



Forjando privilegios:
**DISCURSOS, ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS
DEL EMPRESARIADO DEL AGRONEGOCIO
PARA LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA
TRIBUTARIA PARAGUAYA**

Ramón Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM



Forjando privilegios:

**DISCURSOS, ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS
DEL EMPRESARIADO DEL AGRONEGOCIO
PARA LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA
TRIBUTARIA PARAGUAYA**

Ramón Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM

Créditos

Autores de este estudio: Ramón Fogel / Sara Costa / Sintya Valdez

Este documento hace parte de la serie Élités, políticas públicas y desigualdad, que comprende publicaciones resultantes de las becas de investigación “Élités, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”, auspiciada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Oxfam.

Para más información sobre la convocatoria a becas visite https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/

Coordinación del concurso de becas y de la serie editorial

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación de CLACSO

Rosa Cañete - Coordinadora regional del programa de Lucha contra la Desigualdad y la Captura del Estado de Oxfam en Latinoamérica y el Caribe.

Tutores de este estudio: Laura Carolina Thiede (OXFAM)

Diseño y diagramación: Juan Rosales

Equipo de comunicación y publicación de la serie editorial: Luis Bonilla, Leonardo Baez

Foto de portada: Paraguay

Crédito: Pablo Tosco/Oxfam

Colección Becas de Investigación de CLACSO

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga y Ángel Dávila

Primera edición

Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya. (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2018)

ISBN 978-987-722-393-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacso@clacsoinst.edu.ar>](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de Oxfam o de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Resumen

Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya

Ramón Fogel¹, Sara Costa² y Sintya Valdez³

El sector agropecuario y agroindustrial es el más rentable del Paraguay, respondiendo en promedio por 30% de su PIB. Es también el sector que genera menor ingreso para el Estado en términos de impuestos, representando aproximadamente 3,6% de toda la recaudación en un año. La inequidad del actual sistema tributario no es un secreto, conforme lo han demostrado varios estudios. De hecho, en una conferencia dictada en Paraguay en 2008, Joseph Stiglitz afirmó que la presión tributaria del país era la más baja de las conocidas a nivel planetario.

Diversos proyectos de Ley han buscado corregir las desproporciones dentro de este sistema en los últimos años, sin embargo, han fracasado. Existe un conjunto de actores que operan en función de sus intereses privados para el sostenimiento de esta estructura desigual, entre los cuales se encuentran los grandes empresarios del agronegocio. El objetivo de esta propuesta es indicar y analizar las acciones, estrategias, argumentos y alianzas promovidas por esos grupos de interés para la reproducción de sus privilegios económicos, estudiando los casos en que aquellos proyectos de Ley han sido propuestos y tratados en el Congreso paraguayo.

1 Ramón Fogel, PhD y Máster en Sociología por la Universidad de Kansas, EUA. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción. Miembro de la Comisión Científica Honoraria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).

2 Sara Costa, Licenciada en Administración y Magíster en Relaciones Internacionales. Investigadora asociada del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI). Miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY).

3 Sintya Valdez, Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO/Paraguay. Investigadora del Centro de Estudios Rurales interdisciplinarios (CERI).

Nuestro estudio parte del supuesto de que la política tributaria es resultado de la disputa de intereses de los distintos grupos de presión, en la cual los aspectos coyunturales tienen importancia en la definición de dichas políticas, además de las condiciones estructurales de la sociedad paraguaya. Esta suposición nos permite profundizar el análisis avanzando más allá de las críticas tradicionales al sistema tributario, donde sobresalen la “ineficiencia” del aparato estatal o su mera instrumentalización por parte de las élites económicas.

Palabras clave: Agronegocio, Política tributaria, Paraguay

Introducción

El Paraguay se caracteriza por ser un país profundamente desigual a pesar del crecimiento económico que ha vivenciado en los últimos años. El crecimiento anual del PIB ha sido en promedio de 4,9% entre 2003-2010 (Borda, 2011, 61), y de 6,3% entre 2010-2015 (BCP, 2017a), mientras que la desigualdad socioeconómica (medida por el coeficiente de Gini) permaneció prácticamente invariable, apuntando 0,533 en el 2010 y 0,536 en 2014 (CEPALSTAT, 2017).

Esta condición de la sociedad paraguaya posee raíces estructurales que remontan a siglos pasados, y que continúan fuertes en la actualidad, resistiendo inclusive a los cambios políticos e intentos de reforma recientes ya en el contexto de transición democrática, iniciada en los años 90', ciertamente afectando la profundidad y calidad de dicho proceso. Esta problemática de la desigualdad y su perpetuación en el tiempo es más visible en la dinámica del sector agropecuario.

Durante la dictadura stronista (1954-1989), se habían sumado a la oligarquía ganadera tradicional, agrupamientos ligados a los llamados “varones de Itaipú”, quienes controlaban el capital financiero y al “empresariado de frontera”, beneficiados por la economía generada al Este del país -en la frontera con Brasil- a partir de la construcción de la represa de Itaipú. Estos actores constituían los grupos dominantes. Además, un sector de la oligarquía terrateniente devino rentista a partir de la apropiación de tierras públicas. El Partido Colorado, plenamente dominado por el dictador, se constituyó en el principal medio de distribución de prebendas que permitían el control del Poder Legislativo. El Partido Liberal, el otro partido tradicional, no pudo alterar la correlación de fuerzas.

Ya durante la transición democrática, la permanencia de los fuertes vínculos con el poder del Estado de la oligarquía rural se manifestó en la Constituyente de 1992, que aprobó la propuesta formulada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP). Esta asociación, constituida por grandes ganaderos y terratenientes, tradicionalmente relacionados de forma estrecha con los poderes del Estado, incluyendo al régimen de Stroessner, elaboró una propuesta que blindó la protección de sus intereses (Ezquerro y Fogel, 2017).

Actualmente, el sector agropecuario es el más rentable del país, especialmente, las actividades agro-empresariales basadas en la producción en gran escala, procesamiento y exportación de subproductos de la soja (semilla, harina y aceite) y carne vacuna, que en el 2015 respondieron en conjunto por 30% del PIB y 65% del valor total de las exportaciones del país (BCP, 2017b)⁴. Sin embargo, este mismo sector es el que menos aporta en términos del pago de tributos al Estado, con una contribución estimada del 3,6% del total de la recaudación en 2014 (Villalba, 2015, 25). No resulta una coincidencia encontrar que los indicadores de pobreza y desigualdad rural son mayores que el promedio nacional. Asimismo, Paraguay es reconocido internacionalmente por el alto grado de concentración de la propiedad rural, con un índice de desigualdad de Gini de 0,93% según el último Censo Agropecuario Nacional (MAG, 2008).

El sistema tributario paraguayo ha sido y continúa siendo uno de los mecanismos favorables a la perpetración de esta estructura socioeconómica injusta y desigual. De acuerdo con Borda y Caballero (2016, 3), actualmente, éste presenta seis características resaltantes: tasas impositivas bajas; presión tributaria estancada; predominancia de impuestos indirectos; asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos; elevados gastos tributarios e impacto fiscal regresivo. A éstas se pueden sumar el alto índice de evasión y elusión, sobretudo, de los grandes contribuyentes (Rodríguez y Villalba, 2016). Estos y otros estudios a nivel nacional e internacional coinciden en afirmar que el sistema tributario es desigual y de carácter regresivo, que el sector agropecuario no aporta en la proporción de la rentabilidad que genera, y que todo esto afecta la construcción de una sociedad más equitativa.

Proyectos de reforma tributaria o de revisión de las tasas impositivas que apuntaron hacia la configuración de un sistema más justo y eficiente han sido tratados en el Congreso en diversas ocasiones en los últimos años. Luego del último gran conjunto de ajustes tributarios, plasmado en la “Ley de Adecuación fiscal” (2421/2004), pueden citarse los proyectos de Ley que propusieron instalar un impuesto a la exportación de granos en estado natural -particularmente, apuntando la exportación del grano de soja- presentados en cuatro ocasiones entre 2004 y 2013.

⁴ Por cuestiones metodológicas, en este cálculo se excluye el valor producido/exportado de energía eléctrica del total producido/exportado a nivel país.

La Ley 2421/04 -implementada a partir del 2005- consiguió incrementar la presión tributaria, pasando de 10,3% del PIB (en 2004) a 12,7% del PIB (en 2014), sin embargo, ha mantenido el carácter regresivo del sistema siendo poco eficiente para desmontar la condición privilegiada del sector agropecuario. Por su parte, todos los proyectos de Ley para la introducción de un gravamen a la exportación de soja han fracasado. En síntesis, aún no se ha conseguido que los que poseen más patrimonio o ingreso paguen más o en una proporción más adecuada a sus ganancias. Ante esta situación, nos preguntamos: ¿cómo es posible que teniéndose los diagnósticos y las propuestas este sistema siga vigente?

Así, en el presente trabajo se realiza un análisis de las propuestas y proyectos de ley que surgieron en el periodo 2003-2017 que buscaban generar un cambio en la estructura tributaria -con énfasis en los proyectos orientados a gravar la exportación de granos en estado natural- mirando aspectos de la coyuntura política de cada caso, y buscando identificar los grupos de interés, sus intereses, argumentos y estrategias de incidencia.

El análisis se centra en la actuación de los representantes del empresariado del agronegocio en el país, teniendo en cuenta que han sido los principales opositores a una reforma fiscal profunda.

El estudio se basa principalmente en una revisión de los mencionados proyectos de ley, de los diarios de sesiones donde fueron tratados y de las publicaciones en prensa, por la cual se busca identificar los principales argumentos de los grupos de interés involucrados. También se realizaron entrevistas con informantes claves a fin de comprender las dinámicas tácitas de las negociaciones y acuerdos políticos. Antes de presentar el estudio, realizamos una breve consideración de los conceptos teóricos que enmarcan nuestro análisis.

1. Sección primera:

Economía política de los arreglos fiscales.

Históricamente, los países de América Latina se han caracterizado por contar con sistemas tributarios injustos e ineficientes, que en gran medida explican la persistencia de la desigualdad social en el continente a pesar de los ciclos de crecimiento económico recientes. De acuerdo con Rodríguez y Díaz (2013), si bien se ha verificado un aumento importante de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en dichos países, éstos siguen siendo menores a los índices de los países de la OCDE, continúan asentados ampliamente en impuestos indirectos, al mismo tiempo que se ven afectados por altas tasas de evasión y elusión.

Rodríguez y Seemann (2013) identifican cinco tendencias de los sistemas tributarios latinoamericanos: 1) Aumento de la presión tributaria desde 1990; 2) Ingresos tributarios sustancialmente menores a los de los países de la OCDE; 3) Alto peso relativo de los impuestos indirectos en la recaudación; 4) Disposición de otras fuentes de financiamiento fiscal (ejemplo: renta de recursos naturales); 5) Recaudación afectada de forma significativa debido a la evasión y elusión fiscal.

Al margen de estas tendencias comunes, es importante notar que las mismas tienen implicancias diversas de acuerdo a la economía en cuestión. En ese sentido, entre los países latinoamericanos pueden distinguirse dos grupos: por un lado, las economías más grandes y dinámicas como Brasil y Argentina, donde la presión tributaria supera el 20% del PIB; y por otro, el grupo donde se encuentra la gran mayoría de los países de la región en los cuales este índice no supera el 15%.

Además del factor del nivel de desarrollo económico, el factor político también es una variable importante al momento de analizar estas diferencias. Por ejemplo, al comparar el PIB per cápita y la presión tributaria se encuentra que países de igual nivel de productividad sostienen arreglos fiscales distintos. En el 2010, Argentina y Chile presentaron un PIB per cápita del orden de US\$ 14.000, al paso que sus ingresos tributarios representaban (en porcentaje del PIB) 26,4% y 18,3% respectivamente (Rodríguez y Seemann, 2013).

Paraguay es uno de los países con menor presión tributaria de la región. Si bien esto suele justificarse bajo el argumento de que la flexibilidad

impositiva es necesaria para la atracción de inversiones y el fortalecimiento de la competitividad económica, la comparación con la situación de otros países de tamaño económico y geográfico similar cuestiona dicho argumento.

Mientras que en Paraguay se sostiene una presión tributaria promedio (2010-2013) del 12,3%, en Bolivia y Uruguay este índice llega al 19,2%. De acuerdo con Borda y Caballero (2016) esta diferencia se explica por el alcance de las tasas (que en Paraguay son más bajas) y la diferencia en el rendimiento (en el caso de Paraguay, la recaudación es más baja). También por la diferencia en la contribución de los impuestos directos *versus* los indirectos: en Paraguay los impuestos directos respondieron por 21% de la recaudación en el 2013, mientras que en Bolivia y Uruguay este porcentaje asciende a 28% y 38%, respectivamente.

Bolivia y Uruguay se encuentran mejor posicionados en el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial (Borda y Caballero, 2016). Si bien en términos de PIB per cápita Uruguay se encuentra en una situación más favorable (US\$ 19.956, en 2013), en el caso de Bolivia, con un PIB per cápita de US\$ 6.293, eso no impidió que haya alcanzado un mejor posicionamiento, o bien, que esté sosteniendo una carga tributaria más elevada en comparación con Paraguay (cuyo PIB per cápita en 2013 fue de US\$ 8.499). Por otro lado, y a modo de comparación, los países de la región que se asemejan a la carga impositiva paraguaya son los centroamericanos -como República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá- que con relación al Paraguay constituyen economías relativamente menores.

Todo esto refuerza los argumentos de que la mejor competitividad de una economía no se rige necesariamente por sus bajas tasas impositivas, y sí por la calidad de sus instituciones y servicios públicos, conforme exponen Borda y Caballero (2016). Asimismo, deja evidencias de que en Paraguay el factor político es especialmente determinante en los arreglos fiscales, sobre todo si consideramos el extraordinario crecimiento económico de los últimos quince años y la persistencia de los altos índices de desigualdad en el país, especialmente en el campo.

En ese sentido, para comprender la vigencia de los arreglos fiscales y el alcance de reformas propuestas se necesita ir más allá del análisis de su contenido técnico y tener en cuenta las dinámicas de economía política que inciden sobre los procesos de diseño, aprobación e implementación de dichas políticas. Así, Rodríguez y Díaz (2013, 17) sugieren considerar

dos grupos de dinámicas: la macroeconomía política, referente a los aspectos institucionales estructurales, tendencias y relaciones de poder a mediano plazo; y la micro-economía política, que abarca la estrategia y tácticas concretas (como las negociaciones con grupos de poder, acciones comunicacionales dirigidas a la opinión pública, técnicas legislativas, entre otras).

Bajo este marco conceptual entendemos que la política tributaria es resultado de un “arreglo” de los distintos grupos de interés, en el cual los aspectos coyunturales tienen importancia en la definición de dichas políticas, además de las condiciones estructurales de una sociedad. Y como tal, entender las dinámicas que llevan a dichos arreglos es importante para comprender los logros o fracasos de las propuestas de reformas tributarias.

En Paraguay se han realizado diversos estudios sobre el sistema tributario, tanto aquellos que se enfocan sobre sus características intrínsecas (eficacia, contenido y calidad técnica), así como aquellos que se dedican a analizar las dinámicas de economía política en sus niveles macro y micro. Uno de los trabajos más precisos sobre las características del sistema tributario del Paraguay es el de Zárate (2011), en el cual se evidencia el fuerte carácter regresivo del sistema actual, al haber un mayor predominio de los impuestos al consumo y una menor participación de los impuestos sobre la renta, lo que contribuye a la deficiencia del sistema en términos de una mayor recaudación.

Menos reciente, pero de gran relevancia, es el estudio del ex Ministro de Hacienda, Dionisio Borda (2003-2012), en el cual se analiza el alcance de la última gran reforma del sistema tributario (implementada a partir del 2005) incorporando tanto los aspectos técnicos como los aspectos procesuales y de contexto político-económico. En ese sentido, Borda (2007) parte desde una breve revisión histórica del desempeño económico del país desde los años 1980 hasta el 2002, periodo que en general ha sido de estancamiento económico e inestabilidad política.

De acuerdo con el análisis del ex ministro, ese contexto de crisis fue determinante para lograr la voluntad política y los acuerdos necesarios para la implementación de las medidas que visaban la recuperación de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, aquellas propuestas de reforma más profundas, que atacaban más fuertemente a las instituciones del Estado, y buscaban promover una mayor equidad del modelo de desarrollo económico, fueron quedando al margen de la agenda política.

Por otro lado, el autor también destaca que, si bien se logró aprobar la nueva ley, esto no sucedió sin manifestaciones de resistencia e intentos posteriores de reversión y/o flexibilización (por ejemplo, vía decretos reglamentarios), especialmente de parte de los grupos empresariales del sector agropecuario.

Ya entre los estudios más recientes se destacan los producidos por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) en el marco de una iniciativa de realización de investigaciones y debates para el mejoramiento de la inversión social en Paraguay. En ese grupo se citan los trabajos de: Borda y Caballero (2016), en el cual se analizan las características generales del sistema tributario del Paraguay (en términos de su estructura), y se concluye que el mismo es de escasa eficiencia y equidad (como se puede ver en la Tabla 1, donde se evidencia la predominancia de los impuestos indirectos); y de Borda y Caballero (2017), en el cual se realiza un análisis del desempeño tributario en el periodo 2006-2015 (en términos de la recaudación líquida), identificando los puntos críticos para la realización de reformas.

Tabla 1: Participación relativa de impuestos

Concepto	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Ingreso, las utilidades y otros	18,3%	16,2%	18,2%	18,4%	20,9%	21,1%
IVA	40,0%	47,3%	52,1%	51,8%	51,0%	53,4%
Selectivos al consumo	19,3%	17,3%	16,1%	15,6%	15,5%	14,3%
Comercio y transacciones internacionales	18,5%	12,4%	12,3%	13,4%	11,8%	10,2%
Otros	3,9%	6,7%	1,4%	0,9%	0,7%	1,1%

Fuente: Adaptado de Borda y Caballero (2016, 14)

También se destaca el trabajo de Rodríguez y Villalba (2016), en el cual se aborda el tema de la “cultura tributaria”, caracterizada por ser “anti-tributaria”. Con base en entrevistas realizadas con empresarios claves, Rodríguez y Villalba (2016) identificaron los principales argumentos que se presentan a la hora de oponerse al pago y/o establecimiento de nuevos tributos: la mediterraneidad del país y la necesidad de atraer inversiones (factores de competitividad económica de los negocios que serían

afectados con la carga tributaria); las prácticas de evasión (que deberían ser atacadas primero antes que establecer nuevos tributos o aumentar la carga tributaria); la poca calidad del gasto público y la corrupción (es decir, un discurso de “desconfianza” hacia el Estado); el pensamiento neoliberal (del *laissez faire*), entre otros. Ciertamente, estas reflexiones también constituyen una de las barreras al logro de nuevos acuerdos fiscales.

En general, estos trabajos coinciden en afirmar que el sistema actual es ineficiente e inequitativo, y que las principales dificultades para la concreción de nuevos arreglos fiscales son: la débil institucionalidad expresada en la falta de voluntad política o dificultad para la imposición/ implementación de nuevas políticas; la cultura tributaria, reflejada en los altos índices de evasión y elusión y en la opinión general de los grandes contribuyentes; y la influencia de los grupos de poder, que buscan promover sus intereses particulares.

Asimismo, al tratar el tema de la regresividad del sistema, estos estudios dejan en evidencia que la actividad agropecuaria es la que menos contribuye al fisco, y en amplia relación de desproporción a la renta que genera. Análisis más específicos sobre la cuestión tributaria para el sector agropecuario han sido realizados por diversos autores. Pueden citarse los informes anuales del observatorio de “Tierra, Agronegocio y Derechos Humanos” de la organización BASE-IS, especialmente, el documento “Con la Soja al cuello” (2015), en el cual se estima el bajo valor de dicha contribución.

En dicho trabajo, Villalba (2015, 25) estimó que la recaudación total del sector agropecuario en el 2014 fue de US\$ 117 millones, lo equivalente a 3,2% del total de los ingresos fiscales en el mismo año, tomando en cuenta los aportes en términos del IVA Agropecuario, el Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO).

Villalba (2015) y también Rojas (2014) apuntan que la situación de injusticia tributaria se ve agravada si consideramos las devoluciones que realiza el Ministerio de Hacienda a las empresas agroexportadores en concepto de IVA. Según Rojas (2014, 41), entre los años 2008 y 2013, Hacienda devolvió a empresas como AMD, Cargill y Bunge más de US\$ 50 millones. Finalmente, también se pueden rescatar los documentos de trabajo de Itriago (2012) y del Banco Mundial (2007), en los cuales se identifica al sistema tributario como una de las claves para revertir la situación de concentración de riqueza y desigualdad en el campo.

2. Sección segunda:

Delimitación del objeto de estudio y metodología.

La problemática de que los que poseen más patrimonio o ingreso en el Paraguay no retribuyen al Estado en la forma de tributos en una proporción adecuada a sus ganancias, es a la vez causa y consecuencia de la desigualdad estructural del país. Ante esta situación nos preguntamos: ¿cómo es posible que, teniéndose los diagnósticos y las propuestas, este sistema tributario ineficiente e injusto siga vigente? En la búsqueda de respuesta se ha realizado una revisión teórica e histórica más detallada en la que se han identificado tres aspectos importantes a tener en cuenta para la presente propuesta.

En primer lugar, el peso del componente político de la cuestión tributaria, por lo cual entendemos que la política fiscal, en especial la política tributaria es resultado de una disputa de intereses. En segundo lugar, el hecho de que la actividad agropecuaria y agroindustrial constituyen sectores críticos para la construcción de un nuevo arreglo fiscal, no sólo en función a su peso en la dinámica económica del país, sino también porque han sido los sectores donde se ha encontrado mayor resistencia, principalmente por parte de los grupos empresariales, para la realización de reformas fiscales. Y, en tercer lugar, el hecho de que, si bien existen diversos estudios sobre la temática, aún son pocos los que profundizan sobre la micro-economía política de los procesos de diseño y aprobación/rechazo de las propuestas de reforma fiscal, es decir, de “forjamiento” del sistema tributario.

En general, los estudios suelen resaltar los aspectos estructurales (macro) del orden vigente (como la desigualdad estructural, la fragilidad de las instituciones y la propia cultura tributaria), o bien enfatizan la economía política de las etapas de implementación de las medidas fiscales, analizando en profundidad la problemática de la evasión y elusión fiscal.

En ese contexto, la propuesta de la presente investigación es identificar y analizar las acciones, estrategias, argumentos y alianzas promovidas por las principales élites del agronegocio del país, para influenciar en las decisiones gubernamentales respecto de la política tributaria que afecta sus actividades económicas.

Desde esta perspectiva, además de buscar contribuir a la realización de un análisis innovador sobre la problemática, también se busca ofrecer una mirada crítica que vaya más allá de atribuir un papel pasivo al Estado (como los argumentos de fragilidad tienden a sugerir) y enfocar sobre la variable explicativa de la influencia de los grupos de poder, que más allá de simplemente instrumentalizar al Estado, se involucran en fuertes dinámicas de negociación.

De esta formulación se deriva otra pregunta básica: ¿cómo actúan en esos contextos de negociación, cuáles son sus principales estrategias, cuáles son las alianzas que se constituyen a favor, y cuál es el peso de la coyuntura político-económica en los resultados obtenidos/decisiones tomadas? Son algunas de las cuestiones que resaltamos a seguir.

La metodología para el análisis del comportamiento de las élites del agronegocio se basó en el estudio de los procesos de propuesta, tratamiento y aprobación (o rechazo) de nuevas leyes tributarias que afectan al sector agropecuario y agroindustrial en los últimos 15 años (2003-2017), destacando las propuestas que han sido presentadas para la instalación de un gravamen a la exportación de soja. En dicho periodo, ese Proyecto de Ley ha sido presentado en por lo menos cinco ocasiones, por diferentes bancadas del Congreso, habiendo fracasado en todas ellas.

De acuerdo con la matriz teórica propuesta, buscamos evidenciar las “micro dinámicas de economía política”, es decir, las dinámicas de negociación entre las diferentes partes interesadas, resaltando sus argumentos, estrategias de comunicación, y acciones promovidas, con especial atención en la actuación de los gremios empresariales del agronegocio, figuras claves de dichos procesos. Todo esto se realizó sin dejar de lado las cuestiones coyunturales que enmarcaron el desarrollo de cada evento en específico, y las cuestiones de nivel histórico-estructural.

En términos de la metodología para la obtención de datos, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Como principal fuente primaria se recurrió a entrevistas semi estructuradas con actores clave: con referentes y/o ex referentes de las entidades públicas pertinentes (funcionario del Ministerio de Hacienda, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), expertos del ámbito académico, y representantes de los gremios empresariales estudiados. Como fuentes secundarias nos apoyamos en publicaciones de la prensa escrita, trabajos académicos similares realizados por otros autores, entre otras fuentes.

3. Sección tercera:

Economía política de los arreglos fiscales en Paraguay (2003-2017).

Entre el 2003 y el 2017 los mecanismos utilizados por las élites económicas y políticas han sufrido ciertas transformaciones fuertemente condicionadas por el contexto socio económico. Las configuraciones dominantes constituidas en poderes fácticos se han integrado a partir de la captura del Estado.

Estos mecanismos son presentados dividiendo el periodo de estudio en tres momentos, que a su vez representan tres coyunturas distintas: el periodo entre 2003-2007, caracterizado por la retomada del crecimiento económico luego de continuos años de crisis política y económica a lo largo de los 90'; la ascensión al gobierno de Nicanor Duarte Frutos y la promulgación de la nueva normativa fiscal (Ley 2421/04); el periodo entre 2008-2012, caracterizado por la continuidad del crecimiento económico y nuevos intentos de reforma fiscal, en el marco de un nuevo gobierno, de características "progresistas"; y el periodo del 2013 hasta la actualidad, marcado por la retomada oficial del poder por el Partido Colorado (con la elección de un *outsider* de la política, el empresario Horacio Cartes), y la puesta en marcha de una nueva política económica de carácter neoliberal.

3.1. El intento de reforma del 2004: Ley de Adecuación Fiscal 2421

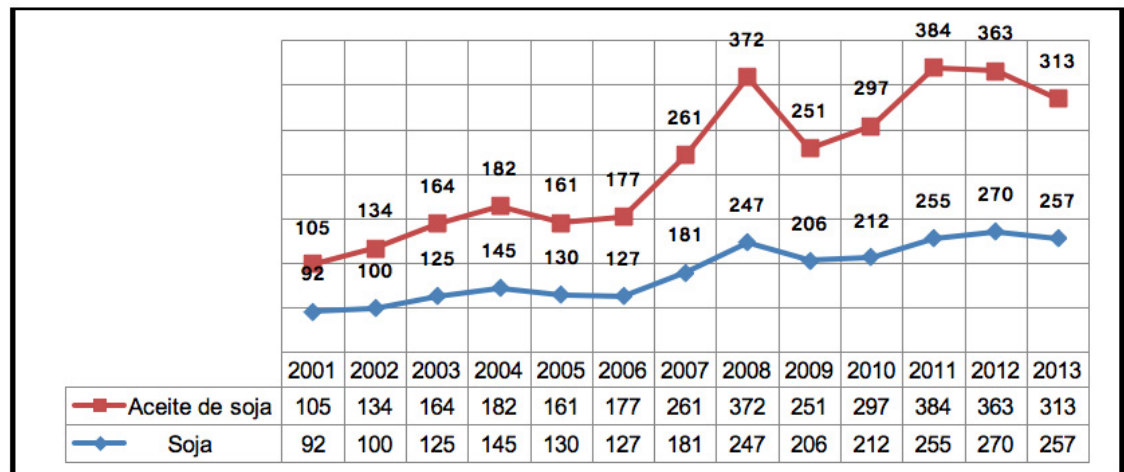
En 2003, el partido oficialista -el Partido Colorado- ganó las elecciones con un candidato surgido de su seno, el señor Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). La soja, que representaba a principios del período de gobierno ya poco más del 30% de las exportaciones, creció en forma sostenida pasando de 1,4 millones de hectáreas en el año agrícola 2002-2003, a 2,5 millones de hectáreas en la zafra 2007-2008⁵.

El *boom* de las *commodities* en dicho periodo, que se verifica en la triplicación del precio del aceite de soja y de la soja en granos (Gráfico 1), producto emblemático del agronegocio paraguayo, fortaleció el extractivismo agrario. Aún en ese escenario de prosperidad económica el sistema

⁵ Datos de la serie histórica de la soja del MAG (1990-2009). Disponibles en: <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/series-historicas>.

impositivo no sufrió cambios importantes, lo que no resultó sorprendente teniendo en cuenta que el Paraguay es un país eminentemente agrario que descansa sobre la agro-exportación, y su élite tiene siempre una inserción importante en la estructura agraria.

Gráfico 1: Índice de precios de soja y aceite de soja en el mercado internacional, 2001-2014 (Índice 2000=100)



Fuente: Naciones Unidas, UNCTADstat (2014). Anexo estadístico

En efecto, durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos se sancionó una nueva Ley de impuestos, Ley 2421/2004 “De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal” que introdujo un gravamen progresivo sobre el ingreso personal (10% para los que ganan 10 veces el salario mínimo) y un impuesto sobre los ingresos agrícolas (el Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias, IMAGRO) para aquellos que poseen más de 300 hectáreas de tierra. Así, por medio de esta Ley se estableció el sistema 10-10-10: 10% de IVA para todos los productos; 10% de impuestos a la renta de las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio) y 10% sobre la renta personal.

La aplicación de esta ley, sin embargo, se retrasó debido a cinco postergaciones en el Congreso, causado por el *lobby* de los grupos empresariales, y sólo después de ocho años se puso en vigencia. Además, soportó numerosas demandas por inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones, aun cuando el carácter final de la Ley aprobada fue bastante modesto, en el sentido de que se orientó más hacia una

formalización de la economía que hacia el objetivo de impulsar un cambio estructural, conforme lo señala un funcionario de Tributación del Ministerio de Hacienda entrevistado en el marco de la presente investigación:

“Ellos dijeron que el impuesto a la renta personal se pensó para formalizar la economía porque había un flujo de ingreso personal que no se controlaba, pero para manejar eso entonces se tenían que fiscalizar todos los activos de la gente, no sólo los ingresos mensuales sino todos los activos, inclusive de los que están en el interior. Los empresarios se opusieron a eso, no querían que se les controlen sus activos y menos los que están en el interior y trabaron.

Entonces, si Tributación no maneja los activos que tiene en el interior no podrá controlar el ingreso final porque finalmente ellos van a declarar lo que quieran. Incluso dentro de Tributación algunos asesores dijeron que no hace falta fiscalizar los activos si se tiene forma de manejar los ingresos. Además, no se pueden controlar los ingresos informales. Los que más se opusieron a la fiscalización de los activos fueron los empresarios”.

De hecho, con el nuevo arreglo fiscal se eliminó una disposición de la normativa anterior, la Ley 125/91, que permitía al Ejecutivo grabar hasta el 12% la producción de granos cuando se daban condiciones de mercado favorables, es decir, cuando el negocio estaba en buen rumbo (el mecanismo conocido como *Win for tax*). Antes de la aprobación de la Ley 2421, aprovechando esa disposición, al inicio del gobierno de Nicanor y por medio de un decreto se estableció un impuesto del 10% al sector sojero. La respuesta no sólo fue de FECOPROD -la Federación de las Cooperativas de Producción⁶- sino de otros gremios de la producción que amenazaron con el primer “tractorazo”⁷, que hubiera creado dificultades serias al gobierno.

Como solución rápida a esta crisis, el Presidente terminó por cambiar el porcentaje del 10% a 2 dólares por tonelada por un decreto posterior. Por otro lado, dicha disposición quedó fuera de la nueva ley aprobada en 2004. El ejercicio fiscal de 2003 fue la única ocasión en que dicha disposición

⁶ La Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD) es una organización que nuclea a las principales cooperativas de producción del sector agropecuario empresarial.

⁷ Manifestación de los empresarios del sector rural que consiste en la marcha y cierre de rutas con máquinas (tractores).

pudo generar resultados positivos, obteniéndose una recaudación de 12.000.000⁸ de guaraníes.

Así, a más de diez años de iniciada la transición a la democracia, el Paraguay seguía caracterizándose con un Estado depredador o prebendario en el cual los miembros de la élite consideraban los organismos y bienes públicos como propiedad privada. La confusión entre Estado y los intereses del Partido Colorado seguía siendo tal que la distinción entre bienes públicos y privados estaba marcada por su opacidad, particularmente en lo referido al agronegocio, teniendo en cuenta que la mayoría de los legisladores o sus familiares se habían apropiado de tierras públicas. Esta práctica de acumulación por apropiación o desposesión se había iniciado durante la dictadura de Stroessner y continuó bajo los sucesivos gobiernos colorados.

En ese contexto, postergar la aplicación de algunas disposiciones de la Ley fue relativamente fácil, por un cúmulo de razones mencionadas por el mismo entrevistado:

“En el Congreso postergaban la aplicación de la Ley que no podía entrar en vigencia. Los empresarios hicieron lobby con los parlamentarios. El Presidente no tenía mayoría y aunque la tuviera, igual perdería porque nadie quiere pagar impuesto a la renta. A los congresistas también les iba a alcanzar, a todos los funcionarios, es decir, ellos también tenían motivos para posponer la vigencia de esa normativa. Por tal motivo, periódicamente sancionaban una ley para posponerla por uno, dos o tres años. Fueron leyes sucesivas del Congreso durante el mandato de Nicanor Duarte y luego de Fernando Lugo”.

En cuanto a la producción de granos, vimos que con la Ley 2421/2004 entró en vigencia el IMAGRO, aunque cabe mencionar que este impuesto a la renta agropecuaria logró obtener un tratamiento especial, diferenciándose del impuesto a la renta corporativa en general (el IRACIS) que pasó a gravar la renta de empresas no agropecuarias. Tampoco se logró establecer un impuesto sobre la exportación de granos en estado natural. El IMAGRO gravaba la renta “presunta”, conforme lo señala el entrevistado:

⁸ Según declaraciones del ex Ministro de Hacienda Dionisio Borda, en entrevista realizada para la presente investigación.

“En cuanto a soja entra en vigencia con el IMAGRO, a través de eso no más. En principio no se bloqueó ese impuesto, para eso estaba prevista una tasa de 0 a 10% y lo primero que se hizo es mantener una tasa de 0. Es decir, entró en vigencia, pero tenía una tasa de 0 no más inicialmente. El IMAGRO se cobraba sobre una renta presunta, en base a lo que declaran los empresarios. El impuesto a la exportación de granos nunca entró en vigencia, a eso se opusieron siempre hasta autoridades de Hacienda. Yo pregunté a un funcionario que ahora es viceministro de Hacienda, cuál es el argumento para no gravar la exportación y me dijo que íbamos a dar una mala imagen al mundo que siendo un pequeño país exportador gravemos la exportación de soja”.

Los vínculos del Estado con las élites dominantes además de determinar los arreglos fiscales emergentes y la postergación de la vigencia de disposiciones de la referida Ley de Adecuación Fiscal permitieron la concesión a latifundistas y actores del agronegocio de créditos fiscales generosos para deducir de los pagos de impuestos al valor agregado (IVA) de su obligación tributaria IMAGRO (Ezquerro y Fogel, 2017).

A pesar de haberse estipulado también una tasa del 10%, en la práctica el IMAGRO se definió como un impuesto a la renta especial para el sector agropecuario cuando en otros países el impuesto corporativo (para las empresas en general) era único para todos los ámbitos. Para todos los otros sectores en el Paraguay en ese momento estaba establecido el IRACIS (impuesto a la renta a la industria, al comercio y al servicio) y, según declaraciones del ex Ministro de Hacienda, también debería haberse incluido a la producción agropecuaria. Sin embargo, en ese periodo, el sector agropecuario hizo primar su criterio de la peculiaridad del negocio y que el IRACIS no podía tener aplicación en este ámbito productivo en las negociaciones para la formulación de la nueva normativa. Este tratamiento especial acompañado de un amplio espectro de posibilidades de deducción fueron los principales logros del empresariado agrario en dichas negociaciones⁹.

Los empresarios del agronegocio también lograron eliminar la aplicación del IVA a los productos agropecuarios. Uno de los motivos habría sido que, si bien podían apelar al crédito fiscal, gran parte de los productos e

⁹ *Ibíd.*

insumos que utilizaban eran adquiridos de manera informal (“en negro”). También lograron, concomitantemente con la vigencia del IMAGRO, bajar el impuesto sobre la renta a las empresas de 30% a 10%.

Además de los gremios del agronegocio, cabe destacar algunos aliados en el seno del gobierno que contribuyeron al avance de dichos logros, como el empresario, tributarista y asesor empresarial Carlos Mersán, quien se incorporó al equipo de trabajo de la Ley de Adecuación Fiscal. También el entonces Ministro de Agricultura Antonio Ibáñez, un empresario sojero, tuvo una participación activa en el arreglo fiscal en cuestión¹⁰.

En ese contexto, y no obstante las notables rentas empresariales que resultaron del *boom* de la producción de soja, el impuesto IMAGRO solo alcanzó un promedio de US\$ 4 millones entre 2005-2010, lo que según Zárate (2011) representó en promedio el 0,2% del total de la recaudación en dicho periodo (ver Tabla 2).

Así, además de las presiones vía declaraciones en prensa y adopción de medidas de fuerza como el “tractorazo”, el mecanismo básico de los empresarios del sector en este periodo ha sido el *lobby* con senadores específicos para que propongan en sesión que se posponga el tratamiento del tema, siendo el argumento más frecuente la necesidad de más estudios por parte de las comisiones especiales. De hecho, vale la pena mencionar también que connotados senadores de los distintos partidos políticos provenían del sector empresarial, incluyendo a rentistas.

Tabla 2: Recaudación por principales impuestos 2005-2010, en US\$ millones

Impuestos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio US\$	Promedio (%)
IRACIS	148	176	239	355	434	432	327	18,5
IMAGRO	4	2	2	4	5	6	4	0,2
Gravamen Aduanero	143	164	167	240	197	321	218	12,6
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	403	520	696	1.013	888	1.262	876	49,8
Impuesto selectivo al consumo (ISC)*	153	201	261	316	301	351	286	16,8
Otros**	40	55	31	21	19	26	31	2,1
N o t a s :								
* Incluye el impuesto selectivo a los combustibles								
**Incluyen el tributo único, tributo a la maquila, el impuesto a la renta del servicio de carácter personal, renta al pequeño contribuyente, actas y documentos y la patente fiscal.								

Fuente: Adaptado de Zárate (2011, 10)

10 Ibíd.

3.2. Intentos fallidos de un nuevo arreglo fiscal: Período 2008-2012

El escenario de este período corresponde al gobierno de Fernando Lugo que había prometido políticas redistributivas, en un contexto marcado por el posicionamiento como actor económico de los agentes de las grandes corporaciones que controlan las actividades agro extractivistas, la creciente violencia, la corrupción y la controversia en torno a la tierra estrechamente asociada al agronegocio sojero.

Las principales fuerzas que se manifestaban en contra de la reforma fiscal y se inclinaban por un arreglo que les favoreciera incluyeron inicialmente a la FECOPROD y al empresario de origen brasileño Tranquilo Favero, conocido también como “el rey de la soja”. Por su parte, en el Senado el sector empresarial tenía su espacio como asesores y también representación directa a través de algunos empresarios¹¹.

En el 2008, con el nuevo gobierno se reflató el proyecto de impuesto a la exportación de soja, proponiéndose desde el mismo gobierno un impuesto del 5%, el cual fue finalmente presentado como iniciativa parlamentaria, Proyecto de Ley que fue presentado por el senador Sixto Pereira del partido Tekojoja, integrante del Frente Guasú, titulado proyecto “Que grava la exportación de materia prima oleaginosa”¹².

Originalmente, este proyecto proponía una tasa de 12% sobre el valor total de la exportación de soja (también contemplaba tasas para el trigo y el girasol), y justificaba la relevancia de dicha propuesta en la necesidad de fomentar el procesamiento dentro del territorio nacional y generar ingresos para apoyar el cumplimiento de la política de reforma agraria. Sin embargo, ni siquiera el prestigio de Joseph Stiglitz que estuvo en el país en aquel periodo y que había recomendado establecer un impuesto del 15% a la soja, tuvo el impacto deseado.

El senador Alfredo Jaeggli descalificó a este intelectual diciendo que no conocía la economía paraguaya y que no podía opinar tan fácilmente. Esta intervención de Stiglitz, sin embargo, facilitó una mesa de trabajo con FECOPROD. Empresarios nacionales de los sectores más modernos

11 Por ejemplo, Rolando Dietze, senador del Encuentro Nacional, quien era ya asesor de empresas agropecuarias, como otros legisladores de ese partido; así como Alfredo Jaeggli -senador por el Partido Liberal- quienes se oponían sistemáticamente a una reforma que afectara a los sectores empresariales.

12 Expediente legislativo n° S-095388. Disponible en: <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

e incluso representantes de corporaciones multinacionales como Cargill estuvieron presentes. Algunos empresarios mostraron una actitud más abierta, llegando a preguntar a cuánto llegaba el déficit fiscal que debía cubrirse y afirmando que si había otra forma que no sea el impuesto, ellos colaborarían.

Paradójicamente, condiciones climáticas adversas ocurridas en dicho periodo y la crisis económica mundial del 2008 revirtieron las negociaciones y, contrariamente a la postura inicial, los gremios del agronegocio terminaron reclamando al Estado una refinanciación de US\$ 350 millones. De cualquier forma, cabe destacar que en estas conversaciones se perfilaron algunos empresarios de la soja con mayor consciencia sobre sus obligaciones fiscales.

En el 2011, el gobierno de Lugo intentó nuevamente avanzar en un proyecto de gravamen a la exportación de granos en estado natural, pero esta vez, incentivando a que la iniciativa parlamentaria se genere en el seno del Partido Liberal, aliado electoral del Frente Guasú. Luego de varios amagues, se presenta el proyecto “Por el cual se crea el impuesto sobre la exportación de determinados productos agrícolas en estado natural”, que fue oficialmente propuesto por el senador Ramón Gómez Verlangieri del Partido Liberal¹³. Según el texto, se proponía gravar las exportaciones de semillas (soja, maíz, girasol) sin valor agregado en un 6%, a efectos de fomentar la industrialización de estos productos y lograr mayor recaudación, la cual sería reinvertida en favor del propio sector agrícola (como infraestructura agrícola y para la política de reforma agraria). Nuevamente, este proyecto no prosperó. De hecho, el senador Gómez Verlangieri nunca lo defendió, si bien se trataba de una estrategia del gobierno de turno.

Fernando Lugo, con sólo 5 aliados en el Congreso, estaba cautivo de aquella estructura de poder que se viene describiendo. De hecho, todos los proyectos que salían del Ejecutivo eran rechazados: de las tres propuestas de Ley que se habían generado para encarar la crisis del 2009 sólo se aprobó un crédito de US\$ 100 millones destinado parcialmente a las Gobernaciones.

En junio del 2012, la coyuntura que marcó el golpe parlamentario a Lugo es una evidencia fiel de la correlación de fuerzas entre quienes se oponían a un nuevo arreglo fiscal y los que lo apoyaban. El entramado que se

13 Expediente legislativo n° S-115610. Disponible en: <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

oponía al impuesto a los granos incluía a los gremios de la producción: la Asociación de Productores de Soja (APS); la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), asociaciones que constituyen el INBIO -Instituto de Biotecnología Agrícola- el cual cuenta con la financiación de la Monsanto.

Por medio del INBIO, se expresaban las demandas relacionadas con la liberación de semillas transgénicas, la oposición a mensura de las fincas detentadas por Tranquilo Favero y el tratamiento del proyecto de la ley de Subsidio a Productores con Pérdidas Ocasionadas por la Sequía. Para apoyar sus demandas, amenazaban nuevamente con un tractorazo para el 25 de junio de 2012.

En la campaña mediática que acompañó el proceso de destitución de Lugo, se destacó el diario *ABC Color*, cuyo propietario es el empresario Aldo Zuccolillo, que hace parte del Grupo Zuccolillo y además es socio mayoritario de la empresa Cargill Paraguay, el principal exportador de soja del país.

La UGP -cuyo portavoz era el empresario Héctor Cristaldo- es integrante del *staff* de varias empresas del grupo Zuccolillo. La cabeza visible de esta alianza es la Monsanto, cuyas semillas fueron liberadas a pocos días del cambio de gobierno. Las asociaciones que constituyen INBIO cuestionan el impuesto a la exportación de granos, pero contradictoriamente, están de acuerdo con el pago de regalías que reclama Monsanto por el uso de su paquete biotecnológico.

Finalmente, en diciembre de 2012, y luego de postergaciones para su tratamiento, los dos proyectos de ley que se habían presentado con la propuesta de gravar la exportación de granos: por un lado, el que fue presentado por el Frente Guasú en el 2009 y, por el otro, el que fue presentado por el Partido Liberal en el 2011 fueron tratados en conjunto con una propuesta que había sido presentada en el 2004 por el senador Juan Carlos Galaverna, del Partido Colorado¹⁴, y con una propuesta más reciente presentada por el senador Mario Cano Yegros del Partido UNACE, ya en el periodo de Federico Franco¹⁵.

14 El Proyecto de Ley “Que crea el Impuesto a la Exportación Soja” (expediente n° 44241 que dio entrada el 23 de septiembre de 2004). Disponible en: <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

15 Proyecto de Ley “Por el cual se crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural” (expediente n° S126036). Disponible en: <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

Es decir que, el primer debate oficial en el Senado sobre estos proyectos de Ley sucedía más de un año después de su presentación, llegando a 8 años en el caso del proyecto presentado por Juan Carlos Galaverna. Así, en todo el periodo 2003-2012 habían sido cuatro las ocasiones en que esta propuesta de gravamen a la exportación de soja había sido presentada, y hasta diciembre de 2012, ninguna había sido oficialmente tratada en el plenario. En dicha sesión, se plantea que el tributo al acto de exportar abarque a los granos oleaginosos en estado natural, de modo que, si los granos oleaginosos fuesen manufacturados o procesados en el país, podrían ser exportados sin el gravamen creado por este impuesto¹⁶. La base imponible considerada fue el valor aduanero de la exportación tramitada, y según aclara el senador Marcelo Duarte, la tasa aplicable variaba en los distintos proyectos, entre el 10% y el 15% en dos de ellos, de 12% en otro proyecto y 6% en un cuarto proyecto¹⁷.

El senador Mario Cano Yegros del partido UNACE propone postergar el tratamiento del tema de modo a unificar las propuestas. A su turno, el senador Galaverna, del Partido Colorado, de la corriente favorable a la reforma fiscal, expresando su preocupación que se tuviera quórum señaló, aludiendo al “Rey de la soja”:

“[...] recordando algunos episodios anteriores en que la gran capacidad de persuasión de Tranquilo Favero and company incidieron en la conducta de la Cámara, y no estoy hablando de la Cámara de este periodo, de periodos anteriores (así como). Existía otra táctica que se está probando reiteradas veces, la de la postergación”¹⁸.

Asimismo, el legislador en cuestión aludiendo a los argumentos de los opuestos a las reformas subrayó:

“Los posibles protagonistas de un potencial nuevo impuesto se niegan a hacerlo porque es tradición latina en general, tradición latinoamericana en particular y tradición paraguaya en especial. Nosotros consideramos el impuesto como un castigo, como una penalización, casi como una tortura ciudadana [...] son los grandes

16 Ver Honorable Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones* 04/12/2012. Disponible en: <http://sil2py.Senado.gov.py/>.

17 Ibíd.

18 Ibíd.

empresarios productores que nos acusaron de zánganos, de chupa sangre, de no respetar a los trabajadores, de vivir colgados de la teta del Estado [...] ya estamos bajo un cono de sospecha de que somos bolivarianos, socialistas del siglo XXI, que queremos agredir a los productores, a los ricos, que no soportamos el progreso de los demás. Nada que ver [...] Y fíjense en el caso de la gente que está reaccionando indebidamente, me parece, ante esta posibilidad marcada por estos proyectos: le exigen al Estado obras de infraestructura, que pavimenten las rutas. ¿Quiénes usan las rutas en mayor medida? Las usan los grandes productores para transportar sus productos, sobrecargando sus súper camiones, coimeando basculeros, destruyendo las rutas y exigiendo al Estado el mantenimiento y la reparación de las rutas [...] Un productor (me dijo) que ellos pagan IVA, y que pagan IVA, y que pagan IVA, más o menos pidiendo una condecoración porque pagan IVA. Yo le contesté diciéndole que el canillita también paga IVA en nuestro país, el changarín también paga IVA al comprar una cajetilla de cigarrillos o ¼ de kilo de arroz”¹⁹.

El senador Alfredo Jaeggli, del Partido Liberal que enfatizaba aspectos formales para levantar la sesión presentó argumentos a favor del rechazo:

“¿Por qué tantos empresarios brasileiros quieren salir del Brasil y venir al Paraguay? ¿Por qué tantos uruguayos vienen ahora a querer interesarse en Paraguay? ¿Y por qué dudan en invertir? Porque hay estabilidad económica, no hay inflación, la parte política está mejor, más tranquila. Pero lo que no tenemos es la seguridad jurídica, y lo que nosotros estamos haciendo en estos momentos es justamente darle inseguridad jurídica a esa gente que quiere invertir [...] jamás ningún economista va a hablar de que hay que gravar las exportaciones. Esos son países que no han tenido éxito. Cuando me dicen: «la Argentina grava 35%», ¡pero miren cómo está la Argentina! Está por ir al default otra vez, y con un lío bárbaro e inseguridad.”²⁰

19 *bíd.*

20 *Ibíd.*

Un argumento para no gravar la soja, que desde hace años presentan los parlamentarios contrarios a la reforma fiscal y repiten los medios de prensa, se basa en la afirmación de que la inmensa mayoría de los productores de soja son pequeños productores que poseen parcelas de 20 hectáreas o menos. En este fantástico relato, cultivos que responden a economías de escala se producen en pequeñas parcelas: “¿Ustedes saben cuánto es el 80% de todos los que cultivan soja, qué superficie cultivan? Veinte hectáreas”, se interrogaba el senador Jaeggli e ilustraba a sus pares con su respuesta. “El productor es el que va a ligar este impuesto. Ese productor que se está rompiendo todo, está sudando bajo el sol, a ese le ponemos impuesto”.

El riesgo que lo recaudado sea malgastado y la inseguridad jurídica que generará este impuesto también se incluyen en la defensa del rechazo. Finalmente, el senador Sixto Pereira del Frente Guasú (uno de los proyectistas) indicó algunos de los criterios considerados por quienes abogan por un nuevo arreglo impositivo:

“Que este modelo productivo extractivo tiene efectos importantes, tanto desde la política medio ambiental, dramáticamente jodida para nuestro país, para el ecosistema. Ñande *jaikuaa*, *la kóa ko*, modelo con tecnología de punta. Tecnología de punta que significa contaminación, sin la más mínima preservación de cauces hídricos, sin la más mínima precaución en cuanto a uso de agrotóxicos. Son consecuencias de este modelo que hace a una política de desarrollo de un Estado que no garantiza el bienestar de todos.

El otro elemento central y fundamental, como consecuencia de este modelo, es la expulsión de una gran mayoría de los compatriotas, en pueblos y cabeceras departamentales en todo el país. Es decir, este modelo extensivo de producción tiene efectos sociales, económicos, para una gran mayoría de los compatriotas. Y doy datos: el 42% apenas es la población rural, campesina. Y la población rural campesina es productora de alimentos y generadora de fuentes de trabajo [...] El otro elemento central que hace también a este modelo es el tema de la pérdida de la soberanía económica y política”²¹.

21 *Ibíd.*

Sometido a votación el Proyecto de Ley luego de varios años fue aprobado con una tasa propuesta del 10% de impuesto a la exportación de granos oleaginosos, y con media sanción fue a la Cámara de Diputados. Este proyecto volvió a tratarse recién a finales del 2013, ya en el siguiente periodo de gobierno.

3.3. La cuestión fiscal en el “nuevo rumbo”: Desde el 2013 hasta hoy

Desde el 2013, los mismos empresarios, ya sin intermediación, ocupan posiciones en el gobierno y el mismo Presidente de la República es un empresario. Una alianza ultraconservadora defiende los intereses del empresariado, sobre todo los del agronegocio y de las grandes corporaciones de biotecnología. Una forma de proteger esos intereses consiste en el blindaje del sistema impositivo que prácticamente exonera de impuestos a estos sectores y bloquea toda discusión sobre equidad tributaria.

En el discurso para justificar la presión tributaria más baja de la región, sus defensores exaltan las ventajas del sistema por su potencial para atraer inversiones y fortalecer la economía, evitando la práctica considerada negativa de gravar las exportaciones. Más allá de las narrativas que incluyen diversas falacias, las élites manejan los recursos políticos para bloquear sistemáticamente propuestas de leyes para establecer impuestos a la exportación de granos.

De hecho, por medio del Decreto n° 487 del 16 de octubre de 2013, el Ejecutivo rechazó el Proyecto de Ley 5082/13 “Que crea el impuesto a la exportación de la soja, trigo, maíz y girasol en estado natural”, mientras tanto que en el Congreso se daban a conocer los dictámenes de las diferentes comisiones de estudio. Este proyecto, su rechazo por parte del Ejecutivo y los dictámenes (en su mayoría, desfavorables) fueron tratados en sesión ordinaria del 5 de diciembre del 2013. Con 24 votos a favor dentro de la sesión ordinaria del Senado, el veto del Poder Ejecutivo a dicho Proyecto de Ley fue aceptado.

Por su parte, el presidente Horacio Cartes no necesitaba esgrimir argumentos consistentes en el *considerando* de su Decreto 487/2003, ya que contaba con votos cautivos en la Cámara de Diputados. Dicho *considerando* señala que el Proyecto de Ley 5082/2013, al establecer un impuesto estaría violando tratados internacionales, que distorsionaría los

precios, tendría efecto regresivo y no establecería la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca una tasa de 0%, por lo que se anularía la Ley. El documento en cuestión señala que el Proyecto de Ley vetado:

“[puede] convertirse en un castigo al sector productivo en épocas de recesión o caída de la producción [...] Que la aplicación de este impuesto tendría un efecto regresivo, ya que las grandes compañías exportadoras trasladarán la carga del tributo a los productores, restando competitividad y distorsionando los precios [...] Que con la aplicación de este tributo se crea una barrera a la libre circulación de bienes entre los países, que podrían generar demandas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros convenios internacionales de los cuales el Paraguay forma parte [...] En el artículo 6° del citado Proyecto expresa que la tasa impositiva será del diez por ciento (10%) sobre la base imponible, si bien faculta a disminuir dicha tasa en determinados rubros bajo ciertas condiciones por parte del Poder Ejecutivo, sin embargo no establece la posibilidad de que se aplique una tasa de cero por ciento (0%) cuando la coyuntura económica así lo requiera”.

De acuerdo con Rojas (2013, 40), para que dicho proyecto no fuera aprobado en la Cámara de Diputados, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), junto con el Ministro de Hacienda del gobierno anterior, de Federico Franco (el señor. Manuel Ferreira Brusquetti), presentaron al Congreso un nuevo Proyecto de Ley pero que no preveía ningún impuesto a la exportación de soja, sino que proponía modificar el IMAGRO y crear un nuevo impuesto (el IRAGRO) y además extender el IVA al sector agropecuario.

El nuevo gobierno había tomado nota de que el IMAGRO ya no recaudaba casi nada, al punto de representar el 0,2% del total recaudado. Esto debido a que los empresarios del agronegocio conseguían créditos fiscales y cada vez pagaban menos, haciendo que (por muy poco) el Estado deba pagarles en lugar de tributarle ellos.

Finalmente, fue éste el proyecto aprobado por medio de la promulgación de la Ley 5061/13, por la cual se creó el IRAGRO, que siguió manteniendo la tasa del 10% para los grandes productores, y la aumentó para los medianos y una parte del sector de los pequeños productores. También,

por esta Ley se aprobó la extensión del IVA agropecuario -con una tasa variable de entre 5% y 10%- con la cual, según Rojas (2013), se castigaría a la población en general dado su impacto en los productos de la canasta básica alimentaria, mientras que para los grandes agroexportadores de productos agrícolas se mantendría el beneficio de la devolución del 50% del IVA. Según Rojas (2013, 41), esta nueva Ley significó una reproducción de la vieja consigna de “cambiar algo para no cambiar nada”.

De hecho, en la práctica y hasta hoy, el IRAGRO no pasó de una recaudación de US\$ 50 millones, lo que hace suponer que las grandes empresas, tienen una contabilidad oficial con números maquillados, reproduciendo los mismos vicios del IMAGRO. Cuando fue anunciado, se había dicho que llegaría a los US\$ 300 millones. En cuanto al IVA agropecuario, también el desempeño ha sido bajo. En gran parte, esto se debe a que la recaudación depende de la declaración de los sojeros, mecanismo ineficaz en un país marcado por la cultura de la evasión y la impunidad, conforme lo señala el informante calificado:

“No hay forma de controlarles a los sojeros, la administración tributaria no tiene forma de fiscalizar eso, depende exclusivamente de lo que declaran.

Si se quiere evadir los tributos es posible hacerlo porque es una cultura económica propia, en todos lados se da. En nuestro país se intensifica porque sabemos que hay impunidad, si se les descubre a lo sumo se les va a exigir que paguen impuestos, no es que se les va a multar o se les va a mandar a la cárcel por evadir impuestos.

La administración tributaria no tiene forma de controlar absolutamente nada, ni el IVA que pagamos nosotros, menos el Impuesto a la Renta Personal. Como ejemplo, para hablar de los mecanismos de control, depende exclusivamente de la declaración que yo haga, ellos no tienen forma de controlar si es cierto lo que yo declaro, por ejemplo, y es casi voluntario el pago de impuestos.

[...] Al final este impuesto es para los pequeños evasores no para los grandes”.

En relación al control que tiene el Presidente de la República sobre la Cámara de Diputados, senadores disidentes, como Julio Velázquez²², denunciaron que el mismo otorga sobresueldo a los parlamentarios. A su vez, Mario Abdo Benítez (del sector disidente del Partido Colorado), alude a órdenes desde la casa presidencial a legisladores colorados y liberales y a jueces que integran “instituciones compradas”. Según esta fuente, los diputados cobran un sueldo extra de 30.000.000 de guaraníes²³. También el senador Enrique Bachetta reiteró que Horacio Cartes “suelta millonarios pagos” para que legisladores acompañen proyectos del Poder Ejecutivo²⁴.

El control corporativo del Poder Legislativo tiene que ver con los vicios del sistema electoral que condicionan fuertemente los resultados de las elecciones a partir de los recursos aportados por sectores económicos dominantes, incluyendo los dedicados a actividades ilegales. La falta de control de la financiación de las campañas ha sido denunciada sistemáticamente pero no se ha podido establecer una normativa que revierta la situación.

El mismo Presidente de la República hace alarde de sus aportes a las campañas electorales. Así, en el caso de las últimas elecciones del presidente del Partido Colorado (que costaron US\$ 18 millones) señaló: “En primer lugar hay que dejar saber que esta es la primera vez que no se hace una campaña (electoral) con el dinero del Estado, se hizo con el dinero del Presidente de la República”²⁵. Asimismo, el candidato presidencial oficialista, Santiago Peña también dio a conocer que Cartes apoya financieramente su campaña²⁶. Igualmente, los medios de comunicación destacan los aportes que incluyen los del “empresariado de frontera” para las elecciones presidenciales del 2013, y mencionan un costo mayor a US\$ 8 millones que se habrían gastado en la campaña.

No obstante, la correlación de fuerzas negativas y el fracaso de las últimas 4 propuestas, la bancada del Frente Guasú presentó un nuevo Proyecto de Ley “Que establece nuevas disposiciones impositivas para la

22 Según entrevista transmitida por la *Radio Ñanduti* el 10/09/2015.

23 Ver, Última Hora de 23/04/2015; el diario *ABC Color* de 07/05/2015. Ya antes de ser electo de ser Presidente, en el 2010, Horacio Cartes habría ofrecido más de US\$ 10.000 a legisladores para modificar la Ley del Tabaco, conforme a declaraciones del diputado Cándido Aguilera quien afirmó que “para esta gente todo tiene precio” (ver, *ABC Color* del 08/09/2010).

24 Según entrevista transmitida en la *Radio 760 AM* el 25/07/2016.

25 Ver, diario *ABC Color* del 17/07/2015.

26 Según entrevista transmitida por la *Radio Ñanduti* el 31/10/2017.

exportación de granos en estado natural”, el cual tuvo entrada el 3 de Julio del 2014. En sesión de la Cámara de Senadores del 21 de Abril del 2016, el senador Silvio Ovelar, de la bancada colorada disidente, argumenta por el rechazo aludiendo a la neutralidad impositiva y a la redistribución de la riqueza que se verían afectadas:

“[...] se altera la neutralidad impositiva en materia de comercio internacional, pues en este caso, el impuesto al consumo se pretende trasladar artificiosamente al consumidor del exterior, ya que en el proyecto se establece la no devolución de créditos fiscales.

[...] en el mismo proyecto ya se establece un destino específico del ingreso que genera el impuesto, lo cual atenta contra el objetivo histórico de los impuestos, cual es la redistribución de las riquezas”.²⁷

A su vez, la senadora Esperanza Martínez, del Frente Guasú, responde:

“..El problema principal radica en la distorsión de los precios de compraventa de estos productos declarados por empresas dedicadas a la actividad, lo que distorsiona la renta, utilidad y ganancia real de las mismas. O sea, partimos en realidad de que esta ley no va a servir porque hay maquillajes fiscales y contables que hacen que haya una fuerte evasión por parte del sector sojero. En otras palabras, dice la misma fundamentación, declaran una mínima rentabilidad y por lo tanto pagan pocos impuestos a la renta, y con esta implementación, justamente queremos subsanar esto”²⁸.

En este contexto de marcada asimetría en la correlación de fuerzas y de utilización creciente del endeudamiento público para cubrir gastos del Presupuesto General de la Nación, no resulta sorprendente que en el Cámara de Diputados el 12 de Julio del 2017 se presente un Anteproyecto de Ley en defensa y promoción de la competitividad país “Que prohíbe gravar con impuestos a la exportación de granos en estado natural”. En la ocasión de su tratamiento en Diputados, el proyectista indicó que:

²⁷ Honorable Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones* del 21/04/2016.

²⁸ *Ibíd.*

“[...la] mencionada propuesta legislativa se fundamenta en que nuestro país es uno de los grandes exportadores de granos de Sudamérica, así como nuestra condición de país mediterráneo lo cual tiene una alta incidencia de los costos totales, a esto hay que sumarle que somos tomadores de precio, es decir, los precios son fijados a nivel internacional, lo cual reduce el margen negociable de tales productos que tiende a trasladarse hacia los pequeños productores

[...nuestro país] está basado en la agricultura y la ganadería, cuyas exportaciones principalmente de soja y carne representan casi el 80% de las exportaciones totales. Gracias a estos sectores, la economía paraguaya tuvo un crecimiento récord de más de 14%, la tercera cifra más alta en todo el mundo y la primera de la Región Sudamericana”.

Sin embargo, en un nuevo episodio de “idas y vueltas”, dicho proyecto fue rechazado por la Cámara de Senadores el 19 de octubre del 2017. En la sesión de la Cámara celebrada en la fecha, el senador Silva Facetti señaló en su intervención:

“Este proyecto intenta implementar como política de Estado la prohibición de aplicación de impuestos directos a la exportación de granos en estado natural. La cuestión es que no se puede establecer mediante una ley una política de Estado que contraría la Constitución Nacional, ya que la Constitución fija como principio el establecimiento de los tributos como medio de subsistencia financiera del Estado, además se consagra la igualdad tributaria, lo que se estaría violando en este caso, beneficiando a un sector específico.²⁹”

29 Ver, Honorable Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones* 19/10/2017.

4. Sección cuarta:

Proyectos de reforma fiscal en Paraguay: Síntesis del estancamiento.

En la Tabla 3 puede observarse un resumen de los distintos proyectos de Ley presentados entre el 2004-2017 con el objetivo de gravar la exportación de granos. Llama la atención el hecho de que legisladores de distintos partidos políticos presentaron proyectos de ley que gravaban la soja y sin embargo ninguno tuvo éxito.

El legislador del Partido Colorado (oficialista) lo presentó a sabiendas que no tenía el apoyo de sus pares para testimoniar su postura agrarista, la cual resultaba atractiva para sus correligionarios campesinos. Por su parte, los proyectos presentados por los partidos liberal y del UNACE también tuvieron un carácter anecdótico.

El último Proyecto de Ley “Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural” presentado en el 2014, planteaba nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural: soja, maíz y trigo, con una tasa del 15 % sobre el valor total del producto sacado del país.

En su tratamiento en la plenaria se propuso bajar la tasa al 10%, limitar el impuesto a la soja, destinarlo a programas sociales. Esta vez sí fue aprobado el Proyecto de Ley, pero el parlamento no pudo rechazar el veto del Poder Ejecutivo. Conforme se describe en la sección anterior, finalmente fue aprobado un proyecto con modificaciones que excluyeron este impuesto a la exportación.

Tabla 3: Proyectos de Ley para gravar exportación de granos presentados entre 2004-2017

Título de Proyecto de Ley	Proponentes	Partidos políticos	Año
“Que crea el impuesto a la exportación de soja”	Juan Carlos Galaverna	Colorado	2004
“Que grava la exportación de materia prima oleaginosa”	Sixto Pereira	Tekojoja	2009
“Que crea el impuesto a la exportación de determinados productos agrícolas”	Ramón Gómez Verlangieri	Liberal	2011
“Que crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural”	Mario Cano Yegros	UNACE	2012
“Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural”	Hugo Richter, Esperanza Martínez, Carlos Filizzola, Fernando Lugo Sixto Pereira	Varios partidos del Frente Guasú	2014

Fuente: Elaboración propia

En lo que refiere a la incidencia del sector empresarial en la dinámica, en la Tabla 4 puede apreciarse una muestra de los argumentos utilizados para rechazar los intentos de gravar la soja, los cuales se repiten en cada ocasión. El empresario Héctor Cristaldo, líder y el portavoz de la Unión de Gremios del Paraguay (UGP), también vinculado a las empresas del Grupo Zuccolillo (mayor accionista de Cargill Paraguay), reitera sus amenazas de tractorazos desde la primera propuesta. Cuando los agentes del agronegocio sojero no tienen argumentos simplemente usan la intimidación.

En la misma tabla, también pueden verse argumento de otros importantes actores, como empresarios expertos en tributación y autoridades mismas del Ministerio de Hacienda, que favorecen al sector de los grandes empresarios del agronegocio.

Tabla 4: Actores y argumentos a favor del rechazo del impuesto a la exportación

Portavoz	Sector	Argumento
Agustín Konrad	Cooperativa Colonias Unidas	“Gravar la exportación de granos es igual a un asalto más a la agricultura paraguaya” (La Nación, 22/06/17). “Les decimos a los Senadores que si aprueban el Proyecto de Ley, que sepan que vamos a hacer el mayor tractorazo de la historia del país” (La Nación, 22/06/17).
Héctor Cristaldo	Unión de Gremios de la Producción-GP	“Están jugando con la paciencia de los mansos estos bandidos, ahora viene el descanso pero nos preparamos” (UH, 23/06/17). “Hay que llamarle a las cosas por sus nombres, esto es una confiscación, de cada cinco camiones de granos, uno van a sacar, esa es la realidad. Estamos cansados del manoseo político a la gente que trabaja para beneficio de los sinvergüenza que viven sin trabajar” (La Nación, 22/06/17). “Hay mucho malestar, mucha indignación. Se cerraron las rutas de golpe, no es fácil controlar a tanta gente, están jugando con la paciencia de los mansos estos bandidos” (UH, 23/06/17).
Lea Giménez	Ministra de Hacienda	“El tributo no es el adecuado para lograr mayor aporte del sector agro [...] la propuesta no será promulgada por el Ejecutivo”. “La implementación de este tributo será muy dañina para la economía en su conjunto, y nefasta para los pequeños y medianos productores” (UH, 23/06/17). “La implementación de un impuesto a la exportación terminará perjudicando al productor, ya que las grandes agroexportadoras trasladarán la tasa del 15% al agricultor. Esto podría desencadenar en la merma productiva” (UH, 23/06/17).
Nora Ruoti	Abogada tributarista	“El nuevo impuesto a la soja está fuera de toda razón técnica y repercutirá negativamente en la economía” (UH, 23/06/17).

Mario Abdo Benítez	Candidato a Presidente de la República por el Partido Colorado	“La normativa va a perjudicar a los pequeños productores” (UH, 23/06/17).
Juan Darío Monges	Político del Partido Colorado	“No resuelve el problema de la inequidad tributaria”. “La Ley no va a atacar a las grandes multinacionales, sino que va a recaer en los agricultores más humildes” (UH, 23/06/17).
Humberto Colmán Castillo	Viceministro de Economía	“El nuevo impuesto también podría afectar al costo de la canasta básica alimentaria” (UH, 23/06/17).
Productores de Alto Paraná	Unión de Gremios de la Producción-UGP	“Es un encuentro de productores, de la gente que trabaja, produce y aporta al país. Va a sacar al productor el 20% de la producción bruta. No estamos hablando de la ganancia sino de la producción bruta, que es un robo directo, hecho con muy mala fe y mucho desconocimiento de lo que es el campo” (UH, 08/07/17).

Fuente: Elaboración propia

5. Sección quinta:

Alternativas y desafíos para un nuevo arreglo fiscal.

No caben dudas de que el actual arreglo fiscal es un reflejo de la desigual estructura de poder económico, y que se constituye a favor del mantenimiento de una posición privilegiada de los grandes empresarios y productores agropecuarios, especialmente de aquellos que actúan en la producción primaria, que a su vez son grandes detentores de tierras. Muchos de estos actores empresariales conquistaron dicha posición gracias a las políticas prebendarias de los gobiernos de turno, especialmente durante el periodo de la dictadura.

Esta situación se exagera actualmente al tener como Presidente una figura oriunda del sector empresarial que, si bien ha asumido la administración pública, mantiene una gestión basada en la lógica de su sector. De hecho, sus consejeros más cercanos son también oriundos del empresariado. Desde un principio, esta condición estructural ya coloca grandes limitaciones para un cambio radical en la política fiscal.

Por otro lado, analizando las dinámicas microeconómicas de las negociaciones para el establecimiento de nuevas normativas tributarias, hemos visto que, habiendo voluntad política y competencia técnica, es posible (al menos) entablar un diálogo con el sector empresarial para lograr avances hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

En los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y Fernando Lugo (2008-2012) se identifican intentos más incisivos y honestos de avanzar en dichas negociaciones. Si bien no se obtuvieron logros significativos, en el 2004 se pudo aprobar la Ley de reordenamiento fiscal que, de hecho, consiguió aumentar la presión tributaria, y en el mismo año se pudo implementar el impuesto *win for tax*. En el 2008 se logró identificar un grupo de empresarios interesados en buscar una solución para el déficit fiscal del Estado, por medio de un grupo de trabajo. Ya en el actual gobierno de Cartes, la cuestión fiscal es prácticamente innegociable cuando se trata de revertir su carácter regresivo. El sector agropecuario empresarial está protegido desde el principio, bajo una fuerte arremetida del discurso económico neoliberal.

A pesar de las diferencias entre las tres coyunturas, la resistencia de este sector al cambio en la estructura impositiva siempre existió. Asimismo, son comunes los mecanismos utilizados para evadir los intentos de reformas a punto de constituir una cultura típica en los procesos legislativos. Entre dichos mecanismos, se destaca la práctica de la “dilatación de los procesos”. Hemos visto que cada propuesta para gravar la exportación de granos tomó por lo menos un año para su estudio por comisiones especiales, y más de un año (hasta casi 10) para su tratamiento oficial en el plenario.

Esta práctica se utiliza tanto para nuevos proyectos como para leyes que ya fueron aprobadas. En este último caso, lo que sucede es que se solicita (por “presión” de los grupos de interés) la postergación de la implementación de la nueva Ley, o la flexibilización vía decretos reglamentarios (donde se incluyen, por ejemplo, una serie de medidas de excepción).

Otro mecanismo encontrado es la modificación parcial de las normativas, es decir, se realizan cambios superficiales, como fue el caso de la Ley 5061/13, donde básicamente se obró para ampliar la base de contribuyentes sin tocar el tratamiento especial a los grandes contribuyentes, entre los cuales se encuentran los empresarios del sector.

En el nivel discursivo, los opositores a las reformas tampoco han cambiado sus argumentos, encontrando mayor adhesión política en la coyuntura actual por las condiciones explicadas anteriormente. En este discurso, habitualmente se argumenta que un impuesto a la exportación de granos en estado natural afectaría la competitividad del país (el cual, tendría desventajas para el comercio desde un principio por ser un país mediterráneo) y que los mayores perjudicados serían los pequeños productores agrícolas, muchas veces sin dialogar con las ideas que cuestionan estos argumentos sobre bases técnicas, inclusive de expertos internacionales.

Teniendo en cuenta estos hechos, hemos identificado dos niveles en los cuales se debe trabajar para lograr un cambio más significativo en lo que refiere a la justicia tributaria.

Primero, el diálogo serio con los representantes del empresariado. Aunque el entramado de actores que defienden los intereses del agronegocio, rechazando el impuesto a los granos, controlan hasta ahora los poderes del Estado, se vuelve necesario sistematizar la discusión con todos los

involucrados. En dicho debate, pensamos que se debe seguir insistiendo en:

- Mostrar las ventajas de mejorar la tributación directa (sobre los ingresos), lo que implicaría, entre otras cosas, cambios en las reglas del IRAGRO de modo de equipararse con las prescripciones del IRACIS, y que se otorgue igual trato a todos los sectores. Debe tenerse presente que el IRACIS tiene ventajas con relación al IRAGRO, ya que no establece deducibilidad. También habría que buscar que se tribute por remesar utilidades fuera del país³⁰.
- Replantearse los límites de la financiación de los partidos políticos. Para revertir los altos niveles de corrupción e impunidad, habrá que revisar la Ley de Financiación de los Partidos y el Sistema Electoral por listas cerradas, como forma de buscar corregir los mecanismos que se reproducen en el Congreso y lograr que éste realmente tenga una representación más democrática y a favor del bien común.
- Invertir en estudios de factibilidad con enfoque integral y no meros economicismos, que incluyan, por ejemplo, un mapa de países vecinos con Estados y Provincias mediterráneas, aún más distantes de puertos de ultramar que el Paraguay y aprender de sus experiencias con el comercio internacional.

Segundo. Es importante seguir insistiendo en la promoción del debate público sobre la cuestión fiscal y su importancia como camino no sólo para el cambio estructural hacia una sociedad más justa, sino también para lograr la propia sostenibilidad de la economía, pues ello no depende solamente de los empresarios, sino que requiere también de inversiones de Estado en infraestructura, educación primaria y profesional, tecnología, entre otros.

En ese sentido, este trabajo buscó realizar una sistematización y análisis de casos recientes de la irrupción de propuestas de reformas fiscales y la dinámica de las negociaciones a fin de contribuir con dicho debate público.

En términos generales, se ha visto que tanto los actores del sector empresarial como sus aliados en el Poder Legislativo -sobre todo en el Senado- son actores clave en el proceso, y los que frecuentemente

30 Ver, entrevista a ex Ministro de Hacienda.

colocan trabas al avance. En la coyuntura actual, esta alianza es reforzada por la representación fuerte del empresariado también en la figura del Presidente, que por su parte mantiene una mayoría cautiva en la Cámara de Diputados, y también sobre los principales cargos del Poder Judicial.

Creemos que en ninguno de los casos puede hablarse de un rol pasivo del Estado o que éste está siendo meramente captado por las élites. Los procesos analizados donde se forjan los privilegios fiscales nos han demostrado que, aun no habiendo cambios profundos, las propuestas de reforma han conllevado fuertes negociaciones. Cuando mucho, han sabido plantear de mejor manera la problemática al sector empresarial y han sabido entablar un diálogo con los mismos, pero esto no es suficiente. En ese sentido, los grupos políticos que deseen entablar nuevas negociaciones deberán identificar aliados no sólo en el seno del Poder Legislativo, sino también en el sector empresarial, y más importante aún dada la coyuntura actual, deberán buscar la adhesión popular.

Referencias bibliográficas

Banco Central del Paraguay. (2017a). *Boletín de Cuentas Nacionales-Anuales*. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anuales-i370>.

Banco Central del Paraguay. (2017b). *Boletín de Comercio Exterior-Trimestral*. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>.

Banco Mundial. (2007). *Paraguay Impuesto Inmobiliario: Herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra. Volumen I: Informe principal*.

Barreto, M. (2016). "Iniciativas parlamentarias que inciden en la agricultura campesina". En Palau, M. (Coord.). *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Benítez, G. (2016). *Agricultura familiar: ODM y gasto público*. Observatorio Fiscal-Serie Profesionales jóvenes. Asunción, Paraguay: CADEP.

Borda, D. (2007). *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Serie Informes y Estudios Especiales*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Borda, D. (2011). "La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968-2010)". En Abente, D. y Borda, D. (Eds.). *El Reto del Futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario*. Asunción, Paraguay: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y Equidad tributaria: una tarea en construcción*. Asunción, Paraguay: CADEP.

Borda, D. y Caballero, M. (2017). *Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay*. Asunción, Paraguay: CADEP.

CEPALstat. (2017). *Perfiles Nacionales-Sociales-Paraguay*. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp

Ezquerro-Cañete, A. y Fogel, R. (2016). “A coup foretold: Fernando Lugo and the lost promise of agrarian reform in Paraguay”. *Journal of Agrarian Change*, 017, 17, 279-295.

Fogel, R. (2016). “Aumentan los agronegocios, la desigualdad y la pobreza rural”. En Palau, M. (Coord.). *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Galeano, G. (22/6/2017). “Sojeros amenazan con realizar el mayor tractorazo del país”. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/06/22/sojeros-amenazan-con-realizar-el-mayor-tractorazo-del-pais/

Galeano, L. A. (2016). “Transformación del modelo agrícola y cambio en la estructura de clases”. En Ortiz, L. (Coord.). *Desigualdad y clases sociales: estudios sobre la estructura social paraguaya*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO y Asunción, Paraguay: CEADUC/ICSO.

Honorable Cámara de Senadores. (2012). *Diario de Sesiones (Según fecha de sesión 4 de diciembre, 2012)*.

Honorable Cámara de Senadores. (2013). *Diario de Sesiones (Según fecha de sesión 5 de diciembre, 2013)*.

Honorable Cámara de Senadores. (2016). *Diario de Sesiones (Según fecha de sesión 21 de abril, 2016)*.

Honorable Cámara de Senadores. (2017). *Diario de Sesiones (Según fecha de sesión 19 de octubre, 2017)*.

Itriago, D. (2012). “Creating a fair tax system to benefit Paraguay’s small-scale farmers”. *Oxfam Discussion Papers*. Oxfam International.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008). *Censo Agropecuario Nacional 2008-Volumen I*. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.

Palau, T. (2015). “El complejo e intrincado sistema de intereses económicos que opera detrás del agronegocio”. En Palau, M. (Coord.). *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios 2013-2015*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Ramírez, J. (2014a). “El desafío de incrementar los recursos públicos y mejorar su asignación”. *Economía y Sociedad*, CADEP, n° 21, 12-14.

Ramírez, J. (2014b). “Estructura de ingresos injusta y gasto social regresivo”. *Economía y Sociedad*, CADEP, n° 19, 12-14.

Ramírez, J. (2014c). “El presupuesto y la distribución del ingreso”. *Economía y Sociedad*, CADEP, n° 17, 13-15.

Ramírez, J. (2013). “Encrucijada fiscal: aumento del gasto, endeudamiento y baja recaudación”. *Economía y Sociedad*, CADEP, n° 07, 13-15.

Rodríguez, J. y Díaz, F. J. (2013). *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile, Chile: CIEPLAN.

Rodríguez, J. y Seemann, A. (2013) “Cinco características de los arreglos fiscales vigentes en América Latina”. En *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile, Chile: CIEPLAN.

Rodríguez, J. C. (2011a). *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*. Asunción, Paraguay: Decidamos/CDE.

Rodríguez, J. C. (2011b). *Cultura tributaria: Propuestas y argumentos para aumentar la justicia fiscal*. Asunción, Paraguay: Decidamos/CDE.

Rodríguez, J. C. (2012). ¿Cómo se le roba a la nación? Los mecanismos de la evasión y elusión fiscal más empleados. Asunción, Paraguay: Decidamos/CDE.

Rodríguez, J. C. y Villalba, R. (2016). *La cultura tributaria y la sociedad*. Asunción, Paraguay: Investigación para el Desarrollo.

Rojas, L. (2016). “El Paraguay, estado social de unos pocos”. En Palau, M. (Coord.). *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios en Paraguay 2016*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Rojas, L. (2014). *La tierra en disputa: Extractivismo, exclusión y resistencia*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Rojas, L. (2007). *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Sojeros levantaron el tractorazo pero amenazan movilizaciones mayores. (23/6/17). *La Nación*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/sojeros-levantaron-el-tractorazo-pero-amenazan-movilizaciones-mayores-n1092554.html>

United Nations. (2014). *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. (Statistical Annex). UNCTADstat.

Vázquez, F. (2016). “Nuevos escenarios rurales y agrícolas: lectura crítica sobre la estructura agraria y las clases sociales”. En Ortiz, L. (Coord.). *Desigualdad y clases sociales: estudios sobre la estructura social paraguaya*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO y Asunción, Paraguay: CEADUC/ICSO.

Villalba, J. (2015). “Agronegocios e impuestos: ¿Cuánto pagan efectivamente?”. En Palau, M. (Coord.). *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios 2013-2015*. Asunción, Paraguay: BASE IS.

Zárate, W.A. (2011). *Análisis del sistema tributario paraguayo*. Observatorio fiscal. Asunción, Paraguay: CADEP.



CLACSO

Con el auspicio de:



OXFAM