



**Latinoamérica**

**01 de agosto de 2019**

## **Las Reformas Tributarias: una cátedra de la dominación en el Paraguay**

**Luis Rojas Villagra**

Por enésima vez en las últimas décadas, se vuelve a hablar de una reforma tributaria en el Paraguay. Las causas de este recurrente debate son las mismas de siempre: los insuficientes recursos provenientes de impuestos con que cuenta el Estado paraguayo, la bajísima presión tributaria del país, la baja inversión pública en salud, educación, vivienda, etc., el escaso aporte de los sectores más rentables de la economía como el de los agronegocios, el injusto sistema tributario que aumenta las desigualdades, entre otros.

Desde el inicio de la denominada transición democrática en 1989, varias reformas tributarias se han implementado, a partir del diagnóstico señalado, pero las mismas no solo no solucionaron dichos males, sino que, en ciertos casos, los profundizaron. La primera de ellas, la reforma de 1991, plasmada en la Ley 125/91, generalizó el IVA, el impuesto menos justo y progresivo, colocándolo como la columna vertebral del sistema tributario, cargado principalmente sobre las espaldas de la estrecha clase media y las amplias capas empobrecidas del país.

La segunda reforma significativa del periodo llegó en el 2004, 13 años después, con la denominada Ley de Adecuación Fiscal (Ley 2421/04), que fue impulsada con un fuerte componente discursivo de justicia tributaria. La misma creó el Impuesto a la Renta Personal (IRP) y el Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO), con la promesa de mayor contribución de los sectores de más altos ingresos, lo cual de ninguna manera ocurrió: el IRP no entró en vigencia sino hasta el año 2012 (8 años después), cuando fue desfigurado por el Legislativo en su capacidad recaudatoria; por su parte el IMAGRO nunca recaudó un monto significativo del sector ganadero y sojero, garantizando privilegios para los mismos. Además de esto, la ley del 2004 eliminó los denominados derechos aduaneros de exportación (como resultado del lobby sojero), una figura que contemplaba la ley anterior para gravar el



comercio externo; además redujo la tasa del impuesto a la renta empresarial (IRACIS), del 30 al 10 %.

Ante el mantenimiento de la baja recaudación y la injusticia tributaria, nuevamente en el 2013 tuvo lugar otra reforma: la Ley 5061/13, que implementó el IVA Agropecuario y la sustitución del IMAGRO por el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO). Esta reforma estuvo enfocada en el escaso aporte del sector agropecuario, y fue una reacción de dicho sector a la posibilidad de aprobación del impuesto a la exportación de granos en el Congreso, que debía ser tratado. Ese impuesto fue descartado bajo la (falsa) promesa de que con el IRAGRO y el IVA agropecuario la recaudación desde este influyente sector se incrementaría significativamente: el impulsor técnico de este proyecto, Manuel Ferreira, entonces ministro de Hacienda, hablaba de un incremento en el aporte en torno a los 300 millones de dólares. Esto nunca ocurrió, en el 2018 el IRAGRO solo aportó el 2,4 % de las recaudaciones y los defectos del sistema fiscal se mantuvieron, por lo cual en el 2019, se vuelve al mismo debate de los últimos 30 años.

## **Un Estado controlado**

Lo relatado anteriormente describe una dinámica recurrente en relación al Estado y la política en el país: mientras los discursos y justificaciones van en una dirección, las acciones y medidas concretas van en la dirección contraria. No se hace lo que se dice, más bien se concreta y prolonga lo que se dice combatir. Mientras la Constitución Nacional garantiza empleo, salud, educación, vivienda, ambiente sano y oportunidades para el desarrollo de toda la población, la realidad cotidiana nos muestra desempleo, pobreza, pésimos servicios sanitarios y educativos, falta de tierras y viviendas, desalojos recurrentes, amplia contaminación y deforestación, migración forzada, cárceles repletas, violencia creciente.

En el caso del sistema tributario, el discurso ha sido durante cada proceso de reforma, el de lograr mayor justicia tributaria, más recaudación e inversión social, así como menos privilegios. En la práctica, las reformas realizadas han garantizado privilegios tributarios a los sectores de altos ingresos, han mantenido la presión tributaria más baja de Sudamérica[1], una bajísima inversión social y el incremento de las desigualdades sociales.



¿Por qué el Estado y la práctica política prolongan y profundizan un modelo tributario (y económico) que perpetúan la exclusión social y el enriquecimiento de ciertos sectores? ¿Por qué se habla de bien común y equidad social, cuando se gobierna según los intereses de los grupos de poder? La búsqueda de respuestas a estas preguntas nos conduce a otras preguntas, más de fondo ¿qué es el Estado? ¿a quién representa el gobierno? Sobre esto no hay consenso, si muchos debates y polémicas. En la versión liberal (dominante en el pensamiento colectivo de nuestra sociedad), el Estado es la nación jurídicamente organizada, y se constituye en un árbitro imparcial, que dirime de forma neutral los conflictos entre los diversos sectores de la sociedad. En esta visión idealizada del Estado, el mismo busca el bien común de todos los ciudadanos por igual.

Por el contrario, desde el pensamiento crítico, el Estado es la expresión de la correlación de fuerzas existente entre los diferentes sectores sociales, el tipo de Estado en un país es la condensación del poder y la fuerza de esos sectores en conflicto. En consecuencia, el Estado y el gobierno no son imparciales o neutrales, sino instrumento de diferentes sectores, de acuerdo al poder, a la fuerza, que detentan los mismos. Más allá de una retórica políticamente correcta, no está en la práctica al servicio de todos los sectores por igual, sino que se gobierna fundamentalmente para la defensa y ampliación de los intereses de los grupos o clases sociales de mayor poder e influencia.

Para explicar el comportamiento del Estado y la propia sociedad, el influyente intelectual italiano Antonio Gramsci (1891 – 1937), trabajó con el concepto de hegemonía, que expresa la conducción de un grupo social sobre otros, resultado de relaciones sociales conflictivas, donde el grupo hegemónico recurre a la construcción de consensos en el pensamiento colectivo, o a la coerción a partir del control de los poderes del Estado[2]. Señala Gramsci que, en las sociedades occidentales, tiende a prevalecer la dominación (hegemonía) por medio de la construcción de consensos, de ideas, convicciones y creencias, a través de instrumentos de la sociedad civil, particularmente los medios de comunicación, instituciones de formación, iglesias, asociaciones gremiales, partidos, entre otros, que moldean el pensamiento en función a los intereses del sector dominante. Una de las ideas centrales construidas para mantener los privilegios de un sector, es que vivimos en un sistema democrático, donde el Estado canaliza las demandas sociales hacia la construcción del bien común. Nada más alejado de la realidad paraguaya.



Lo que viene ocurriendo en el Paraguay desde hace varias décadas es que gobiernan el país, a partir de su posición hegemónica, miembros o representantes del sector empresarial, tanto nacional como extranjero, donde predomina un poderoso sector terrateniente vinculado a la explotación de la tierra y la especulación inmobiliaria, un moderno sector transnacional que controla el comercio exterior, y una burguesía fraudulenta, enriquecida a partir de sus negocios con el Estado, la corrupción y diversas actividades ilegales. Los partidos políticos principales y los aparatos ideológicos son instrumentos de los Cartes, Zucolillo, Vierci, Wasmosy, Riquelme, Favero, Cargill, Bayer-Monsanto, JBS, Itaú, etc., para la conservación del modelo económico y político vigente en el Paraguay, que les reditúa enormes ganancias y bajos impuestos, en detrimento de los sectores sociales de menores recursos y capacidad de incidencia.

Más recientemente, el fenómeno del control del Estado por parte de una élite poderosa ha sido definido por la organización internacional OXFAM como una Captura del Estado, que se da con “el ejercicio de influencia abusiva por parte de élites económicas y políticas, para que las leyes y los gobiernos funcionen de acuerdo a sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general de la población. Cuanto más concentrado está el poder (que puede provenir de la riqueza, pero también de otras fuentes), más capacidad tienen las élites de crear o moldear leyes, políticas e instituciones que facilitan sus privilegios”[3].

### **Una nueva Reforma, una vieja práctica**

El actual proceso de reforma fiscal, impulsado por el gobierno de Abdo Benítez, se inscribe en la lógica descrita: es un proceso con objetivos grandilocuentes en el discurso, mayor equidad social, justicia tributaria, eficiencia y transparencia, pero que en lo concreto apunta al mantenimiento de la misma estructura tributaria vigente, con leves retoques. La idea fundamental colocada en la opinión pública, para el mantenimiento de este sistema tributario de privilegios, es que con esta reforma el Paraguay logra competitividad para la atracción de inversiones, en base a bajas tasas de impuestos, que serán mantenidas o incluso reducidas, como señalan sus promotores: “la reforma tributaria ayudará a la competitividad y a la atracción de inversiones, ya que en la misma se plantea una baja de la tasa del impuesto para las empresas que remesan utilidades en el exterior para la inversión extranjera directa”[4]. De hecho, la reforma tributaria no plantea ningún cambio sustantivo en el sistema, solo retoques en consonancia con los intereses del sector empresarial, que busca mantener los



bajos costos para sus empresas, como señala Manuel Ferreira “el país es atractivo en materia del bajo costo impositivo, energía eléctrica accesible, mano de obra y materiales a bajo costo”[5]. Para el ex ministro y asesor empresarial, es positivo que la mano de obra, es decir los trabajadores y trabajadoras, cobren bajos salarios, sin importar en qué condiciones viven.

El gobierno actual representa los intereses del mismo sector que ejerce una hegemonía excluyente desde hace décadas en el país. Por ello, para la elaboración de esta propuesta de reforma, el Ministerio de Hacienda conformó una Comisión Técnica Económica Tributaria, integrada por representantes del sector público y del sector privado, en especial, por miembros y asesores del sector empresarial. Como para dejar en claro quienes tienen influencia real y poder de decisión sobre las políticas económicas. Además de los representantes del gobierno y el Congreso en la Comisión, la integraron Santiago Peña (Banco BASA), Manuel Ferreira (DENDE), César Barreto (DENDE y Banco Familiar), los consultores de empresas Nora Ruoti y Carlos Mersán, Manuel Riera (Asociación Rural del Paraguay), Gustavo Volpe (Unión Industrial Paraguaya), Beltrán Macchi (Visión Banco), Carlos Jorge Bidermann (Cámara de Anunciantes del Paraguay), Esteban Morabito (MAAHSA), entre otros miembros del sector privado. No hubo representantes de los trabajadores, campesinos, indígenas o cooperativistas.

Este hecho nos trae a la memoria el denominado 1er Seminario sobre Reforma Agraria realizado en 1958, durante el gobierno de Stroessner. En el mismo, participaron los representantes del gobierno, de la FAO, de los terratenientes (ARP) y los empresarios (FEPRINCO). Para discutir sobre reforma agraria no se invitó a representantes de campesinos ni indígenas, a pesar de ser la población más numerosa interesada en la temática. De entonces a hoy, pasaron 60 años, tiempo en el que se ha mantenido dicha práctica, la captura del Estado por parte de los sectores de mayor fuerza (económica, política, comunicacional) en la sociedad, quienes gobiernan para sí mismos, desde los tres poderes.

Episodios similares se repiten de diversas maneras. En muchos entes públicos, existen asesores o consejeros permanentes, nombrados por los gremios empresariales, por ejemplo, en el BNF, INDERT, Fondo Ganadero, IPTA, CONACYT, INFONA, entre otros. También es recurrente que ejecutivos de empresas ocupen de forma intercalada, cargos en el sector público y privado, como ha ocurrido con presidentes del Banco Central, Ministros de Hacienda, de Industria, Obras Públicas, y muchos entes más. Los intereses empresariales,



principalmente la búsqueda del lucro, están íntimamente entrelazados con las políticas públicas del Estado.

En resumen, en el Paraguay una minoría con poder gobierna para esa misma minoría. Lo cual ocurre en todos los ámbitos, sea en lo relativo a la tierra, la producción, la vivienda, el salario mínimo, el medio ambiente, la educación o la salud. Es la expresión del poder, de múltiples fuentes, que ha acumulado dicho sector. Para que las políticas públicas y las nuevas reformas que se vayan a implementar beneficien a los sectores populares, a los empobrecidos y marginados, será necesario un cambio en la correlación de fuerzas en el seno de la sociedad. Será necesario que, éstos mismos sectores, empiecen a actuar colectivamente con mayor fuerza, a partir de la conciencia, organización, articulación y movilización, en dirección a las transformaciones sociales necesarias y la conquista de los derechos para todas y todos. Sin privilegios, como los que hoy detentan quienes se adueñaron del Estado y del país.

[1] Solo del 13 %, mientras Uruguay, Argentina y Brasil están por encima del 30 %.

[2] Antonio Gramsci, Análisis de las Situaciones. Relaciones de fuerzas. Disponible en [www.gramsci.org.ar](http://www.gramsci.org.ar)

[3] <https://www.oxfam.org/es/que-es-la-captura-del-estado-y-que-tiene-que-ver-con-el-aumento-de-la-desigualdad-en-america-latina-caribe>

[4] <https://www.5dias.com.py/2019/04/reforma-tributaria-no-implica-suba-de-tasas/>

[5] <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/06/29/beneficios-para-el-paraguay-con-acuerdo-mercosur-ue/>