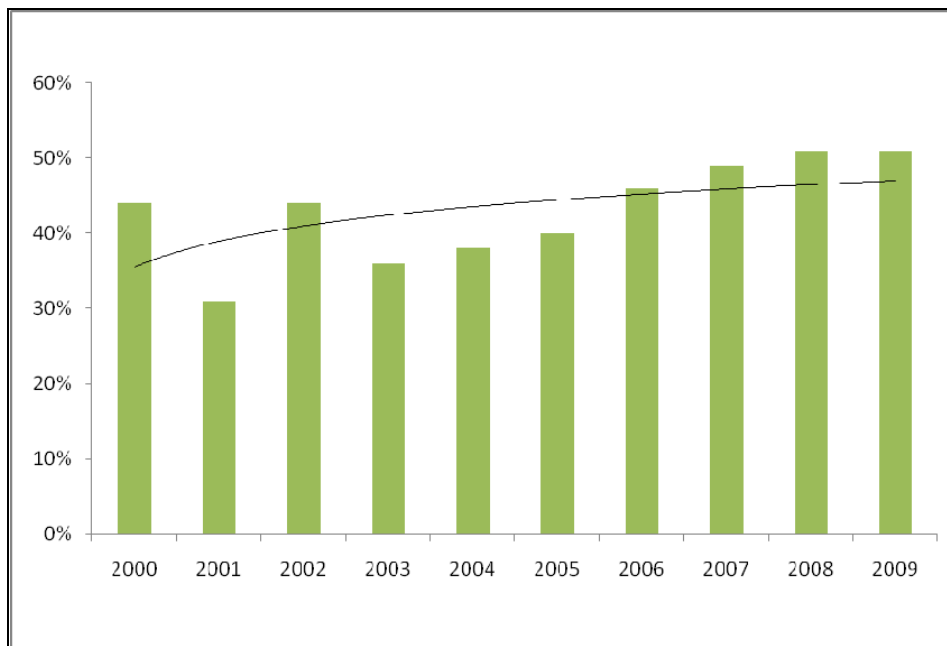


Fuente: Kacef (2009).

“... Países con un PIB (Producto Interior Bruto) per cápita equivalente al del Paraguay, como Bolivia, Honduras, Maruecos, Georgia y Armenia, tienen una presión tributaria entre 14,7% y 21,8% del PIB. Cálculos cuidadosos del FMI (Fondo Monetario Internacional) señalan que al país le correspondería una recaudación mayor. Su potencial de recaudación en el 2009 era de 21,8% del PIB...”²³; lo que significa una brecha importante en relación con la presión tributaria vigente de 13,5% del PIB (cerca de 15% si se incluyen las contribuciones a la seguridad social). Otras estimaciones indican por ejemplo, que el potencial de la carga tributaria de Paraguay respecto del PIB en el periodo 2007-2008 fue de 18,8%, muy superior al 13,2% (promedio recaudado en el mismo periodo).²⁴

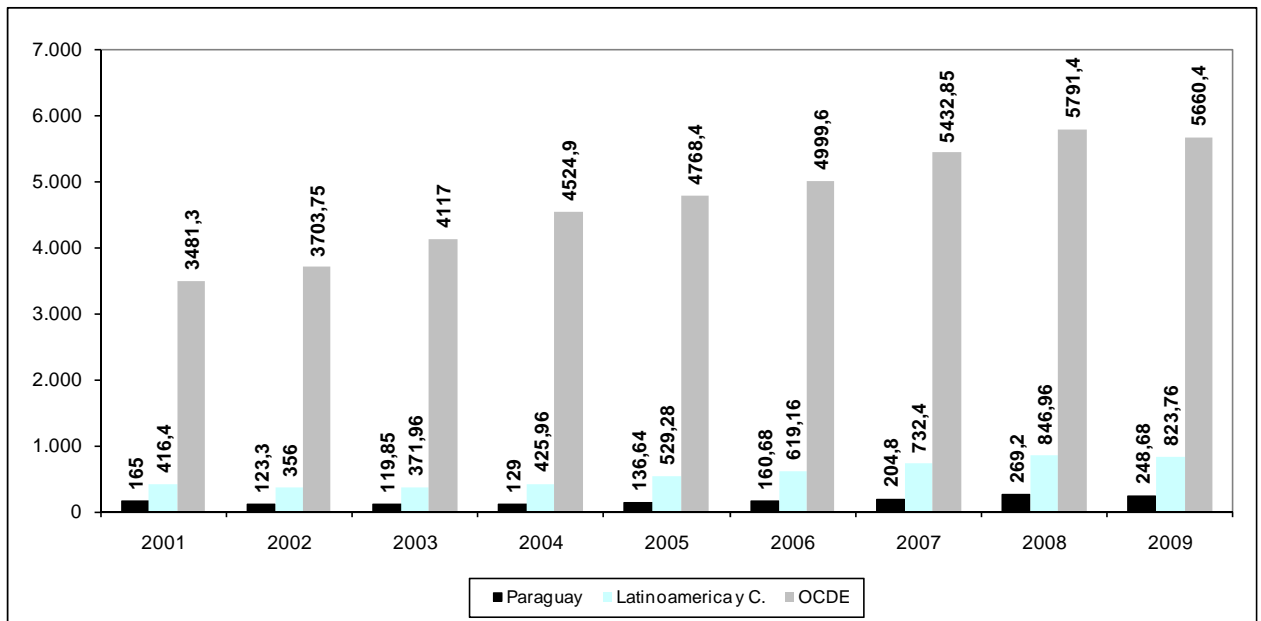
El gasto público social ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años (Gráfico 5) gracias en gran parte a las mejoras en la recaudación. Pero sigue siendo pobre de acuerdo con los estándares de otros países de la región (Gráfico 6): el gasto social por habitante de Paraguay fue tres veces y media inferior al gasto social promedio en América Latina en el periodo 2001-2009. La brecha es aún mayor cuando se compara a Paraguay con países vecinos como Argentina, Brasil y Uruguay que presentan también economías basadas en la agro-exportación. Estos países tienen un gasto per cápita en salud de alrededor de 700 dólares anuales frente a los exiguos 159 dólares per cápita de Paraguay.²⁵

Gráfico 5. % gasto público en servicios sociales²⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de Zárate (2010a).

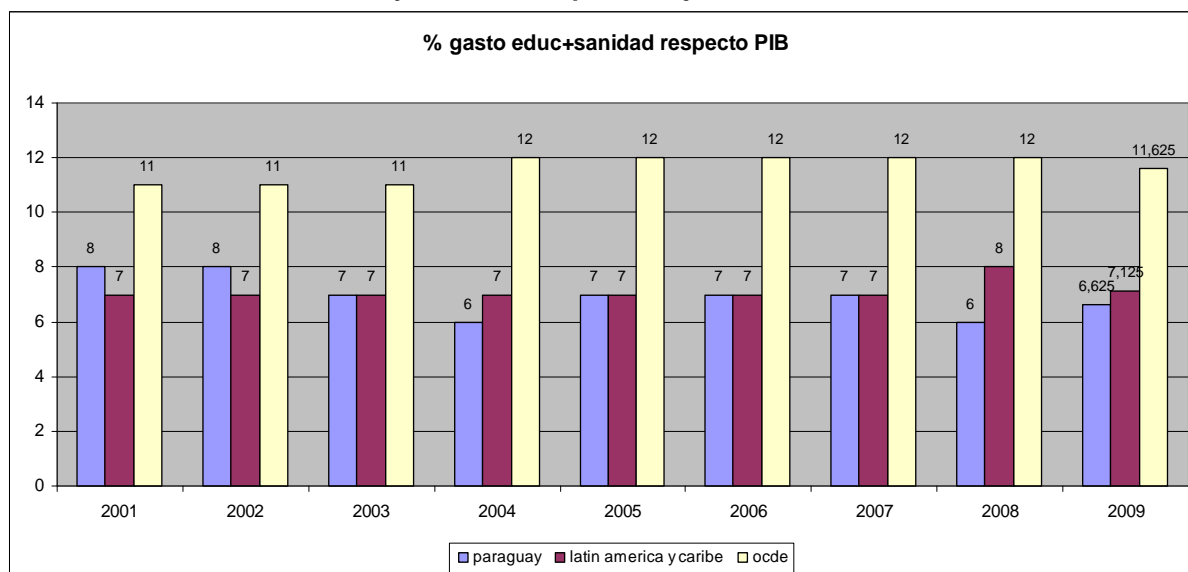
Gráfico 6. Gasto social de Paraguay versus LAC y OCDE (dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y de la OCDE.

Por otra parte, cuando se mira la inversión social en relación con el tamaño de la economía, el dato significativo es que en proporción del PIB, la inversión social de Paraguay está en el orden de los otros países de América Latina (Véase Gráfico 7).

Gráfico 7. Gasto en educación y salud como porcentaje del PIB

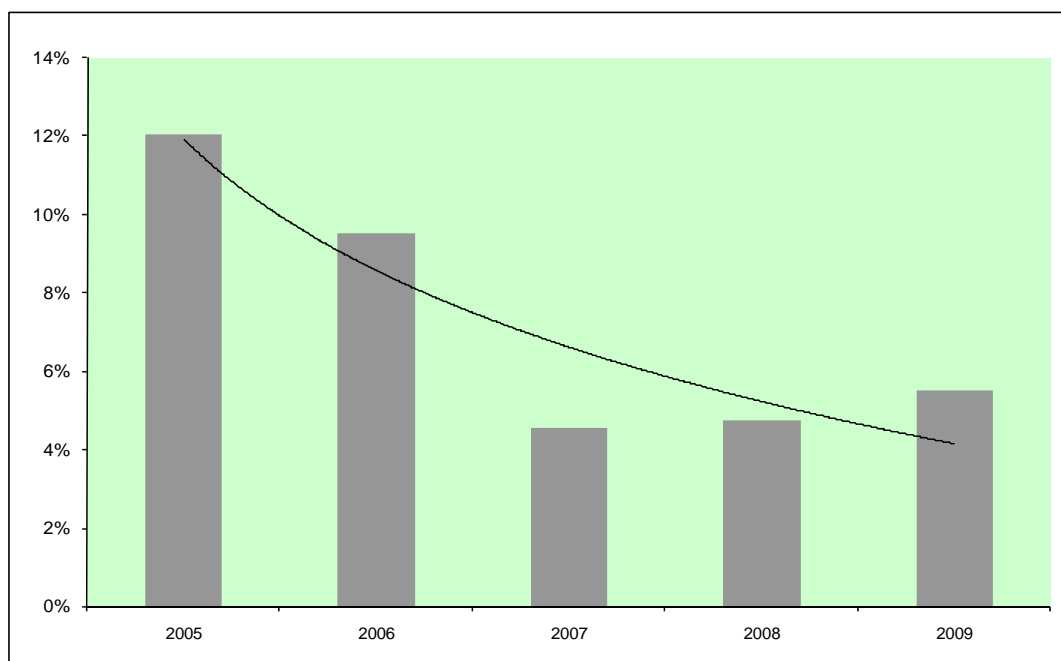


Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Banco Mundial y Zárate (2010a).

En los últimos años, a pesar de un mayor gasto público, los programas y proyectos relacionados con la AFC han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en niveles históricos de hace dos décadas.²⁷ El gobierno paraguayo en el periodo 2005-2009, presupuestó recursos para agricultura por valor de 902 millones de dólares, de los cuales ejecutó un monto aproximado de 588,1 millones de dólares²⁸. Lo que significó un gasto anual promedio de 118 millones de dólares, con una ejecución en promedio del 66,3%.²⁹

En promedio, el crecimiento real de la inversión pública en agricultura familiar fue del 15,5%, partiendo de 146,5 millones de dólares en el año 2005 hasta llegar a 236,5 millones dólares en el año 2009; en valores absolutos la inversión agrícola se incrementó en 66 millones de dólares en el periodo considerado. Sin embargo, en términos relativos la proporción del presupuesto de gasto público dedicado a AFC ha caído en el tiempo: desde un 10%-12% a principios de la década a aproximadamente un 5% en 2009.

Gráfico 8. AFC como porcentaje del gasto público



Fuente: Elaboración propia con datos de Ramírez y de Zárate (2010a).

El otro problema está en la estructura tributaria: no sólo es importante conocer cuánto se recauda, sino también identificar quién paga y/o sobre qué se cobran los impuestos. La política tributaria tiene importantes connotaciones sobre la cohesión social.

Con la sanción de la Ley 125/91, modificada y ampliada por la Ley 2.421/04, el régimen tributario vigente quedó sistematizado en un conjunto limitado de impuestos. Entre los impuestos directos que gravan la renta empresarial siguen vigentes el impuesto a las Rentas de actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal (IRACIS), el impuesto a las rentas de las actividades agropecuarias (IMAGRO), el impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente. En el IRACIS entre otros, tributan los agro-exportadores y las rentas de actividades comerciales industriales o de servicios relacionadas con el agro-negocio. Por fuera quedan los productores agropecuarios que tributan en el IMAGRO.

No hay impuesto que grave la rentas de las personas naturales o físicas. Como impuestos del capital figura como título único el Impuesto Inmobiliario que actualmente se encuentra bajo la administración de los gobiernos locales.

Tabla 1: IMAGRO (Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias) vigente hasta el 16/01/2012.

IMPUESTO	ALCANCE		MÉTODO PARA OBTENER EL MONTO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR
IMAGRO	Grava las rentas provenientes de la actividad agropecuaria en el territorio nacional	<p align="center">¿QUIÉN PAGA?</p> Personas físicas; sociedades con o sin personería jurídica; asociaciones, corporaciones y demás entidades privadas de cualquier naturaleza; empresas públicas, entes autárquicos, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta; personas o entidades domiciliadas o constituidas en el exterior y sus sucursales, agencias, o establecimientos en el país	<p>GRANDES INMUEBLES (1) Base imponible (si SAU (2) es mayor a 30%) (3): -Resultado contable o régimen simplificado (datos muy generales o globales sobre ingresos <i>menos</i> costos y gastos) Tasa Impositiva 10%</p> <p>Base imponible (si SAU es menor a 30%): Régimen presunto (COPNAS)(4) Tasa Impositiva 10%</p> <p>MEDIANOS INMUEBLES -Base imponible: Régimen presunto (COPNAS)(4) Tasa Impositiva 2,5% (pueden optar por el régimen contable pero deben permanecer 3 años)</p> <p>EQUEÑOS INMUEBLES Se encuentran exonerados</p>

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes. Ver Notas 1-4.³⁰

Con la reciente actualización del reglamento del IMAGRO (Decreto No. 8279 del 16/01/2012) las tasas se mantendrán en 10% sobre los grandes inmuebles y un 2,5% para los medianos, estableciéndose que la forma de liquidación es: a) Régimen contable: para grandes inmuebles (personas físicas y jurídicas) y b) Régimen Presunto: para medianos inmuebles y se liquida tomando en cuenta la fórmula: Renta neta = Productividad de la zona (establecida en la Ley) x SAU x Precio promedio. Los grandes inmuebles solo pueden declarar en Régimen Presunto si tienen un SAU inferior al 30%.

Tabla 2: Impuesto Inmobiliario (tierra)

IMPUESTO	ALCANCE	MÉTODO PARA OBTENER EL MONTO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR
IMPUESTO INMOBILIARIO (TIERRA)	Actúa como un impuesto al capital; grava la propiedad de inmuebles rurales -estén éstos productivos o no-. Se aplica una tasa del 1% sobre el valor fiscal.	<p>Los inmuebles rurales menores a 5 hectáreas pagan a una tasa del 0,5% sobre el valor fiscal. El valor fiscal de los inmuebles es determinado por el Servicio Nacional de Catastro.</p> <p>Los inmuebles de gran extensión (superiores a 10.000 hectáreas en la Región Oriental y superiores a 20.000 hectáreas en la Región Occidental) pagan tasas diferenciales que oscilan entre el 0,5% y el 1%.</p> <p>Los latifundios improductivos (inmuebles de gran extensión no explotados eficiente y racionalmente) tienen un recargo adicional de un 50% sobre la escala precedente.</p>

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes.

En el lado de los impuestos indirectos, el sistema básicamente se apoya en el impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los Aranceles de Importación.³¹ No existe un impuesto que grave la exportación.

El IVA, un impuesto potencialmente regresivo³², es la principal fuente de ingresos tributarios del gobierno general y su importancia ha aumentado en el tiempo a partir de las reformas señaladas. En 1993 la recaudación por IVA representaba el 3,74% del PIB frente a un 6,13% en el año 2008.³³

Tal y como se refleja en el Gráfico 9, la sumatoria del IVA, de otros impuestos al consumo (como combustible) y de los derechos o aranceles de importación representó el 79% de los ingresos tributarios totales de Paraguay en 2010 (*74% de los ingresos fiscales si se incluyen las contribuciones a la seguridad social*). En contraposición, en Paraguay, los impuestos sobre la renta, potencialmente progresivos, representaron el 17% de los ingresos fiscales totales, mientras que en otros países latinoamericanos éstos equivalen en promedio al 31% del total de la recaudación (Tabla 3).

Los impuestos directos-que gravan formas más directas de la riqueza (tanto de las personas como sobre las empresas)-, apenas representan el 2,2% del PIB (poco más del 20% de lo que representan los impuestos indirectos). Solo para tener una referencia, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los impuestos directos se ubican en torno al 13% del PIB. En parte, la responsabilidad de este mal resultado proviene de la dificultad de monitoreo de las transacciones y operaciones de las empresas, del hecho que el IMAGRO contribuya en menos del 1% del total de la recaudación, de que no se grave la renta de las personas físicas y de que el gravamen a la propiedad (tierra- impuesto Inmobiliario) sea básicamente inexistente. De hecho, el impuesto a la tierra se incluye como "otros" en el gráfico 9 anteriormente referido; dado su carácter marginal en el conjunto de la recaudación.

El exiguo aporte del IMAGRO y del Impuesto Inmobiliario contrasta con el peso del sector agrícola en el conjunto de la economía y con la interesante rentabilidad del agro-negocio de la soja. En efecto, el PIB agropecuario en el período 2005-2010 representó en promedio el 24% del PIB total, y contrariamente la recaudación del IMAGRO apenas alcanzó el 0,03% del PIB total³⁴ y el 0,1% del PIB agropecuario (tasa efectiva) en promedio³⁵. Según datos aportados por el propio Ministerio de Agricultura paraguayo, la rentabilidad media para la agricultura de la soja cultivada de forma convencional fue de 69% en 2008. *En esta estimación ya se han incluidos tanto los costes directos de siembra y recogida así como los costes indirectos de amortización de maquinaria y arrendamientos de tierras, entre otros.*³⁶ En el caso de agricultura por siembra directa los costes se reducen, por lo que la rentabilidad en este caso, fue de

82,08% (según datos aportados por la Federación Paraguaya de Siembra Directa para una Agricultura Sustentable).³⁷

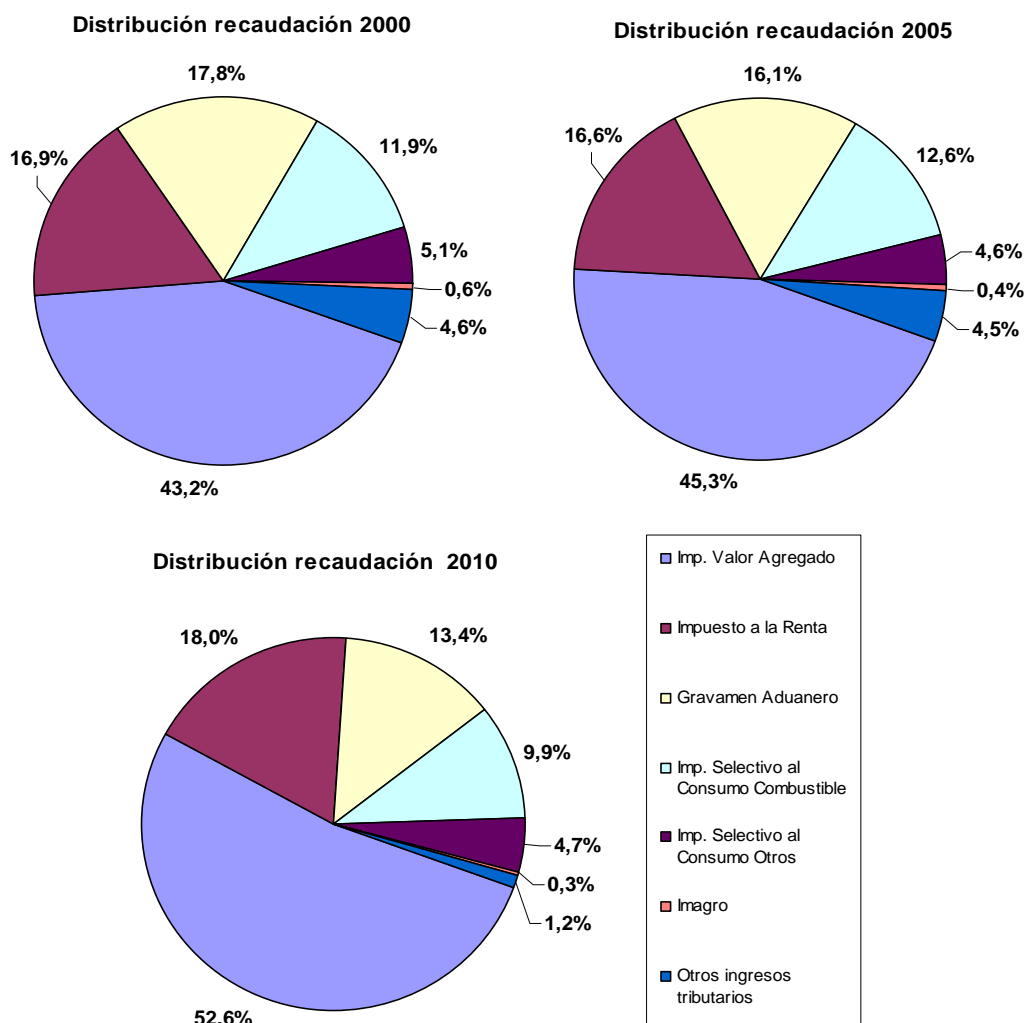
Otra vía para intentar realizar un cálculo aproximado de los beneficios obtenidos por los inversores del agro-negocio en Paraguay es por ejemplo, consultando la evolución de los últimos 10 años del índice bursátil brasileño, dada la importancia de la presencia de inversores de nacionalidad brasileña en dicho sector.

Es bastante realista afirmar que un inversor racional que pretende invertir en un país extranjero de forma continuada -con los riesgos de tipo de cambio y de la distancia geográfica asociados-, deberá exigir a su inversión una rentabilidad al menos algo mayor de lo que podría obtener en su propio país en un mercado de total liquidez como es el mercado bursátil. Para realizar la comparación se ha tomado como referencia el Índice Bursátil Bovespa³⁸ que en 2001 era de 13936 puntos³⁹ frente a los 63673 puntos al cierre del día 17 de Mayo de 2011. Es decir, que durante estos 10 años la revalorización del índice fue de 457%.⁴⁰ A esto habría que añadir los dividendos anuales repartidos por las empresas cotizantes, que no se tiene en cuenta para efectos de este cálculo pero que no haría sino incrementar los beneficios del inversionista.

Aunque acceder a otros mercados puede ser motivado por la necesidad de ganar economías de escala o por diversificación, no es tan arriesgado señalar que el agro-negocio en Paraguay, debería haber otorgado al menos una rentabilidad esperada media anual del 45,7% para que los inversores brasileños racionales invirtieran en Paraguay en el negocio de la soja en lugar de hacerlo en su propio mercado bursátil, mucho más accesible, totalmente líquido y sin riesgos de tipo de cambio.

Una de las grandes consignas de los agro-sojeros es el aporte que generan al fisco vía el IVA por la gran actividad de la cadena de valor del negocio. Sin embargo, de acuerdo a datos suministrados por la SET, los ingresos fiscales por IVA generados por el sector agro-sojero representaron menos del 5% del total de recaudación por IVA en el año 2010. Un informe interno de la patronal Unión de Gremios de la Producción (UGP), al que se obtuvo acceso durante el transcurso de esta información, afirma que esta aportación puede llegar al 20% (dato para el año 2006). Sin embargo, en dicho informe los cálculos de recaudación no se realizan sobre la cantidad efectivamente recaudada por el fisco, sino en base a una estimación, en la cual no existe por tanto evasión fiscal (que se estima en torno al 50% en promedio). Además, no se tiene en cuenta la devolución de IVA de las exportaciones que están exentas, entre otras omisiones.

Gráfico 9. Estructura impositiva 2000, 2005 y 2010 (%)



Fuente: Elaboración propia utilizando a la Secretaría de Estado para la Tributación.

Tabla 3. Distribución de los impuestos como porcentaje de los ingresos fiscales en Paraguay, América Latina y otras zonas del mundo

Imposición	OCDE	UE	EEUU	SUDESTE ASIA	ÁFRICA	AMÉRICA LATINA	PARAGUAY
DIRECTA	42%	42%	60%	47%	31%	31%	17%
INDIRECTA	31%	30%	17%	48%	61%	52%	74%
SEG SOC	25%	39%	24%	5%	8%	16%	9%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Rodríguez (2011) a partir de datos de CEPAL y González (2008).

Finalmente, como se mostrará más adelante, este sesgo de la estructura tributaria hacia impuestos indirectos como el IVA significa la pronunciación de la desigualdad existente. En resumen, en Paraguay, "... la recaudación expresa el círculo vicioso de pobreza e injusticia fiscal. La pobreza fiscal (baja recaudación) explica la pobreza ciudadana y es consecuencia de la falta de fuerza ciudadana. La injusticia tributaria (predominio de la imposición indirecta) condiciona la injusticia social y es consecuencia del bajo poder de la ciudadanía para implantar una sociedad más justa..."⁴¹

Las reformas tributarias y sus efectos sobre el agro-negocio

La Ley 125/91 (1991) y su modificatoria Ley 2421/04 (2004) velan por todo lo relacionado con el régimen impositivo en Paraguay. La principal virtud de la implementación de la Ley de 1991 se puede circunscribir a logros en materia de eficiencia, conseguidos por la simplificación y racionalización del sistema tributario del momento. Sin embargo, al parecer, los alcances en este ámbito se vieron afectados en parte por las numerosas exoneraciones e incentivos fiscales que se otorgaron en la década de los años 90 que finalmente afectaron negativamente la recaudación efectiva (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1: Los antecedentes, la Ley 125-91 (1991)

El sistema tributario anterior a la reforma del año 1991 era totalmente anacrónico y obsoleto, su principal componente era el impuesto de papel sellado y estampillas que en su última versión se regía por la Ley 1003 del año 1964.⁴² "...Era una necesidad imprescindible realizar una reforma tributaria que simplificara e hiciera objetivas las reglas y relaciones con el contribuyente, y generara los recursos genuinamente impositivos que en su lógica guardasen la debida correlación con la evolución de la economía real y de los precios..."⁴³

Con la Ley 125/91 el número de impuestos se redujo de más de 80 a 9, se simplificó el sistema administrativo, y se incorporó el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los ingresos tributarios tuvieron una tendencia ascendente en la primera mitad de los años 90, lo cual se vio explicado principalmente por la aplicación del nuevo régimen tributario aprobado a finales del año 1991, así como por una potenciación del comercio en la triple frontera⁴⁴.

Sin embargo, a partir del año 1994, cuando tuvo que haberse aplicado en forma plena la Ley 125/91, se sancionaron numerosas leyes que otorgaban beneficios, incentivos o privilegios sectoriales, con lo cual se fue erosionando la base de los impuestos más importantes, particularmente, el impuesto a la renta de las empresas y el IVA.⁴⁵

Aprovechando su facultad para presentar proyectos de ley sobre asuntos tributarios y otros dirigidos al sector privado, durante el período 1992-2002 el Congreso aprobó 42 leyes de reforma, agregando varias exenciones, en particular para el sector industrial. La principal consistió en una moratoria de cinco años para el pago de todos los impuestos a las firmas que presentaran proyectos de inversión razonables, aunque nunca se llevaron a cabo. De esta forma, cualquier empresa podía acogerse a la moratoria y renovarla. Durante el período, la tasa impositiva sobre las utilidades se mantuvo en 30%, pero las empresas pagaban en promedio la décima parte como consecuencia de las exenciones y alternativas cuasi legales.⁴⁶

Asimismo, los intereses agropecuarios en concreto, que esgrimían un gran poder político y económico, que en ese entonces estaban bien representados tanto en el gobierno como en el Congreso, impidieron por ejemplo, que se actualizara la valoración de las tierras con fines tributarios.⁴⁷

A finales del año 2003 se contaban con más de 40 leyes que otorgan ventajas o alicientes tributarios. Es preciso destacar, la necesidad de avanzar urgentemente en conocer la magnitud real del sacrificio fiscal derivado de las exoneraciones otorgadas por los sucesivos gobiernos en Paraguay.⁴⁸ También es muy relevante saber con precisión qué tipo de incentivos fiscales se han utilizado en el país y sus impactos en materia de empleo e inversiones productivas.⁴⁹

Fuente: Elaboración propia utilizando a Alarcón (2010), Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006) e Itriago (2011).

La reforma tributaria de 2004 (Véase Cuadro 2), por el contrario, fue más positiva en lo que se refiere a generación de ingresos tributarios (tal y como pudo observar en el gráfico 2). Sin embargo, como también se mencionó anteriormente, mantuvo y mantiene una presión tributaria muy baja, una recaudación sesgada hacia impuestos regresivos y no es consistente ni con la estructura productiva ni con el nivel de desarrollo del país (medido en términos de PIB). Tampoco refleja la evolución del crecimiento económico experimentado en los años recientes en el país.

Cuadro 2. La reforma tributaria de 2004: un avance insuficiente

En abril del 2003 Nicanor Duarte Frutos⁵⁰ fue electo para el período presidencial 2003-2008. Ese mismo año se da inicio a una reforma fiscal parcial con la promulgación de la Ley 2345 de las Cajas Fiscales (diciembre 2003). Esta reforma consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, del cual se hacía cargo el Gobierno Central.⁵¹

En los dos primeros años de la administración de Duarte Frutos, y bajo el liderazgo del Ministro de Hacienda, Dionisio Borda, se llevaron a cabo cuatro importantes reformas dentro del Ministerio de Hacienda que apuntaron a mejorar el equilibrio fiscal mediante el combate a la corrupción interna.⁵² Nicanor Duarte, reemplazó la plana mayor del gobierno con personas reconocidas por su profesionalismo. De esta forma, se suplantó a los jefes de la Administración Tributaria y de la Dirección Nacional de Aduanas y se proporcionó pleno apoyo a un grupo de tecnócratas encargados de la formulación de políticas.

La administración de Duarte Frutos también se propuso poner en marcha una profunda reforma tributaria a cambio del apoyo de un plan de emergencia financiera por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI). En 2004, se planteó la implementación de una reforma impositiva amplia (Ley de Adecuación Fiscal - 2421/04).

La reforma tributaria en su versión más pura contemplaba la formalización de la economía y buscaba corregir la muy baja presión tributaria. La estrategia para ello era mantener tasas impositivas bajas (igualaba la tasa de los impuestos directos e indirectos en 10%), ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. Entre ellos, el impuesto a la renta personal (frustrado en la reforma previa) para individuos de ingresos altos así como ajustes al impuesto a la renta agropecuaria para gravar la renta de los grandes productores. . De la misma forma planteaba una mayor generalización del IVA y la eliminación de exenciones tributarias. También incluía el fortalecimiento de la Administración Tributaria confiriéndole independencia y mayor responsabilidad, y aumentaba su financiamiento asignándole un porcentaje de la recaudación.

La reforma logró implementarse parcialmente. Uno de los mayores logros ha sido el incremento en el número de contribuyentes, indicador de una mayor formalización de la economía.⁵³ Sin embargo, el Impuesto a la Renta personal no logró implementarse y el sector del agro-negocio quedó en una posición privilegiada (Cuadro 3), erosionándose la contribución de los sectores más pudientes del país producto tanto de una clara intención de aligeramiento de las cargas impositivas como por los agujeros que quedaron en el sistema tributario.

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes.

Trato tributario “especial” para el agro-negocios

Efectivamente, por activa o por pasiva, el resultado de la reforma del 2004 derivó en un marco tributario bastante favorable para el sector del agro-negocio:

Cuadro 3. Principales cambios de forma realizados entre 1991 y 2004 que afectaron la tributación del agro-negocio...

- IRACIS: Se reduce el tipo general de 30% al 20% en el primer año de vigencia (2005) y a partir del segundo año (2006) la tasa queda fijada en forma permanente en el 10% (una de las tasas más bajas de la región latinoamericana – en cuanto a impuesto sobre la renta empresarial⁵⁴). Se introduce un tipo diferencial en caso de distribución de utilidades, el cual se sitúa en el 5%, así como del 15% para las remesas de dividendos al exterior. Se derogan varias leyes generales o especiales que establecían regímenes especiales para el impuesto a la renta de las empresas⁵⁵ pero quedan vigentes regímenes especiales para el sector agro-exportador.
- IMAGRO: Se reemplaza la determinación de la renta bruta⁵⁶ presunta (12% del avalúo fiscal de los inmuebles rurales) y de la renta neta⁵⁷ por valores aproximados de los costos de producción a un sistema de declaración relativamente más objetivo aunque aún de difícil verificación (Ver cuadro 5). El tipo del impuesto se reduce del 25% al 10% para los grandes inmuebles y al 2,5% para los inmuebles medianos. Se incorpora la compensación⁵⁸ para los medianos productores del 100% del IVA pagado en las adquisiciones de bienes y servicios relacionados con la producción. Se mantiene la exoneración en el pago de este tributo para las fincas de menos de 20 hectáreas.
- IVA: Se extiende la base de contribuyentes del IVA. Se mantiene el IVA sobre medicamentos y artículos esenciales para la canasta familiar pero con una tasa nominal promedio mayor (pasa de entre 0-10% a 5%). Se mantiene la exoneración de los productos agropecuarios en estado natural. Las exportaciones y la fabricación de bienes de capital se exoneran.^{59 60} Se extiende el IVA a transacciones comerciales anteriormente exoneradas como la importación de crudo y la comercialización de combustibles derivados del petróleo, entre otras.
- Impuesto selectivo al Consumo: Se mantiene la tasa de 50% sobre el consumo de combustibles de petróleo. Sin embargo, el combustible de gasoil recibe un importante subsidio estatal. El sector del agro-negocio utiliza intensivamente este combustible para mover las sembradoras, fumigadoras, cosechadoras y tractores.
- Impuesto a los Actos y Documentos: Se deroga. Entre otras cosas, el impuesto a los actos y documentos otorgaba la potestad al Poder Ejecutivo de gravar la exportación de productos en estado natural, con una tasa de hasta 12%.
- Impuesto Inmobiliario: No se modifica.

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes.

3 LOS AGUJEROS, LAS CONTRADICCIONES Y LA INEQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO PARAGUAYO

Evasión y elusión fiscal

No existe estimación precisa de cuánto deja de recaudar el Estado paraguayo por evasión o elusión de impuestos. Algunas organizaciones afirman que por evasión de impuestos el Estado paraguayo pierde cerca de un tercio de sus legítimos ingresos⁶¹.

A pesar del buen rendimiento⁶² observado en la recaudación del IVA después de la reforma de 2004, el FMI calcula que la evasión de este impuesto se sitúa entre 45% y 55%. Resulta difícil establecer los niveles de evasión en lo referente al impuesto sobre la renta. Esto puede ser consistente con la tónica general de la región latinoamericana, donde han sido escasos sino nulos los esfuerzos para estimar la misma.⁶³ Además, se denuncian masivos ingresos de mercaderías (por concepto de contrabando) sin el pago total de tributos.⁶⁴

El impuesto a la Renta Personal (IRP) se creó en el año 2003, pero no ha sido posible su implementación. En 2007, el IRP que se pretendía implementar después de cuatro años de fuerte oposición de grupos económicos poderosos ha sido suspendido hasta 2013 por la Ley 4064/10. El miedo de los grupos afectados a tener que hacer una declaración jurada de bienes y de fuentes de ingreso parece ser la verdadera resistencia para su aprobación.⁶⁵ Por otra parte, la ausencia del IRP ha generado un gran vacío en el sistema tributario general y es un incentivo para la elusión de los impuestos que gravan la renta empresarial en particular (IMAGRO e IRACIS).

La no aplicación del IRP, aparte de restar recursos al fisco, no ayuda al proceso de formalización de la economía.⁶⁶ ⁶⁷ En la práctica, la ausencia del impuesto sobre la renta, suele crear condiciones para eludir parte de los beneficios de las empresas y de otros sectores de la economía que deberían tributar. En esto, Paraguay difiere con la tónica general de los países en desarrollo, donde se está produciendo una mayor alineación o armonización entre los impuestos a las empresas y a las personas.⁶⁸ Este vacío en el caso de Paraguay, da pie a situaciones de "arbitraje"⁶⁹ lo que impone mayor complejidad al proceso de fiscalización que realiza la Administración Tributaria.

El arbitraje aplicado al campo fiscal significa buscar la opción que redunde en menor costo impositivo. Por ejemplo, haciendo pasar ingresos de profesionales (como contadores o abogados) como gasto de operaciones de otras empresas de mayor tamaño en un arreglo que permita disminuir la presión impositiva de esta última. Lo mismo sucede con un empresario que puede facturar a su propia empresa reduciendo beneficios. Como este último no tiene que pagar por la renta a título personal podría desviar recursos potencialmente gravables desde la empresa a otros ámbitos donde el gravamen sea menor o esté exento el pago de tributos. De hecho, en Paraguay existe el Impuesto a la Renta de Servicios de Carácter Personal que aplica cuando se realizan actividades de naturaleza personal (por ejemplo, en el caso de contadores, auditores o comisionistas) y se perciben ingresos en tal condición.⁷⁰ Sin embargo, en el año 2010, la aportación al fisco por este impuesto fue cero; lo que alimenta las sospechas de elusión fiscal.

Cabe destacar además que en el proyecto de IRP solo se afectaba a aquellas personas naturales con ingresos no empresariales mayores a 30.000 dólares al año, con un tipo impositivo máximo del 10% y existían numerosas deducciones que lo hacían prácticamente anecdótico en términos de recaudación.⁷¹ Una cuestión llamativa es que la legislación podría fomentar la evasión o elusión del impuesto, ya que las personas exentas del impuesto (la gran mayoría), podrían ceder o vender sus facturas de gastos deducibles a los obligados a declarar. Las personas obligadas a declarar (ingresos mayores a 30.000 dólares al año), podían deducir los gastos familiares por manutención, educación, salud, vestimenta, vivienda e incluso esparcimiento. Es decir, casi cualquier gasto.

La dificultad para seguirle el rastro a las transnacionales

Otro elemento que complica la fiscalización en materia tributaria y en el caso del agro-negocio en particular, es el hecho de que las empresas del sector en una importante medida se encuentran integradas y son grupos transnacionales; usualmente con estructuras complejas de empresas vinculadas en el exterior.

El sector del agro-negocio está conformado por una cadena de procesos que van desde la provisión de insumos y maquinarias para la producción agrícola, pasando por la producción propiamente dicha, por el acopio y la comercialización de materias primas, por la industrialización de las mismas y, finalmente, la distribución al consumidor final de los productos derivados del sector. En cada una de estas etapas participan diferentes empresas, algunas de las cuales se especializan en uno solo de estos procesos, mientras otras participan en varios estadios de la cadena del agro-negocio, produciéndose importantes niveles de integración vertical.

Las exportaciones están controladas por seis empresas transnacionales (de las cuales cinco se ubican en el sector de las importaciones), el proceso de importación y provisión de insumos por ocho corporaciones transnacionales que desarrollan este negocio directamente en el país a través de una filial⁷² y lo poco que se industrializa en el país se encuentra controlado por cinco empresas que representan a cuatro corporaciones transnacionales en el país que participan de esta actividad de diferentes formas. De las 12 transnacionales en el sector del agro-negocio que operan directamente dentro de la economía paraguaya, cinco provienen de los EEUU, seis de países europeos y una de Asia. Junto a estas empresas participan otras de menor tamaño, de capitales nacionales o regionales, que complementan y sostienen las actividades de las primeras.⁷³

Las grandes empresas cuentan con mayores posibilidades de evasión y elusión fiscal, a través de operaciones entre partes relacionadas.⁷⁴ Estos hechos complican más las posibilidades de control de la Administración Tributaria. (Cuadro 4).

Cuadro 4. El escaso control sobre las operaciones de las transnacionales

Un informe publicado por *Global Financial Integrity (GFI)* afirma que aún siendo conservadores, los flujos ilícitos de recursos -que se desviaron de los países en desarrollo y potencialmente gravables- estuvieron en promedio entre los 1,26 y 1,44 billones de dólares en el periodo 2000-2008.⁷⁵ Durante el periodo 2002-2008, aproximadamente la mitad de estos recursos fueron desviados a través de prácticas de manipulación de los precios en las operaciones intragrupo de las empresas multinacionales (*trade mispricing en inglés*), mientras que el resto se perdieron debido a la corrupción y las actividades criminales. En el caso paraguayo, dicha organización estima que esta pérdida de recursos ascendió a un promedio de entre los 476 y 582 millones de dólares anuales.

Los paraísos fiscales son un claro incentivo a la elusión y a la evasión y el auténtico agujero negro de las finanzas internacionales. Éstos promueven prácticas corporativas injustas.⁷⁶ GFI estimó que entre 2002-2006, la cifra (muy conservadora) de pérdidas por potenciales ingresos gravables en Paraguay debido solamente a la práctica de "subfacturación de exportaciones" y "sobrefacturación de importaciones" entre empresas relacionadas o no relacionadas rondó los 60 millones de dólares anuales.⁷⁷

Recientemente, el viceministro de Tributación, Gerónimo Bellasay, criticó a quienes envían granos al exterior sin aportar por lo que verdaderamente ganan, indicando que el fisco dejó de percibir ingresos por impuestos debido a la alteración de precios en las empresas exportadoras del sector.

"...Las empresas declaran al fisco, normalmente, como rentabilidad y según declaraciones de años anteriores, un 3% (...) si esas empresas hubieran puesto su dinero a plazo fijo, la rentabilidad sería muy superior (...) pero aparentemente los agro-exportadores están haciéndonos el favor y perdiendo plata para llevar nuestros granos al exterior (...) si se comparan los precios de venta declarados por estas empresas, el precio declarado (precio FOB⁷⁸), incluido el transporte hasta destino, difiere en un 20% de la cotización internacional del grano..."⁷⁹

Al hacer un cálculo de cuánto aportan las empresas agro-exportadoras al país, el viceministro mencionó que se percibieron en divisas unos 1.800 millones de dólares por exportación de granos en 2010. El viceministro declaraba que, aun suponiendo que la diferencia en el precio fuese solo del 10%, las pérdidas ocurridas en 2010 sumarían 54 millones de dólares: 18 millones de dólares por impuesto a la renta de las empresas, 9 millones por el 5% en concepto del impuesto a la distribución de utilidad y 27 millones por el 15% en razón del impuesto a la transferencia de la utilidades al extranjero. Lo interesante es que esta cifra es consistente con los datos estimados por GFI.

Todo lo referido a precios de transferencia no se encuentra regulado en Paraguay. Tan solo existe una mención al principio general a la materia gravada para el impuesto a la Renta aplicable a operaciones de importación y exportación, y para aquellas operaciones realizadas entre sucursales y su Casa Matriz del exterior.⁸⁰ En la legislación paraguaya no existen requerimientos específicos sobre precios mínimos de ventas para las operaciones realizadas entre contribuyentes locales, sean o no partes relacionadas.⁸¹

Fuente: Elaboración propia utilizando a Kar y Cartwright-Smith (2008), Freedom House (2010), Ultima Hora (2011) y Amaral y Asociados.

Los agujeros del IMAGRO y del Impuesto Inmobiliario

En particular, la escasa contribución del IMAGRO a las arcas públicas tiene una especial connotación para la pequeña agricultura. "...La Ley 2419/04 "Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra" (INDERT)⁸² incorpora en su estructura el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES) cuyos recursos están destinados al planeamiento, diseño y ejecución de obras de infraestructura (camino, escuelas, puestos de salud, etc.) necesarias al arraigo y desarrollo de las comunidades beneficiarias, en nuevos y antiguos asentamientos. Entre sus fuentes de financiamiento, el FIDES incluye el 80% de recursos provenientes de la aplicación del IMAGRO, que debe hacerse disponible cada año por vía presupuestaria..."^{83 84}

Algo similar sucede con el Impuesto Inmobiliario (ver Cuadros 5 y 6). Con el elemento adicional, de que la escasa recaudación de este impuesto podría tener además implicaciones sobre la muy desigual tenencia de la tierra.

Cuadro 5. Los agujeros del IMAGRO

El IMAGRO hace aguas por varias vías. Su bajísima recaudación es el producto de deficiencias de diseño específicas y generales del sistema tributario paraguayo, de decretos "ad hoc" a favor del agro-negocio y de obstáculos para su implementación y efectivo control y sanción. La aportación fiscal por productor en el IMAGRO ascendió en 2010 a 449.000 guaraníes. En cambio, aún siendo baja, la recaudación del IRACIS (de todos los demás sectores de la economía incluyendo los exportadores) ascendió a 11 millones de guaraníes por contribuyente.⁸⁵

Durante el primer gobierno de la transición (Gral. Andrés Rodríguez) se sancionó la Ley 125/91 por la cual se creó el IMAGRO. En su artículo 30, relativo a la Renta Bruta, la citada ley establecía que la renta bruta anual⁸⁶ se determinaría en forma *presunta (estimada)* aplicando un 12% sobre la suma de los valores fiscales de las hectáreas de los inmuebles rurales que poseyera el contribuyente, ya fuese en carácter de propietario, arrendatario o como poseedor de cualquier título. Este método estuvo vigente hasta 2004. Como se detallará en el cuadro siguiente, los valores fiscales de la tierra representan un valor mínimo en relación a los precios del mercado de la tierra. Por otra parte, también hasta 2004, para el cálculo de la renta neta gravable⁸⁷ se deducían ciertos conceptos, tales como: (a) 40% de la renta bruta por gastos necesarios para obtenerla y conservarla (dicho porcentaje sería del 45% cuando el contribuyente no fuese propietario del inmueble) y (b) el importe del IVA correspondiente a las adquisiciones de bienes o servicios afectados a las actividades agropecuarias gravadas por este impuesto.

Desde sus inicios en 1991 y hasta el presente, este impuesto se aplica con un tratamiento diferenciado de acuerdo al tamaño del inmueble. Mientras que los grandes inmuebles están sujetos a la tasa normal de 10%, los medianos están sujetos a un régimen de impuesto a la renta presunta de

solo 2,5%. Ante la escasa capacidad de control sobre todo el territorio nacional y debido a la falta de un catastro rural, este tratamiento diferencial genera un incentivo para subdividir artificialmente los inmuebles en fincas pequeñas con el fin de pagar la tasa menor.⁸⁸ En el presente además, sigue habiendo margen para declarar impuestos en régimen *presunto* y no en régimen *contable*, relativamente más confiable para la administración. De hecho, la gran mayoría de los productores declaran en régimen presunto⁸⁹ o en régimen simplificado.^{90 91}

Por otra parte, como se señaló anteriormente, no existe una contabilización ni un seguimiento exhaustivo de los contratos rurales⁹² inscritos en la Administración y menos aún se cuenta con medios materiales, informáticos o tecnológicos para indagar sobre contratos rurales no inscritos. Realidad, confirmada por el propio viceministro de tributación: "(...) el formulario de las declaraciones juradas del (...) IRACIS no permite identificar los ingresos que obtuvieron los propietarios rurales por el arrendamiento de sus fincas (lo cual imposibilita cruzar informaciones con las declaraciones juradas del IMAGRO)"⁹³

Por Decreto N° 5069/05, los pagos de IVA de bienes y servicios realizados por todos los productores podían computarse como un crédito contra el saldo final a pagar por el IMAGRO y podían trasladarse a ejercicios futuros si el crédito por IVA superaba la obligación impositiva en un año dado. Según la reforma fiscal de 2004 este beneficio solo podía otorgarse a los medianos productores. Nicanor Duarte, por presión de los grandes productores, introdujo esta modificación limitando seriamente la capacidad recaudatoria del IMAGRO.

En septiembre de 2008, Fernando Lugo emitió un decreto que rectificó el régimen anterior, privando a los grandes contribuyentes del IMAGRO de este beneficio ilegal. Sin embargo, el mismo decreto permitió que los IVA acumulados en años anteriores y hasta septiembre del 2008, pudiesen ser utilizados para pagar el IMAGRO hasta agotar dichos créditos.⁹⁴ El Estado paraguayo dejó de recaudar varios millones de dólares. Según información suministrada por la Secretaría de Estado de Tributación (SET) la suma de tal beneficio para los grandes productores ha significado 712 millones de guaraníes que ha dejado de percibir el fisco entre 2006-2009: el 20% del gasto público en salud en el período y el 50% del gasto en salud en el año 2009.⁹⁵ De acuerdo a testimonios de la misma organización, algunos controles evidencian datos adulterados, es decir, facturas que fueron compradas para invocar más crédito fiscal con el consiguiente perjuicio a las arcas públicas: "La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) detectó el uso indebido de créditos fiscales por 56.000 millones de guaraníes (14 millones de dólares) por parte de contribuyentes del Imagro".⁹⁶

Para completar el panorama, todavía existen deducciones cuya dificultad de monitoreo plantea dudas sobre los objetivos que persiguen: por ejemplo, existe una deducción del 20% por costos en ayuda a personas físicas propietarias de pequeñas fincas colindantes. Bajo esta misma lógica, la Ley 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales también afecta la recaudación del IMAGRO. Según la misma, el Certificado de Servicios Ambientales es un título negociable que puede compensar tributos como el IMAGRO y otros.⁹⁷

Recientemente (16/01/12) se ha modificado la legislación del IMAGRO y aunque es pronto para valorar el efecto global en materia no solo de suficiencia recaudatoria⁹⁸ sino también en materia de equidad, lo cierto es que algunas de las enmiendas buscan superar algunas de las limitaciones aquí mencionadas: los grandes inmuebles tienen hasta el año 2012 para deducir de su pago los créditos fiscales acumulados hasta 2008, provenientes de la compra de bienes o de la contratación de servicios alcanzados por el IVA.. Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes.

Cuadro 6. El Impuesto a la Tierra, un impuesto irrisorio

De acuerdo con el Banco Mundial⁹⁹, las propiedades rurales en Paraguay tributan anualmente en concepto de impuesto inmobiliario/terra, todas juntas, apenas el equivalente del 0,04 % del PIB: menor al promedio latinoamericano (0,94% del PIB)¹⁰⁰ y mucho menor a los de países desarrollados (1,8% del PIB).¹⁰¹

A valores corrientes, esto representa unos 28.000 millones de guaraníes al año, poco más de 5 millones de dólares. Si se tiene en cuenta que en todo el país hay alrededor de 30 millones de hectáreas rurales (excluyendo áreas urbanas, lagos, ríos, carreteras, caminos, tierras fiscales, etc.) en poder del sector privado; la situación resultante es que el promedio del impuesto directo a la tierra rural en el Paraguay es de menos de mil guaraníes por hectárea al año¹⁰²: 0,23

céntimos de dólar por hectárea al año aproximadamente.¹⁰³

El impuesto se paga sobre los valores fiscales de la tierra y no a precios de mercado. Basado en una muestra representativa de 455 propiedades, el estudio del Banco Mundial calcula el valor de mercado promedio de la tierra en Caaguazú a \$1.100 por hectárea. Los valores de la tierra varían de un promedio de \$360 en el distrito de Carayao a un promedio de \$1.969 en el distrito de José Eulogio Estigarribia donde se cultiva soja. Esta amplia variación en los valores de mercado presenta un gran contraste con el bajo nivel y rango muy estrecho de los valores fiscales aplicables a los 20 distritos en Caaguazú, que varían entre \$17 a \$29 por hectárea. Algunos de los distritos con los valores de mercado más altos (Mariscal López, por ejemplo, a \$1.642 por hectárea) todavía están valuados con el valor fiscal más bajo (\$17 por hectárea).

En promedio, se estima que el valor de mercado de la tierra en Caaguazú (\$1.100) es 54 veces mayor que el valor fiscal promedio de \$20. Dicho de otro modo, el valor fiscal promedio es solamente 1,8% del valor de mercado promedio.

La ley estipula que los valores fiscales no pueden aumentar más que la inflación¹⁰⁴, resultando así en una situación de permanente sub-valoración que contrasta con las tendencias de los precios del mercado dada la avidez de los productores del agro-negocio por extender su negocio. De acuerdo con el Banco Mundial, los valores fiscales de la tierra han disminuido en términos reales desde 1993.

El cobro del impuesto inmobiliario es menester de las municipalidades, cuyas autoridades parecen no tener incentivos reales para comprometer su posición política frente a un impuesto irrisorio. Los municipios cuentan con los royalties (de las hidroeléctricas) que sostienen aproximadamente el 22% de las inversiones locales.

Además de que los bajísimos impuestos suelen promover la utilización de la tierra como forma de ahorro y especulación, es muy probable que este hecho tenga una correlación directa con el mantenimiento de la injusta concentración de la tierra.

Fuente: Elaboración propia utilizando a Banco Mundial (2007), CEPAL (2010), De Cesare y Lazo Marín (2008) y ABC (2009).

Exoneraciones fiscales

La tributación directa está sustentada casi exclusivamente por el IRACIS. El tipo general del IRACIS es del 10% a lo que se le añade un 5% por distribución de utilidades y 15% adicional por remesas al exterior. Sin embargo, este impuesto aún coexiste con diversas exenciones totales o parciales, como es la Ley de Maquila (Ley 1.064/97)¹⁰⁵, la apertura de capital en el Mercado de Valores (hasta la finalización de los beneficios otorgados, dado que ya no pueden otorgarse nuevos privilegios), el procesamiento en zonas francas (Ley 523/95)¹⁰⁶, Forestación (Ley 536/94), Leasing (Ley 1.295/98), entre otros.

A pesar de estos “incentivos”, la inversión tanto extranjera como la local sigue siendo muy baja. Posiblemente la explicación proviene de las deficiencias en la concepción de estas facilidades como instrumentos para promover inversiones con real valor agregado para el país y/o como mecanismos efectivos de lucha contra la pobreza.¹⁰⁷ En realidad, al parecer, una buena parte de la inversión extranjera es en compra de tierra¹⁰⁸ y no se ha producido un gran desarrollo industrial generador de empleo que absorba mano de obra local de forma intensiva. Por el contrario, “...las oportunidades de trabajos en condiciones dignas (existencia de contrato, salarios por lo menos igual al mínimo legal, horas suficientes de trabajo a la semana, seguro médico y adhesión a un sistema de jubilación o retiro, entre otras condiciones), se encuentran restringidas por la gran informalidad del trabajo rural...”¹⁰⁹

Al comparar la evolución del tamaño de la industria¹¹⁰, se observa un proceso de des-industrialización que se agudiza a partir de los años 90; *curiosamente la década del auge de los incentivos fiscales en Paraguay*. En el año 2008, la participación de la industria en la economía alcanzó su nivel mínimo del 13,7% del PIB. A inicios de los años 90 esta participación se encontraba en torno a 17,5%. Por el contrario, la agricultura pasó de menos del 13% en 1986 al 21,8% en 2008.¹¹¹

Inequidad del sistema tributario paraguayo

“...Las bases de la discusión de las modificaciones al sistema impositivo (Ley 2421/2004) giraron en torno a una mayor justicia y equidad (horizontal) en la tributación de modo a ampliar la base imponible [en número de contribuyentes y hechos imponibles], pero poco o nada en el objetivo de una mejor asignación de los recursos y/o en mejorar la distribución de la renta y la riqueza...”

Manuel Alarcón (ex viceministro de Economía- Ministerio de Hacienda)

En el presente, el IVA recae sobre todos los bienes, excepto una canasta limitada de bienes exentos, generalmente bienes en estado natural o sin procesamiento. Algunas de las exoneraciones buscan reducir la carga en los sectores más pobres y aumentar la equidad vertical evitando un encarecimiento de los precios finales de venta. No obstante, la lista de bienes y servicios exonerados no se limita a bienes y servicios de consumo básico, lo que diluye su objetivo de equidad (progresividad) y reduce la base del impuesto; por lo tanto, también reduce la aportación a las arcas públicas para políticas de redistribución de ingresos.

De la misma forma, el cuadro 7 refleja la escasa diferencia entre las tasas nominales de impuestos al consumo sobre bienes y servicios generales (IVA) versus aquellos que gravan bienes y servicios que usualmente consumen los relativamente más ricos en el conjunto de la población (Impuesto Selectivo al Consumo).

Cuadro 7. Tasas impositivas para bienes/servicios de consumo (desde 2004)

IVA

- Hasta 5% para productos de la canasta básica familiar (arroz, fideos, aceites, harina, sal yodada, leche, huevos, carnes y yerba mate)
- 5% en forma definitiva para los contratos de cesión de uso de bienes (muebles, inmuebles e intangibles), venta de inmuebles
- 5% en transición para los medicamentos, recargos de los préstamos y financiaciones. Después de dos años (2006), se incrementará en un punto anual, hasta llegar al tipo general del 10%
- 10% para los restantes

Impuesto Selectivo al Consumo

- A excepción del impuesto al consumo de combustible con una tasa máxima de 50%, todos los demás artículos (bienes de lujo en general) presentan una tasa máxima de 12%. Por ejemplo, los cigarrillos perfumados o elaborados con tabaco rubio egipcio o turco y el champagne se gravan a una tasa máxima del 12% y las perlas naturales (finas) o cultivadas se gravan a una tasa máxima del 5%

Fuente: Elaboración propia utilizando la Ley 2421/04.

Durante el proceso de discusión de la reforma fiscal de 2004, los poderosos intereses privados con nexos cercanos al sector público orquestaron una exitosa campaña mediática para convencer a la opinión pública que la reforma tributaria era socialmente regresiva. Ante ello, el Poder Ejecutivo fue obligado a retirar la propuesta original de la introducción del IVA para rubros agrícolas dentro de la ley, debido a la resistencia ofrecida por poderosos productores de soja.¹¹² Aunque en parte era cierta la precaución, la soja en específico no es un producto de consumo popular; menos del 5% de lo producido se destina a consumo interno. La gran mayoría de la producción de soja se exporta en estado natural. Las exportaciones están exentas de IVA en la gran mayoría de los países porque es un impuesto sobre el consumo y no sobre la producción; esa producción exportada nunca hubiera sido gravada aunque se hubiese implantado la medida.

Los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su ingreso.

Por tanto, aunque existan exoneraciones y tasas diferenciales y estén bien diseñadas, es muy probable que el IVA, como porcentaje del ingreso, se lleve una porción menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando regresivo y afectando la posibilidad de ahorro de recursos para invertir en servicios sociales y/o en actividades productivas.¹¹³

Los resultados de un estudio sobre la equidad fiscal en América Latina indican que el IVA implementado en Paraguay en el año 1991 y actualizado con la reforma de 2004¹¹⁴ es regresivo en relación al ingreso (Cuadro 8).

Cuadro 8. La regresividad del IVA

La información en la tabla siguiente organiza los hogares según su ingreso per cápita y según el gasto de consumo per cápita. La tabla 4 presenta una comparación entre los regímenes tributarios de 1991 (Ley 125/91) y de 2004 (Ley 2421/04), a fin de poder observar los efectos de la reforma fiscal sobre los indicadores de equidad fiscal.¹¹⁵

El IVA aparece como regresivo cuando los hogares se ordenan según su ingreso per cápita: la tasa media del impuesto se reduce casi sistemáticamente conforme se pasa a estratos de ingresos superiores: a medida que aumentan los ingresos la proporción que representan sobre el total de ingresos se hace más pequeña.¹¹⁶ La reforma tributaria del 2004 parece no haber reducido el efecto regresivo del impuesto aunque la proporción del impuesto se incrementó en todos los deciles de la población.

En ambos regímenes la regresividad del impuesto y por lo tanto, el empeoramiento en la distribución del ingreso post-impuesto, se comprueba al observar el cuasi Gini¹¹⁷ del impuesto (0,4408 y 0,4504 respectivamente), el índice de Kakwani negativo creciente (-0,1170 y -0,1075)¹¹⁸ y el índice de Gini (del ingreso) antes y después de la política fiscal.

Cuando la atención se pone en el consumo per cápita de los hogares, el impuesto sobre las ventas se vuelve progresivo, es decir; la proporción del impuesto sobre el consumo de los hogares se vuelve mayor a medida que crece el consumo. Pero este resultado es consistente con los estudios de progresividad e incidencia en otros países en desarrollo: el consumo se distribuye de modo menos desigual que el ingreso.¹¹⁹

Un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante, también lo será su capacidad redistributiva. En cualquiera de los dos análisis (considerando el ingreso o el consumo) la capacidad redistributiva del IVA es limitada pues solo aumenta el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso equivalente (descontado el impuesto) en cerca de cinco décimos del uno por ciento (-0,0052 y -0,0054 respectivamente) de acuerdo a lo que indica el índice de Reynolds-Smolensky (R-S)¹²⁰.

Fuente: Elaboración propia utilizando a Alarcón (2010).

Tabla 4

Paraguay: Índices de Progresividad y Capacidad Redistributiva del Impuesto sobre las Ventas (IVA) según Régimen Tributario				
Indicador a nivel de Hogares	Ingresos ordenados según ingreso per cápita		Ingresos ordenados según consumo per cápita	
	Ley 125/91	Ley 2421/04	Ley 125/91	Ley 2421/04
Progresividad: Tasa Media	7.0	7.5	4.1	4.5
Decil 1	24.1	24.6	3.0	3.0
Decil 2	6.2	6.4	3.3	3.5
Decil 3	6.9	7.1	3.6	3.8
Decil 4	5.1	5.6	3.5	3.9
Decil 5	5.3	6.7	3.9	4.4
Decil 6	5.0	5.6	4.1	5.4
Decil 7	4.7	5.2	4.6	5.0
Decil 8	4.3	4.7	4.7	5.2
Decil 9	4.4	4.9	5.2	5.8
Decil 10	4.0	4.6	5.0	5.6
Cuasi-Gini	0.4408	0.4504	0.5202	0.5242
Kakwani	-0.1170	-0.1075	0.0672	0.0712
Capacidad Redistributiva				
Gini del Ingreso antes de la política fiscal	0.5578	0.5578	0.4530	0.4530
Gini del Ingreso después de la política fiscal	0.5630	0.5632	0.4498	0.4491
Reynolds-Smolensky	-0.0052	-0.0054	0.0032	0.0039

Fuente: Manuel Alarcón (2010).

Un estudio más reciente confirma que la tasa media (pago de IVA/ingresos) tiende a descender a medida que la renta crece, corroborándose la regresividad del impuesto al usar el ingreso como medida de bienestar: el 20% más pobre paga 18% de sus ingresos en IVA mientras que el 20% más rico paga 14%.¹²¹ El mismo informe señala que alguna de las exoneraciones del IVA evitan que éste sea más regresivo ya que un IVA sin exenciones incrementaría la porción de ingresos de los relativamente más pobres (20% más pobre de la población) dedicados al pago de este tributo (pasando de 18% a 23%).¹²² Aunque también elevaría la porción (IVA sobre la renta) del 20% más rico (pasando de 14% a 17%).¹²³ Esto parece confirmar que en Paraguay las exoneraciones del IVA afectan a toda la población. Es decir, las exoneraciones no benefician únicamente a los más pobres.

Otro de los impuestos al consumo relevantes en materia de equidad es el impuesto selectivo sobre los combustibles. Los análisis de incidencia redistributiva (que estudian cómo afectan los impuestos la distribución del ingreso) suelen arrojar resultados muy diferentes según se considere solamente el impacto directo (pago del impuesto selectivo por el combustible utilizado en el vehículo del hogar) o también los impactos indirectos (pago del impuesto selectivo por el consumo de combustible incorporado en el transporte de pasajeros consumido por los hogares). La experiencia indica que al considerar solamente el impacto directo suele concluirse que el impuesto es fuertemente progresivo mientras que al considerar, además, los impactos indirectos suele concluirse que el impuesto es regresivo.¹²⁴

El informe de Manuel Alarcón (2010) establece que si se considera solo la parte del impuesto que llega directamente a los hogares a través de la compra de combustible, en el marco de la Ley 125/91, el impuesto es progresivo¹²⁵ aunque con una capacidad redistributiva marginal¹²⁶. Si bien bajo las nuevas reglas tributarias de 2004 el impuesto no pierde su carácter progresivo¹²⁷, su capacidad redistributiva se reduce aún más.^{128 129}

La paradoja es que Petropar, la empresa estatal que suministra combustibles, vende a pérdida y tiene una deuda que se estimaba en 400 millones de dólares en 2008 debido fundamentalmente a los subsidios.^{130 131} Según un informe publicado por CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y la Cooperación alemana (2009) el consumo de

gasoil o diesel representa un 80% del consumo total; esto debido a las políticas de precios y subsidios seguidas por sucesivos gobiernos.^{132 133} Sin embargo, en números gruesos, alrededor del 30% del consumo del gasoil es del sector agropecuario (principalmente productores de soja con más y mejor maquinaria), el 50 % de automóviles y camionetas que utilizan la clase media y alta de la población y solamente el 20% de la industria y el transporte general.¹³⁴ Algunos analistas sugieren que en el periodo (2003-2008) el subsidio recibido por el sector agrosajero, en base a la reducción de sus costos de producción, fue superior a los 100 millones de dólares. Esta estimación corresponde solo a la producción de soja y no incluye otros rubros mecanizados como el maíz, girasol o trigo; que incrementaría el monto del subsidio que recibió el sector agropecuario en dicho periodo.¹³⁵ Lamentablemente, esta situación aunque injusta, es bastante consistente con una crítica general sobre el agro-negocio en los países de América del Sur: los subsidios, los créditos, las exoneraciones fiscales y las grandes infraestructuras de riego suelen beneficiar a los grandes productores. Mientras, en general, la pequeña agricultura es atendida con programas insuficientemente dotados y con mínima cobertura; y la población rural es asistida mediante programas sociales que tratan de compensar con transferencias monetarias la baja capacidad de generar ingresos. De hecho, para reforzar la sensación de injusticia fiscal, algunos análisis indican que en Paraguay entre 1995 y 2000 se dirigió más del 70% del gasto público en agricultura hacia subsidios, pero éstos en su mayoría beneficiaron a los grandes productores agro-exportadores.¹³⁶

4 CONCLUSIÓN

El sistema impositivo resultante de las dos principales reformas sucedidas en Paraguay es insuficiente para los propósitos de lucha contra la pobreza y ha hecho poco o nada por mejorar la distribución de la renta y la riqueza. Una de las causas de esta situación proviene de la gran injusticia fiscal, generada en parte, por la poca reciprocidad tributaria del sector del agro-negocio de la soja.

En efecto, el PIB agropecuario en el período 2005-2010 representó en promedio el 24% del PIB total, y contrariamente la recaudación del IMAGRO apenas alcanzó en promedio el 0,03% del PIB total y el 0,1% del PIB agropecuario. Se podría afirmar que un inversor brasileño relacionado con el negocio de la soja tendría que haber obtenido una rentabilidad mínima (promedio anual) de 46% en los últimos 10 años para que valiese la pena haber asumido los riesgos implícitos de hacer negocio fuera de su entorno natural. A pesar de ello, la contribución directa al fisco que proviene de los productores de soja que están en el IMAGRO equivale en el presente a menos del 0,5% del total de los ingresos fiscales.

Por otra parte, hay claros indicios para sospechar que el IRACIS –que permite gravar las rentas de los exportadores y de las empresas de la cadena de valor de la soja (sin contar a los productores)-, a pesar de los progresos, todavía tiene un margen muy considerable para hacer el aporte justo al Estado paraguayo. Los serios agujeros del sistema tributario, como es el hecho de la ausencia de un impuesto a la renta personal (lo que permite el arbitraje con fines de elusión de impuestos y que limita las oportunidades de formalización de la economía), la escasa capacidad de control de la Administración Tributaria para perseguir las prácticas de las empresas multinacionales como la alteración de los precios del comercio intra-grupo o la ausencia de un catastro rural en condiciones, son una amenaza para ello.

Los terratenientes básicamente no pagan nada por el monopolio de una tierra paraguaya que les permite tener economías de escala productivas muy significativas; hecho además, que suele ser instrumental para una mayor concentración de la tierra y el uso de la misma como medio de ahorro y vía para la especulación.

A esto se unen medidas fiscales con objetivos sociales dudosos como la presencia de subsidios generales como el del gasoil, que por ser generales, benefician -al menos en teoría- tanto a pobres como a ricos y que en este caso son muy bien aprovechados por los productores de soja; dada la intensidad en el uso de maquinaria. El exceso de cobertura de este subsidio podría ser sintomático de una gran ineficiencia en el uso de recursos públicos a pesar de los márgenes muy escasos para atender las demandas sociales del país.

En los últimos años el presupuesto de gasto social se ha visto favorecido con una mayor recaudación por otros impuestos como el IVA o los aranceles de importación; -ambos impuestos indirectos sobre el consumo-. Sin embargo, todos los elementos señalados anteriormente reducen los potenciales efectos positivos del gasto público como herramienta de distribución de la riqueza. De hecho, además de ser todavía insuficiente la recaudación, en parte debido a la gran evasión, los estudios realizados a la fecha indican que el IVA, una de las principales fuentes del ingreso tributario del país pudo haber empeorado la distribución del ingreso; es decir pudo haber reforzado la desigualdad de ingresos del país dado el peso del gasto en bienes de consumo sobre el presupuesto de las familias más pobres. Cabe mencionar, que una de las grandes consignas de los agrosojeros es el aporte que generan al fisco vía el IVA, dada la gran actividad de la cadena de valor del negocio. Sin embargo, los ingresos fiscales por IVA generados por el sector agro-sojero representaron menos del 5% del total de recaudación por IVA en el año 2010.

Mientras tanto, los programas y proyectos relacionados con la AFC han recibido un nivel de financiación pública que se ubica en niveles históricos de hace dos décadas y apenas representa el 5% del gasto público, la desigualdad en la tenencia de la tierra es de las peores del mundo, la informalidad laboral es alarmante y una escasa regulación ambiental sobre los sojeros amenaza los medios de vida y el ecosistema donde habita el campesino que ha decidido resistir en el campo y proveer de alimentos a su familia y si se puede, al pueblo paraguayo.

Es fundamental completar el panorama de las oportunidades que existen para lograr una recaudación más progresiva y justa, que en combinación con otras reformas necesarias por el

lado de los ingresos públicos (sistema de seguridad social y royalties de las hidroeléctricas que reciben los municipios) así como en materia medioambiental y laboral, articulen las posibilidades para que el Estado paraguayo pueda abordar con eficacia las tareas de protección de los más vulnerables y de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Paralelamente, es crucial hacer realmente productivo el potencial de incremento del gasto público que pueda surgir de dichas reformas; identificando claramente en qué, cómo y cuánto debe invertirse para que la recaudación derive en un verdadero desarrollo integral de la pequeña agricultura y en superación de la pobreza.

Esta hoja de ruta debería contar con el análisis y el diseño de estrategias para avanzar sobre los obstáculos no solo técnicos y legales sino sobre todo políticos y sociológicos que existen en Paraguay para lograr un sistema tributario coherente con las demandas sociales. Para ello, claramente, el sector ciudadano debe involucrarse y comprender cabalmente las deficiencias y efectos de la injusticia del sistema tributario y fiscal paraguayo, exigir las reformas pertinentes y corresponder con un mayor cumplimiento de las obligaciones que les competen.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta-Ormaechea, Dabán-Sánchez, Zárate, Crivelli y Nowak (2010) *Paraguay: Temas seleccionados*. Informe de país del FMI No. 10/170. Fondo Monetario Internacional. Septiembre 2010. FMI.

Alarcón (2010) *Equidad Fiscal en Paraguay*. Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID. Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bailey (2011) *Cultivar un futuro mejor*. Intermón Oxfam;
http://www.intermonoxfam.org/es/UnidadesInformacion/anexos/12288/110531_cultivarfuturo.pdf

Banco Mundial (2007) *Paraguay Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra*. Volumen I: Informe Principal.

Barreix, Roca y Villela (2007) *Fiscal Policy and Equity. Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries*;
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_WP_33_2007_Barreix_etal.pdf

Boca (2008), "Claroscuros de la izquierda paraguaya",
<http://blogs.ultimahora.com/post/783/50/claroscuros-de-la-izquierda-paraguaya.html>

Bohn (2009), "Tablero de comando" para la promoción de los biocombustibles en Paraguay;
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/35607/lcw238e.pdf>

CEPAL (2010) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Capítulo II. El impacto distributivo de las políticas públicas y su financiamiento*. Comisión Económica para América Latina.

Crivelli (2010) *El Sistema Impositivo de Paraguay desde una Perspectiva Regional*. Departamento de Finanzas (FAD) del FMI. Washington D.C.

Comisión Europea (2007) *Paraguay. Documento de Estrategia País 2007-2013* (E/2007/614).

De Cesare y Lazo Marín (2008) *Impuestos a los patrimonios en América Latina*;
http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/7/33417/LCL2902_P.pdf

Díaz Frers y Castro (2008) *Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo*. CIPPEC. Centro de Implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento. Documento de Trabajo N° 14.

Garriga y Rosales (2008) *Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones*;
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc75.pdf>

Giménez y Caballero y Cabral Mereles (2007) *Exclusión, fragmentación y falta de voluntad política*. DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana.

Guereña (2011) *Derecho a producir. Invertir más y mejor en la pequeña agricultura de América del Sur*. Intermón Oxfam.

Glauser (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*. Base Investigaciones Sociales.

Hermosa (2012), "La CAP insiste en que cambios en Imagro incidirán en recaudaciones";
<http://www.abc.com.py/nota/la-cap-insiste-en-que-cambios-en-imagro-incidiran-en-recaudaciones/>

Itriago (2011) *Dueños del Desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*. Oxfam.

Jiménez, Sabaini, Podestá (2010) *Evasión y equidad en América Latina*;
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf

Jorrat (2011) *Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Económico. Santiago, junio de 2011.

Kacef (2009), “*La progresividad de los ingresos tributarios: Menos evasión y más equidad*”. (*The progressiveness of tax income: less evasion and more equality*) ECLAC. ADI Seminar 2011, Tax Reform in Latin America, 7– 8 October 2011, Barcelona.

Kar y Cartwright-Smith (2008) *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*. Global Financial Integrity.

Lange y Moriya (2004) *El algodón en la agricultura de conservación de los pequeños agricultores. Experiencias en Paraguay*. Organización para la agricultura y la alimentación (FAO en inglés) y Cooperación alemana (GTZ en inglés); <http://www.fao.org/ag/ca/doc/ACalgodon.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería Paraguayo (2009) Censo Agropecuario Nacional 2008.

Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh y Montero (2011) *De la Concentración a la fragmentación el Juego Político en Paraguay de los últimos 50 años en El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*; <http://dss.ucsd.edu/~ssaiegh/paraguay.pdf>

Nickson (2008) *Reformando el Estado en Paraguay*. CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya).

OEA -Organización de Estados Americanos (2009) *Evaluación regional del impacto en la sostenibilidad de la cadena productiva de la soja. Argentina – Paraguay – Uruguay*. Departamento de Desarrollo Sostenible Secretaría General Organización de los Estados Americanos www.oas.org/dsd

Organización mundial para la agricultura y la alimentación - FAO y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - España (2010) *Bioenergía para el desarrollo sostenible. Políticas públicas sobre biocombustibles y su relación con la seguridad alimentaria en Paraguay*.

Paraguay Rural (2011), “*Hay solo 74.179 campesinos “sin tierra” en todo el país, según INDEP*”, http://www.paraguayrural.org/index.php?option=com_content&view=article&id=184:hay-solo-74179-campesinos-sin-tierra-en-todo-el-pais-segun-indert-&catid=3:noticias&Itemid=1

PNUD – Programa de las Naciones Unidas, Paraguay (2008) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el desarrollo*. Paraguay 2008.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas, Paraguay (2010) *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*. Paraguay 2010.

Ramírez (2011) *Análisis de la Inversión Agropecuaria en Paraguay*. Intermón Oxfam.

Riquelme, Palau y Villagra (2010) *Acciones del Gobierno Lugo para la Reforma Agraria entre agosto de 2008 y junio de 2010*. Informe final. Agosto 2010.

Rodríguez (2011) *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay, Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana- y Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Rojas Ortigoza (2003) *El Presupuesto Público en Paraguay y la Interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*.

Rojas Villagra (2009a) *Actores del agro-negocio en Paraguay*. Base Investigaciones sociales y Diakonia Acción EcuMénica Sueca. Primera edición. Marzo 2009.

Rojas Villagra (2009b), “*Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares*”, <http://ea.com.py/gobierno-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/>

Ruotti Cosp (2012), “*La renta personal es un impuesto justo y necesario*”; http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=493:la-renta-personal-es-un-impuesto-justo-y-necesario&Itemid=1.

Ruiz Diaz (2008) “*The struggle for land*”, Inter Press Service (IPS), <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44584>

Sabaini y O´Farrell (2009) *La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina*. Versión preliminar. 21 Seminario Regional de Política Fiscal. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile. Enero 26 al 29, 2009.

Silva-Leander, Gacitúa Marió y Carter (2004) *Paraguay: Social Development Issues for Poverty Alleviation*. Banco Mundial;
http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Paraguay_Country_Social_Analysis.pdf

Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2003) *Objetivos de desarrollo del milenio: informe de Paraguay*, <http://www.undp.org.py/rc/proyectos/Odm.pdf>

Stads, Santander (2008) *Paraguay*. International Food Policy Research Institute/ASTI.

Soto (2009), "Mantiene Paraguay bajo nivel de recaudación fiscal y alta evasión";
<http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2009/09/29/501684>.

Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006) *La política de las políticas públicas*
http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006_esp.pdf

Verón (2010), "Cómo los medios ocultan los privilegios tributarios de los agroganaderos";
<http://ea.com.py/como-los-medios-ocultan-los-privilegios-tributarios-de-los-agroganaderos/>

Villalba Digalo (2010), "El mal negocio de subsidiar el gasoil", Sindicato de periodistas del Paraguay, <http://periodistaspy.blogspot.com/2010/12/el-mal-negocio-de-subsidiar-el-gasoil.html>

Villela, Lemgruber y Jorratt (2011) *Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente*.

Zárate A. (2008) *Análisis de la Calidad del Ingreso Público en Paraguay y sus efectos en la Economía*. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya);
http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/Calidad_Ingreso_Publico.pdf.pdf

Zárate A. (2010a) *El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009*. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya);

http://www.cadep.org.py/V3/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf

Zárate A. (2010b) *Efectividad de la política tributaria en Paraguay. Antes y después de la reforma*. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya); http://www.cadep.org.py/V3/uploads/2009/05/Efectividad-_Politica-_Tributaria.pdf

Zárate A. (2011) *Análisis del sistema tributario Paraguayo*. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya)

NOTAS

¹ Datos calculados en valores corrientes.

² De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

³ Ramírez (2011) citando a Censo Agropecuario (2008).

⁴ De más de 100 hectáreas. En Paraguay, a diferencia de países de África, 100 hectáreas no representan una extensión de tierra que pueda considerarse gran latifundio.

⁵ Ramírez (2011) utilizando datos del Censo Agropecuario 2008.

⁶ La Comisión Europea en el documento sobre la Estrategia país de Paraguay 2007-2013 (http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_es.pdf) reconoce “la debilidad institucional en materia medio ambiental” de Paraguay y que “la ampliación del límite de producción de soja generó graves conflictos sociales y ambientales en un país con un débil grado de aplicación de las normativas y escasa existencia de políticas de desarrollo específicas”.

⁷ También se han formulado críticas al sector ganadero. Sin embargo, esto excede al análisis que se realiza en este informe.

⁸ Guereña (2011).

⁹ Véase Itriago (2011) citando a Gallo (2003) y Adelman y Fuwa (1994), pág. 53.

¹⁰ Para una revisión del carácter dual del sector productivo rural paraguayo véase PNUD (2010).

¹¹ “Transparencia en Royalties”, <http://www.transparenciaenroyalties.org.py/V3/faqs>.

¹² Giménez y Caballero y Cabral Mereles (2007).

¹³ Giménez y Caballero y Cabral Mereles (2007) citando a Host (2003).

¹⁴ Giménez y Caballero y Cabral Mereles (2007).

¹⁵ Zárate (2008).

¹⁶ El superávit de un Estado se debe a que recauda más por impuestos, tasas, retenciones, etc., que lo que gasta en proveer servicios públicos y pagar deudas. Es decir, que el superávit es lo contrario al déficit. Normalmente no entran dentro de este concepto los préstamos para hacer frente a alguna deuda ni la amortización de capital.

¹⁷ “Borda fue al Congreso a pedir impuestos a la soja y a la carne”, E’a, <http://ea.com.py/borda-fue-al-congreso-a-pedir-impuestos-a-la-soja-y-a-la-carne/>.

¹⁸ Estimaciones propias utilizando datos del Presupuesto 2011; Ley no 4.249, “Que aprueba el Presupuesto General de la nación para el ejercicio fiscal 2011”, <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=afbec0b3c1c3bec3b3c1c2bd6e807e7f7f7dbab3c76ebc6e828082876e7b6e807e7f7f7cbeb2b4af04e&x=21210bf&y=19190b7>.

¹⁹ Zárate A. (2010a).

²⁰ *Ibid.*

²¹ No incluye contribuciones a la seguridad social.

²² Kacef (2009).

²³ Rodríguez (2011) citando al FMI.

²⁴ Jiménez, Sabaini, Podestá (2010).

²⁵ Cifra obtenida del Banco Mundial; <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PCAP>. Cifra en dólares del año 2009.

²⁶ Según el informe de Zárate (2010a) el gasto público social comprende: Gastos en Educación y Cultura, Seguridad Social, Salud y Promoción y Acción Social.

²⁷ Ramírez (2011).

²⁸ Valores representados en dólares constantes del 2005.

²⁹ Ramírez (2011). Véase Anexo 15A pág. 117.

³⁰ **(1) Grandes Inmuebles:** son los inmuebles rurales que alcanzan una **Superficie Agrológicamente Útil (SAU)** superior a 300 has. en la Región Oriental y 1.500 has. en la Región Occidental. Medianos Inmuebles: son los inmuebles rurales que alcanzan un SAU inferior a 300 has. en la Región Oriental y 1.500 has. en la Región Occidental. Pequeños Inmuebles: cuando la explotación no supera 20 has. de la SAU para la Región Oriental y 100 has. para la Región Occidental se encuentran exoneradas del presente tributo **(2) Superficie Agrológicamente Útil (SAU)**. La cantidad de hectáreas que pueden usarse del total de hectáreas del inmueble rural para la producción y/o explotación. La determinación de la S.A.U., surge del resultado de la diferencia entre el total de hectáreas del inmueble rural según escritura notarial (menos) las hectáreas ocupadas por concepto de: bosques naturales, bosques cultivados, lagunas permanentes, lagunas semi-permanentes, humedales, áreas marginales no aptas para uso productivo

(afloramientos rocosos, esteros, talcales, saladares, etc.): excepto, las áreas marginales explotadas para la obtención de productos primarios como arroz, berro y otros y áreas privadas protegidas (ley nº 352/94), rutas, caminos vecinales y/o servidumbres de paso y áreas declaradas ambientales por autoridad competente **(3)Uso eficiente y racional de la tierra:** El uso eficiente y racional del inmueble ocurre cuando se utiliza para la producción y/o explotación (aprovechamiento productivo), como mínimo el 30% de la S.A.U. Si se utiliza menos del 30% de la S.A.U., no existe uso eficiente y racional del inmueble rural. (4) El valor bruto de producción de la superficie agrológicamente útil (S.A.U.) determinado tomando como base el **coeficiente de producción natural del suelo (COPNAS)** y los rendimientos de los productos, multiplicados por el precio promedio de dichos productos.

³¹ Los impuestos al comercio exterior se hallan regidos por la Ley 2.422/04 que establece el “Código Aduanero” y la Ley Nº 621/95 “Que aprueba el Protocolo relativo al Código Aduanero del MERCOSUR”. Otros impuestos fueron derogados, entre ellos el Impuesto a la Comercialización Interna de Ganado Vacuno y el Impuesto a los Actos y Documentos (IAD) y la patente Fiscal Extraordinaria para auto vehículos que se encuentra en proceso de extinción.

³² Si se grava mucho más que proporcionalmente la renta de las personas más ricas que aquella que obtienen las personas más pobres el sistema es progresivo. De lo contrario, es regresivo.

³³ De acuerdo a datos de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe);

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>.

³⁴ Zárate (2011).

³⁵ PNUD (2010) citando al Ministerio de Hacienda (2010).

³⁶ Véase IICA, Observatorio “Costos de producción”,; <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-soja-costos.htm>.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Se ha escogido un plazo muy largo de tiempo, lo que nos permite limitar el riesgo de la volatilidad bursátil en el corto plazo que podría enturbiar los resultados.

³⁹ *Conjuntura Económica*, dezembro 2008 p. XIV y XV.

⁴⁰ Se ha escogido un plazo muy largo de tiempo, lo que nos permite limitar el riesgo de la volatilidad bursátil en el corto plazo que podría enturbiar los resultados.

⁴¹ Rodríguez (2011).

⁴² Alarcón (2010).

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Comercio de triangulación promovido por la política denominada “régimen de turismo”.

⁴⁵ Alarcón (2010).

⁴⁶ Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006).

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ “En la región latinoamericana se ha ido tomando gradualmente mayor conciencia acerca de la necesidad de la identificación y estimación de los gastos tributarios (...) Sin embargo, en otros países, como Paraguay, todavía no se ha iniciado este proceso”. Véase; Villela, Lemgruber y Jorratt (2011).

⁴⁹ Véase Itriago (2011), págs. 15-17.

⁵⁰ Como candidato del gobernante Partido Colorado.

⁵¹ Además del problema anual de transferencia para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios de otra naturaleza como el hecho de que en el mediano plazo era insostenible, la heterogeneidad de las diferentes cajas significaba una grave falta de equidad en el sistema y la no probabilidad del seguro al cambiar un funcionario de un sector a otro dentro del gobierno constituía un obstáculo serio para ordenar el sector público.

⁵² Dichas reformas consistieron en i) mejoras en la administración tributaria; ii) fortalecimiento del departamento legal responsable de la recolección de impuestos en mora; iii) creación de un organismo autónomo de aduanas, y iv) mejora en el proceso de adquisiciones o contrataciones públicas.

⁵³ Los contribuyentes “activos” en Paraguay han pasado de 224491 en el año 2005 a 457654 en el año 2010; véase <http://www.set.gov.py/pset/hgxpp001?6,18,298.O,S,O,MNU:E:103:12:MNU;,.>

⁵⁴ Crivelli (2010).

⁵⁵ Se derogan los tipos especiales de 15% y 10% para las Sociedades Anónimas Emisoras de Capital Abierto -SAECAS-, la reducción del 95% del impuesto determinado conforme a la Ley 60/90, de Fomento a las Inversiones, por mencionar las de mayor relevancia, dado que se derogan todas las leyes generales o especiales que establecen regímenes especiales para el impuesto a la renta de las empresas.

⁵⁶ Artículo 7º de la Ley 125/91. Constituirá renta bruta la diferencia entre el ingreso total proveniente de las operaciones comerciales, industriales o de servicios y el costo de las mismas. El Artículo 7 no se modifica en la Ley de Adecuación Fiscal - 2421/04.

⁵⁷ Artículo 8º de la Ley 125/91. La renta neta se determinará deduciendo de la renta bruta gravada los gastos que sean necesarios para obtenerla y mantener la fuente productora, siempre que representen una erogación real y estén debidamente documentados y sean a precios de mercado, cuando el gasto no constituya un ingreso gravado para el beneficiario. En la Ley de Adecuación Fiscal - 2421/04 el concepto no cambia.

⁵⁸ Es decir, la posibilidad de descontar del pago del IMAGRO los créditos fiscales por la compra de bienes y servicios relacionados con la actividad agropecuaria.

⁵⁹ Las exportaciones de bienes están exoneradas del referido tributo, teniendo el exportador local el derecho al recupero del crédito fiscal asociado con los productos exportados, para lo cual corresponde la realización de ciertos trámites ante la Administración Tributaria.

⁶⁰ Los bienes de capital, producidos por fabricantes nacionales de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario.

⁶¹ Según estimaciones de la SET (Subsecretaría de Estado de Tributación).

⁶² De acuerdo con Zárate A. (2010b) el promedio tanto de la productividad como de la eficiencia del IVA es del 47% y 62% respectivamente. Superior al promedio Latinoamericano. De acuerdo con Sabaini y O'Farrell (2009) la productividad del IVA en la región de América Latina y el Caribe alcanzó el 20% en 2005 y en países desarrollados está en torno al 60%. La productividad del IVA analiza el tipo fiscal respecto a la recaudación que se obtiene. Se mide por recaudación/tipo. A mayor tipo se presupone una mayor recaudación pero no de forma lineal porque cuanto mayor es el tipo más puede retraerse el consumo y puede suponer un incentivo al fraude fiscal. La eficiencia de un impuesto depende de cuanta sea la distorsión para la economía real de su aplicación. A menor distorsión más eficiente.

⁶³ Sabaini y O'Farrell (2009).

⁶⁴ Soto (2009). "Mantiene Paraguay bajo nivel de recaudación fiscal y alta evasión";

<http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2009/09/29/501684>.

⁶⁵ Véase debate al respecto en documento resumen de la Conferencia Internacional "Fiscalidad, Inclusión social y Estructura Impositiva de la Región" celebrado el 11 de Agosto de 2010 en Asunción-Paraguay.

⁶⁶ Zárate A. (2011).

⁶⁷ Ruotti Cosp (2012). "La renta personal es un impuesto justo y necesario";

http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=493:la-renta-personal-es-un-impuesto-justo-y-necesario&Itemid=1.

⁶⁸ Alineación no significa que ambas rentas (tanto la personal como la proveniente de las actividades económicas) estén integradas en la declaración.

⁶⁹ Es un concepto que viene del campo bursátil. Se refiere al "proceso de compra de un activo real o financiero en un mercado para venderlo a otro distinto con el fin de beneficiarse de las diferencias de precios existentes entre ellos".

⁷⁰ <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=77#d1>.

⁷¹ Véase Itriago (2011).

⁷² Existen productos de otras muchas transnacionales, pero que operan representadas por otras empresas.

⁷³ Rojas Villagra (2009a).

⁷⁴ Véase Itriago (2011).

⁷⁵ Kar y Cartwright-Smith (2008).

⁷⁶ Véase Itriago (2011).

⁷⁷ "Freedom in the World 2010 – Paraguay";

<http://www.unhcr.org/refworld/country,,FREEHOU,,PRY,4562d94e2,4c0ceadbc,0.html>.

⁷⁸ Del inglés free on board, puesto a bordo. Fórmula de pago o clave utilizada en el comercio internacional para indicar que el precio de venta de un determinado artículo incluye el valor de la mercancía y los gastos de transporte y maniobra.

⁷⁹ "Para fisco, agroexportadores no tributan US\$54 millones", Ultimahora.com;

[http://www.ultimahora.com/notas/414217-Para-fisco,-agroexportadoresno-tributan-US\\$-54-millones](http://www.ultimahora.com/notas/414217-Para-fisco,-agroexportadoresno-tributan-US$-54-millones).

⁸⁰ Amaral y Asociados. Consultoría de Negocios y Auditorías. La Ley 125/91, prevé en el Art. 16 la siguiente previsión: Art. 16: Importadores y exportadores: Para los importadores se presume, salvo

prueba en contrario, que el costo de los bienes introducidos al país no puede ser superior al precio a nivel mayorista vigente en el lugar de origen más los gastos de transporte y seguro hasta el Paraguay, por lo que la diferencia en más constituirá renta gravada para los mismos. En las exportaciones que no se hubiere fijado precio o cuando el precio declarado sea inferior al precio de venta a mayorista en el país más los gastos de transporte y seguros hasta el lugar de destino, se tomará este último valor como base para la determinación de la renta. A los efectos señalados, se tendrá en cuenta la naturaleza de los bienes y la modalidad de la operación.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Cuya misión es promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, adecuando la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo y configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

⁸³ PNUD (2010).

⁸⁴ El FIDES cuenta también con el 5% de los royalties de las hidroeléctricas, igualmente por vía presupuestaria en forma anual; además de donaciones, aportes y contrapartidas de gobiernos departamentales y municipales para proyectos conjuntos.

⁸⁵ Cálculos propios utilizando a Secretaría de Estado y Tributación (SET).

⁸⁶ Artículo 7º de la Ley 125/91. Constituirá renta bruta la diferencia entre el ingreso total proveniente de las operaciones comerciales, industriales o de servicios y el costo de las mismas. El Artículo 7 no se modifica en la Ley de Adecuación Fiscal - 2421/04.

⁸⁷ Artículo 8º de la Ley 125/91. La renta neta se determinará deduciendo de la renta bruta gravada los gastos que sean necesarios para obtenerla y mantener la fuente productora, siempre que representen una erogación real y estén debidamente documentados y sean a precios de mercado, cuando el gasto no constituya un ingreso gravado para el beneficiario. En la Ley de Adecuación Fiscal - 2421/04 el concepto no cambia.

⁸⁸ Acosta-Ormaechea, Dabán-Sánchez, Zárate, Crivelli y Nowak (2010);

<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2010/cr10170s.pdf>.

⁸⁹ Según entrevista a Walter Hermosa (PKF Paraguay Controller Contadores y Gremio de Anunciantes del Paraguay) realizada en el mes de abril de 2011.

⁹⁰ Según información suministrada por la SET en entrevista telefónica realizada en el mes de abril de 2012.

⁹¹ Esto ocurría porque al menos hasta la reciente reforma de 2012, otro decreto (posterior a 2005) permitió a los grandes inmuebles utilizar cualquier método para obtener el valor de los impuestos a pagar, y la mayoría de ellos utilizaba el "régimen presunto" o "régimen simplificado" y no el "régimen contable", mucho más estricto en términos de la información que debe ser presentada al fisco.

⁹² El régimen impositivo actual contempla tres tipos de contratos rurales, con diferentes modelos de obligación tributaria: a) contratos de arrendamiento o locación (donde los propietarios quedan obligados como contribuyentes del Impuesto a la Renta empresarial o Iracis y el IVA, mientras que los arrendatarios o tomadores se obligan a pagar el Imagro); b) los contratos de aparcería (donde los propietarios y arrendatarios quedan obligados con el Imagro, conforme al porcentaje de participación de cada uno); y c) los contratos de sociedad (donde el propietario y quien va a trabajar la tierra conforman una sociedad y ambos deben pagar el Imagro). El contrato de arrendamiento corresponde al concepto común de alquiler, el de aparcería es una especie de riesgo compartido (por ejemplo, uno pone la tierra y el otro los insumos y el trabajo), donde las partes se reparten frutos y productos; y el tercero es el de la figura de una sociedad. El régimen dispone que todos estos contratos deben ser formalizados por escrito y deben ser inscriptos en la Administración Tributaria antes de los 30 días siguientes a la suscripción. Información tomada de "Contratos rurales ocultarían una gran evasión del Imagro", Ultimahora.com, <http://www.ultimahora.com/notas/308381-contratos-rurales-ocultar%C3%ADan-una-gran-evasi%C3%B3n-del-imagro>.

⁹³ "Contratos rurales ocultarían una gran evasión del Imagro"; <http://www.ultimahora.com/notas/308381-contratos-rurales-ocultar%C3%ADan-una-gran-evasi%C3%B3n-del-imagro>

⁹⁴ Verón (2010); "Cómo los medios ocultan los privilegios tributarios de los agroganaderos"; <http://ea.com.py/como-los-medios-ocultan-los-privilegios-tributarios-de-los-agroganaderos/>

⁹⁵ Cálculos propios utilizando datos de Zárate (2010a) y el tipo de cambio dólar/guaraní al 25 de abril de 2012 (1 dólar equivalente a 4348 guaraníes).

⁹⁶ “Imagro: Se detecta uso indebido de crédito fiscal”; <http://www.ultimahora.com/notas/446832-Imagro:-Se-detecta-uso-indebido-de-credito-fiscal>. . “La SET multará a contribuyentes del IMAGRO que acumulen crédito fiscal en forma irregular”; <http://www.set.gov.py/pset/hgxpp001?6,18,273,O,S,0,PAG:CONC:359;2:D:4041;1:PAG>.

⁹⁷ Artículo 8° de la Ley 3001/06. El Certificado de Servicios Ambientales es un título valor libremente negociable por quienes no están obligados en virtud de esta Ley o por sentencia judicial a invertir en servicios ambientales, y podrán negociarse en el mercado internacional para el pago de compensaciones medioambientales efectuadas por las personas físicas o jurídicas obligadas al efecto por las actividades o explotaciones que realicen y que sean consideradas nocivas para el ambiente. También podrán utilizarse para la compensación de tributos locales o nacionales como el IMAGRO, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal.

⁹⁸ Hermosa (2012); “La CAP insiste en que cambios en Imagro incidirán en recaudaciones”; <http://www.abc.com.py/nota/la-cap-insiste-en-que-cambios-en-imagro-incidiran-en-recaudaciones/>

⁹⁹ Banco Mundial (2007).

¹⁰⁰ “Uno de los desafíos pendientes en la región se relaciona con el fortalecimiento de este tipo de tributos, principalmente a nivel de los gobiernos subnacionales. En particular, el reforzamiento de las bases catastrales es fundamental para la equidad y eficiencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria”. Véase CEPAL (2010); http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/40253/LCG2458_2.2_El_impacto_redistributivo_de_las_politicas_publicas_y_su_financiamiento.pdf.

¹⁰¹ Véase un análisis detallado sobre la imposición a los patrimonios en América Latina en De Cesare y Lazo Marín (2008).

¹⁰² “El impuesto a la tierra en Paraguay es irrisorio”; <http://archivo.abc.com.py/2009-04-05/articulos/510086/el-impuesto-a-la-tierra-en-el-paraguay-es-irrisorio>.

¹⁰³ Cálculos propios utilizando el tipo de cambio dólar/guaraní al 25 de abril de 2012(1 dólar equivalente a 4348 guaraníes).

¹⁰⁴ Artículo 60º de la Ley 125/91.

¹⁰⁵ El referido régimen prevé el pago de un Tributo Único equivalente al 1% (uno por ciento) sobre el valor agregado en territorio nacional o sobre el valor de la factura emitida por cuenta y orden de la matriz, el que resultare mayor. Se entiende por Matriz a la empresa contratante del exterior. Con excepción del referido Tributo Único, el contrato de maquila y las actividades realizadas en ejecución del mismo se encuentran exentos de todo otro tributo nacional, departamental o municipal. Esta exoneración se extiende a:

(1) la importación temporal de los siguientes bienes previstos en el contrato de maquila: materias primas e insumos, maquinarias y herramientas, entre otros (2) la reexportación de los bienes importados bajo dicho contrato; y, (3) la exportación de los bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados bajo dicho contrato.

¹⁰⁶ Los usuarios que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios y que se dediquen exclusivamente a la exportación a terceros países tributarán un impuesto único denominado "Impuesto de Zona Franca", cuya tasa será del 0.5% siendo su base imponible el valor total de sus ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros partes. Fuera del mencionado tributo, las actividades desarrolladas por los referidos usuarios y, los resultados obtenidos de las mismas, están exentos de todo tributo nacional, departamental o municipal. La exoneración tributaria se extiende a: ☐ las remesas de utilidades o dividendos a terceros países, ☐ al pago de regalías, comisiones, honorarios, intereses y toda otra remuneración por servicios, asistencia técnica, transferencia de tecnología, préstamos y financiamiento, alquiler de equipos y todo otro servicio prestado desde terceros países a los Usuarios de Zonas Francas, ☐ la introducción de bienes a las Zonas Francas realizada desde terceros países o desde Territorio Aduanero está exenta de todo tributo de internación nacional, departamental o municipal, salvo las tasas por servicios efectivamente prestados.

¹⁰⁷ Véase Itriago (2011).

¹⁰⁸ Según entrevista a Luis Rojas realizada en el mes de abril de 2011.

¹⁰⁹ PNUD (2010).

¹¹⁰ Medido en términos de su valor agregado bruto respecto al PIB.

¹¹¹ “Hacia el Paraguay Industrial: Una propuesta”, Centro de Estudios Económicos, http://www.uip.org.py/c/document_library/get_file?uuid=828ebc82-5079-4def-b2f8-9c381af028fc&groupId=10192

¹¹² Nickson (2008)

¹¹³ Entiéndase por exoneraciones bien diseñadas aquellas que recaen sobre bienes y servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de los hogares más pobres. En caso de existir tasas diferenciales, para no perder generalidad, debería entenderse por exoneraciones y tasas diferenciales bien diseñadas aquellas que determinan una tasa impositiva efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

¹¹⁴ El estudio se basa en datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000-2001. Por lo tanto, los resultados son para la política fiscal del año 2001. Utiliza como unidad de análisis el hogar y como indicador de bienestar el ingreso.

¹¹⁵ La discusión teórica respecto a si es el ingreso o el consumo el mejor indicador de bienestar continúa abierta.

¹¹⁶ El más habitual de los indicadores de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo con este indicador, un determinado impuesto será regresivo si, expresado como porcentaje del ingreso del hogar –tasa media-, decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.

¹¹⁷ El cuasi-Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto.

¹¹⁸ Índice de Kakwani (K) = cuasi Gini (IVA) - Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal) Si $K > 0$, esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo. Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo o regresivo es un determinado impuesto pero, al no estar influenciado por su recaudación, dice poco sobre su capacidad redistributiva.

¹¹⁹ La demanda de consumo depende del volumen de la renta. Cuando las rentas son muy bajas existe cierta demanda de consumo, lo que se llama "consumo autónomo" ya que incluso el que no tiene nada tiene que consumir algo para sobrevivir. A partir de ahí, cuanto mayor sea la renta, mayor será el consumo; la función de consumo es creciente con la renta. Pero también crecerá el ahorro; cuanto más rica sea una sociedad, mayor proporción de sus rentas podrá destinar al ahorro. Es de esperar que las familias de rentas altas ahorren una proporción mayor de su renta mientras que las familias que obtienen una renta baja necesitan consumir aun más de lo que ganan. El porcentaje que representa el consumo sobre el total de la renta se hace cada vez menor cuando ésta aumenta. Llamaremos propensión media al consumo a ese porcentaje; la propensión media al consumo es decreciente.

¹²⁰ El índice de Reynolds-Smolensky (RS) es un indicador global de la capacidad redistributiva del impuesto en cuestión. En el caso del IVA dicho índice se define como:
 $RS = \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Ingreso después del IVA)}$. Si $RS < 0$, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del IVA introducido. Lo contrario sucede si $RS > 0$.

¹²¹ El estudio se basó en la Encuesta de Presupuestos Familiares 2005-2006, ejecutada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), entre julio de 2005 y junio de 2006. Véase Jorrat (2011) pág. 52.

¹²² Véase Jorrat (2011) pág. 52.

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ Barreix, Roca y Villela (2007).

¹²⁵ El índice de Kakwani es positivo.

¹²⁶ El índice R-S = 0,0004.

¹²⁷ El índice de Kakwani sigue siendo positivo.

¹²⁸ El índice R-S = 0,0003.

¹²⁹ Véase Alarcón (2010).

¹³⁰ FAO (2010) citando a el Diario ABC, pág.38;

http://www.rlc.fao.org/uploads/media/politicas_publicas_sobe_biocombustibles_paraguay.pdf.

¹³¹ "Estado no podrá mantener subsidio al combustible por presión tributaria actual";

<http://www.mercosurtime.com/2012/01/estado-no-podra-mantener-subsidio-al-combustible-por-presion-tributaria-actual/>

¹³² Bohn (2009).

¹³³ "...Es muy importante también destacar que, en el caso específico del gasoil, que representa un porcentaje mayoritario de los negocios de PETROPAR, en varias Administraciones se trató de adecuar su precio de venta a los costos reales de Importación en base al precio del mercado internacional y al tipo de cambio dólar/guaraní, pero no fue posible debido a las implicancias que puede acarrear la adopción de medidas de esta naturaleza y, lógicamente, este obligado subsidio al gasoil se ve reflejado

permanentemente en los Balances de la Empresa. Así están las cosas. Bueno, pero ¿cómo solucionar? Sencillo. El día que PETROPAR vuelva a ser una Empresa económicamente rentable, es decir, que no tenga que sobrellevar la pesada carga de los compromisos socio-económicos colaterales ni los subsidios que, al final, terminan favoreciendo a los grandes empresarios productores, la Entidad podrá fijar, conforme a su estructura de costos, el precio real de los combustibles, para así poder llegar a las metas proyectadas. Mientras no se tome esa importante decisión, seguirá en la misma temática..."; véase <http://www.petropar.gov.py/presentacion.php>.

¹³⁴Villalba Digalo (2010). "El mal negocio de subsidiar el gasoil", Sindicato de periodistas del Paraguay"; <http://periodistaspy.blogspot.com/2010/12/el-mal-negocio-de-subsidiar-el-gasoil.html>

¹³⁵ Rojas Villagra (2009b). "Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares", <http://ea.com.py/gobierno-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/>

¹³⁶ Guereña citando a De Ferranti et al. (2005).

Informe de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran con la finalidad de compartir resultados de investigación, contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente las políticas de Oxfam. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información, o para aportar comentarios sobre este informe, enviar un correo electrónico a ditriago@intermonoxfam.org.

© Oxfam Internacional abril 2012

Este documento ha sido escrito por Déborah Itriago. Intermón Oxfam agradece la asistencia de Andrés Campos y Luciana Díaz Frees en su producción, y los comentarios de Asier Hernando, Susana Ruíz, Saya Saulière, Mirtha Rodríguez, Oscar López, Luz Mercedes Bello, Luis Rojas Villagra, José Carlos Rodríguez, Enrique Gauto, Galo Bogarín Pojoaju, Susana Ortíz de Carrizosa, Eduardo Sosa Julio Ramírez, América Villegas, Teresa Cavero, Jerome Fauré y Mark Fried. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org.

Publicado por Oxfam Gran Bretaña para Oxfam Internacional bajo el número ISBN 978-1-78077-094-9 en septiembre de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

www.intermonoxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org);
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au);
Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be);
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca);
Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org);
Oxfam Alemania (www.oxfam.de);
Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk);
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk);
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org);
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org);
Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org);
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz);
Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl);
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Sírvase escribir a cualquiera de estas agencias para mayor información o visite el sitio www.oxfam.org.
Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org