



¿CÓMO SE LE ROBA A LA NACIÓN?

LOS MECANISMOS DE LA EVASIÓN
Y ELUSIÓN FISCAL MÁS EMPLEADOS

José Carlos Rodríguez



© José Carlos Rodríguez

© Proyecto Alianza Ciudadana para la
Transparencia y el Desarrollo Paraguay

Colón 1700 esq. Paris - Asunción

Integrantes del Proyecto

- Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Con el apoyo de OXFAM y el Co-financiamiento de
la Unión Europea*

**La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de
la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad
exclusiva de Decidamos y en ningún caso debe considerarse
que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.*

Diseño y diagramación: Comunicación Visual

Impresión: Servicios Gráficos SV

Primera edición: Febrero, 2012

Tirada: 400 ejemplares



Contenido



Introducción _____ **5**

Evasión Fiscal ¿De qué se trata? _____ 6

Condiciones de la Evasión _____ 9

Mecanismos utilizados para la Evasión/Elusión _____ 11

Medidas tendientes a combatir la Evasión
y a mejorar la Recaudación _____ 32

Consideración final _____ 36

Anexos _____ **38**

Bibliografía _____ **40**





Introducción

Este trabajo es parte de una serie de cuatro estudios que expone temas fundamentales en relación a la situación tributaria paraguaya dentro de la campaña Impuestos Justos para Inversión Social, impulsada por Decidamos, el Centro de Documentación y Estudios, con apoyo de Oxfam y el cofinanciamiento de la Unión Europea, y que cuenta con la adhesión de varias organizaciones de la sociedad civil.

La serie incluyó, *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*; *Cultura tributaria*; *Las ventajas de una tributación justa*; y esta última *Los mecanismos de evasión y elusión más empleados*. En todos los casos se busca contribuir a que la fiscalidad sea comprendida y asumida por la ciudadanía como una cosa suya. Esto es, como el empleo adecuado o inadecuado del patrimonio común.

Para la realización de esta investigación se conversó con contribuyentes y recaudadores que, en general, nos pidieron confidencialidad. Los contribuyentes y recaudadores íntegros nos dieron la información, como una contribución en la lucha contra la conducta de aquellos que emplean el sistema para incumplir con sus responsabilidades o beneficiarse en forma ilegal. Agradecemos su gran aporte a este trabajo.

Este documento es un pequeño recetario o vademécum que denuncia cómo se realiza, y también cómo se combate, el fraude fiscal, con el objeto de difundir *la manera concreta como se comete el delito*. Muestra claramente que hay un litigio permanente y explica también cómo los medios de lucha empleados para imponer la legalidad fiscal no siempre son suficientes para el contribuyente y el recaudador legal. En muchos casos, el fraude es todavía una ventaja competitiva y un delito que tiene gran inmunidad e impunidad. De ahí la necesidad de cambiar la voluntad política y los mecanismos legales para acelerar el proceso de transparencia y sinceramiento fiscal, proceso que tiene condiciones favorables para poder contribuir al desarrollo social y económico del Paraguay.

Evasión Fiscal ***¿De qué se trata?***

Podemos decir, con Villegas y otros, que la "Evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo, y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales"¹

De esta definición se puede inferir que es el Estado el que plantea jurídicamente quién está obligado y quién no lo está; así como que, es la persona obligada quien toma la decisión de eludirla en forma fraudulenta u omisiva. Jurídicamente, nadie puede ignorar la existencia de una ley de tal forma a omitirla. Cada ciudadano, ciudadana tiene el deber de conocer la ley en el campo en que se desenvuelve, por lo que la palabra *omisiva* pasa a ser un equivalente a la palabra *elusión*.

Otra definición atribuye mayor responsabilidad a la persona física o jurídica que evade:

¹ Villegas, Héctor, Arguello Vélez, Gustavo y Spila García, Rubén- "La evasión Fiscal en la Argentina". *Derecho Fiscal -Bs As. Argentina -TXXIII-* pág. 337

“Evasión Tributaria es todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado fluir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la (auto) asignación per se de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio, al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél (al fisco)”²

Esta segunda definición de evasión precisa más la actitud de apropiación indebida de los bienes comunes por una persona o ente jurídico al afirmar que la evasión es *“la asignación per se (por sí mismo) de un subsidio”* y, seguidamente, se plantea que se refiere a algo que *“sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio”*. El tributo es la compensación hecha por la persona o la empresa que contribuye a la “caja común de la ciudadanía”; el pago que corresponde por haberse beneficiado con el uso de bienes públicos (seguridad, salud, educación, carreteras, etc.). Una idea diametralmente opuesta a la que contienen las expresiones elusorias o evasivas como “¿Por qué tengo que dar a otro el dinero que yo gané?”

Esta acepción es la que se tendrá en cuenta en el transcurso de los análisis siguientes, pues se considera que las ganancias obtenidas por las personas, físicas o jurídicas, siempre tienen un componente que proviene del aporte de los bienes y patrimonios de todos y todas y que, en el proceso de producción, éste se incorpora como valor agregado al producto de venta. Es razonable manifestar que esta medición es difícil de realizar, pero se acuerda que esa parte de la ganancia debe ser devuelta a la “caja común” que está establecida por la ley impositiva vigente. *Se paga en impuesto lo que se recibe en bienes públicos*. El que no lo hace es un avivado que

² Tacchi, Carlos M. “Concepto de Elusión y de evasión Tributarias y sus efectos sobre la aplicación del Sistema Tributario”. Conferencia del CIAT. Venecia-11/93

se beneficia con lo que recibe sin aportar lo que le corresponde. La ciudadanía es quien decide cuánto, cómo, cuándo y de qué modo debe pagarse.

Pero hay un tercer principio que no invalida a los ya mencionados. El intercambio entre el Estado y la ciudadanía es más complejo, el impuesto no es solo una *contraprestación* directa, inmediata e individual. La contribución está mediada por un proyecto de sociedad justa que busca el bien común a través del ideal de lograr la igualdad de oportunidades para todos y todas. En esto entra la consideración del pasado y del futuro³.

En relación al pasado, hay que reconocer “deudas sociales” heredadas que deben ser saldadas, por ejemplo con poblaciones vulnerables que fueron injustamente tratadas, pueblos indígenas, población de origen africano, mujeres, campesinos. En relación al futuro, hay que materializar ideales de calidad de vida e inclusión que se desean adquirir y legarlo a las generaciones venideras. Hay que invertir en la gente y en medios materiales para dar a los descendientes mayores oportunidades que las que hemos tenido sus antecesores.

Estos no son simples *pagos* que se reducen a una contraprestación directa e individual: es verdad que uno paga el precio del bien común que recibe, pero también se debe financiar la *sociedad deseada* y adoptada como un futuro compartido y, para obtenerla, los ciudadanos deciden invertir, proveer recursos. Desde este último punto de vista, la evasión es la conducta motivada por el egoísmo, la avaricia y la codicia del contribuyente que se niega a proveer para la materialización del *bien común*, al engrandecimiento de su colectividad, para la realización de las condiciones necesarias en vista a que todas las personas puedan disfrutar de la libertad, de la justicia y de la igualdad de oportunidades que la sociedad decidió implantar como un ideal ético, como una obligación jurídica y como voluntad política.

3 Kacef, Osvaldo, CEPAL. “La progresividad de los ingresos tributarios: Menos evasión y más equidad”. Seminario ADI 2011, La Reforma de la Fiscalidad en América Latina 7 y 8 de octubre del 2011, Barcelona.

Condiciones para la Evasión

La doctrina identifica tres tipos de ‘argumentos’ erróneos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan (o que la condicionan):

- La evasión es una respuesta económica y calculada de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responde a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y la gestión tributaria;
- La evasión es más bien un problema de *elusión*, puesto que los contribuyentes usan los vacíos de la ley evitando la comisión obvia de delitos;
- La evasión fiscal solo es una *consecuencia* y no el motivo fundamental de la falta⁴.

Un empresario entrevistado nos dijo que,

“...se evade para ahorrar, lo que se deja de pagar en la aduana es el margen de utilidad para competir... El contrabando continúa siendo una realidad imparable; cosas que vienen de Brasil o Argentina o Chile; se llame auto o como se llame... la subvaloración es el tema⁵”

En la medida que se va fortaleciendo el sistema de control social y estatal, la evasión decrece. En otras palabras, se toma la evasión como consecuencia del descontrol estatal o la falta de presión social, porque el evasor o elusor calcula el riesgo en base a lo que le ofrece el sistema y, en consecuencia, es producto de los mecanismos de castigo-recompensa que brinda el sistema, el Estado y la sociedad civil.

No puede decirse mecánicamente que la dificultad de controlar y de castigar haga que todos los ciudadanos

⁴ Dr. Orozco Alba Lucia, "Tecnología aplicada para combatir la evasión fiscal", CIAT XVII Asamblea General - Curacao, Brasil.

⁵ Entrevista a Empresario realizada en el marco de esta investigación.

cometan delitos fiscales, sólo porque ello sea conveniente y posible. Pero, en el caso de existir impunidad, ya sea en el control o en el castigo, una *parte* de la población sacará provecho de ello: la que carece de conciencia ética y ciudadana.

Sobre las dificultades de control y también de ese grupo de evasores nos hablaron nuestros entrevistados empresarios:

“¿Vos viste a alguien preso (por ser) cómplice de un contrabando? Nadie. ¿Viste alguna vez algún juicio que haya prosperado? Después de unos años se arregla todo. Se judicializa el caso y, una vez judicializado, se repartió otra vez la torta (se evadió de nuevo la sanción). Por ahí hay casos de algunos políticos perseguidos (sus juicios duran mayor tiempo) pero eso no es ningún problema (no cambia la naturaleza de los hechos) porque (sólo se) paga alguna cosa adicional, que es po-
quísima”.

“Yo no creo que el sistema tributario actual pueda desenvolverse y desarrollarse sin una base jurídica (más severa). Ahora por ejemplo, (en) el caso de los importadores de liguero de ropas asiáticas. En realidad, son brasileros los que compran, pasan por acá y llevan a vender al Brasil. Ellos mismos recurrieron a no sé cuántas medidas de excepción, anticonstitucionalidad y no sé qué otras cosas... y la misma justicia les amparaba y les amparaba⁶”

La dificultad de control tiene un componente social privado y otro público. El privado es la ética que prevalece, las complicidades menores y las mafias que son organizaciones para delinquir que constituyen una *cultura tributaria*. El componente público es la potestad legal del fisco. En sociedades desarrolladas no existe secreto co-

⁶ *Ídem.* Todo lo incluido entre paréntesis fue agregado por los entrevistadores, buscando hacer explícitas las implicaciones y supuestos del texto oral.

mercial como en los países en desarrollo: las personas declaran sus patrimonios públicamente y las sociedades publican sus ganancias; entonces el control es más fácil. También existe la posibilidad de controles cruzados: por el lado del ingreso y por el de la producción, o valor agregado. En el Paraguay, al bloquear el *Impuesto a la Renta Personal* y reducir a un mínimo el *Impuesto a la Renta de las Empresas Rurales*, la mayoría parlamentaria está impidiendo la transparencia fiscal y apañando la evasión ya que, no solo no se cobra impuestos que son justos y necesarios, sino que además impide que se controle la evasión de todos los demás a nivel global.

Mecanismos utilizados para la Evasión/Elusión

Para analizar los mecanismos de evasión, a efectos de este estudio, se observan por separado las fuentes principales de ingresos fiscales del Estado: el Impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (empresas urbanas - IRACIS) y a la renta de las actividades agropecuarias (empresas rurales - IMAGRO), el gravamen aduanero y, finalmente, el impuesto inmobiliario recaudado por las Municipalidades desde la Constitución de 1992.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El momento en que los contribuyentes intentan evadir el IVA⁷ es cuando son requeridos a presentar el cumplimiento tributario y contactan con los llamados gestores. Una gran mayoría de estos son personas dedicadas a buscar la vulnerabilidad del sistema para aprovecharse de ella y favorecer la evasión.

En términos más generales, el Impuesto al Valor Agregado - IVA se cumple junto a una declaración jurada del contribuyente. La evasión o la elusión se da en el

⁷ El IVA es el impuesto que se aplica prácticamente a todos los bienes y servicios (con algunas excepciones). El IVA lo pagan las personas, empresas o cualquier tipo de entidades al comprar un producto o contratar un servicio; y la utilización de comprobante legal (factura y otros) es obligatoria en todas estas operaciones.

momento de declarar un monto menor, ya sea con conciencia y cálculo del riesgo asumido (evasión) o con una interpretación de la norma que encuentre un vacío que permita bajar el monto a declarar (elusión).

La forma más común y burda de eludir es la *presentación tardía de la Declaración Jurada del IVA, con creación artificial de créditos de meses anteriores*. Esta forma de evasión está siendo combatida por el software *Hechauka (Mostrar)*. El sistema puede cruzar datos de la declaración fraudulenta y verificarlos pidiendo un detalle de las facturas, el sistema las controla con la base de datos de la Subsecretaría de Estado de Tributación y es capaz de verificar inconsistencias. En el caso de determinar la falta de pago el fisco cobra una multa por la diferencia, además de lo que corresponde por los impuestos no pagos.

Cabe destacar que esta forma de evadir declarando créditos inexistentes es bastante frecuente, porque la declaración jurada se hace por montos totales y no es necesario entrar en los detalles, como número de factura o empresa que proveyó la factura y el monto correspondiente. Si se exigiera la declaración se podría hacer el cruzamiento de datos mediante el programa (software) *Hechauka*.

El problema fundamental para el control es que hay al menos 570.000 empresas. Con el equipo especializado disponible se puede controlar unas 1.300 empresas al año a través del control interno, y otras tantas a través de visitas a locales. En los dos casos, la cobertura del equipo de fiscalización es baja respecto al universo.

Existen tres formas principales de evadir el IVA:

- a) No declarar el monto real de la facturación o no facturar una venta;
- b) Inventar o inflar créditos fiscales para no pagar. Puede inflarse tanto el crédito, que el fisco tenga que “devolver” el monto correspondiente;
- c) Fabricar una exportación y pedir devolución del IVA al fisco.

- **No declarar el monto real de la facturación o no facturar una venta**

Hay negocios que no facturaron nunca, no existen de derecho, pues nunca se inscribieron como empresas. En este rubro se encuentran también muchos profesionales independientes. Se puede comprobar esta aseveración pidiéndole factura al dentista, al abogado de una causa o al médico. Una gran mayoría de ellos no están registrados.

Los negocios que no facturan nunca establecen un nivel de riesgo calculado para cuando se les descubra. Ese riesgo puede ser:

- Que cuando sea descubierto lo que deba pagar será un monto menor al que habría pagado de haber cumplido con sus obligaciones sistemáticamente todos los años;
- Que el monto a cumplir con el fisco sea menor al soborno que hay que pagar al personal fiscalizador para que ignore la evasión;
- Que el monto a cumplir con el fisco sea mayor que el cierre de la razón social y la apertura de otro negocio con nombre parecido, pero que mantiene el nombre de fantasía ante el público. Hay empresas que siguen funcionando con nombres oficiales nuevos, pero que mantienen el mismo nombre de “fantasía” conocido por el público y que funciona como el verdadero nombre conocido por la clientela.

Para ello, la Subsecretaría de Estado de Tributación - SET creó el grupo “de elite” *Jeroviaha* (creíble). Este grupo hace simulaciones de compra para verificar si se entrega factura legal por el monto de la compra, en caso de detectar una omisión labra un acta, y luego la SET interviene. Con este procedimiento se reduce el contacto exclusivo entre el funcionario fiscalizador y el propietario, evitando el riesgo de soborno- coima.

La intervención de la SET tiene como objeto detectar las inconsistencias propias de la no facturación y aplicar la

punición correspondiente, que implica una clausura de 3 días para inventariar y buscar la documentación de los productos que hay.

Otra variante de no facturar es la *sub-facturación* legal. Un comercio puede facturar solo un porcentaje de las mercaderías que vende por lo tanto, a priori, podemos decir que el porcentaje del monto no facturado está evadiendo al fisco. Se da en comercios grandes donde hay cajas que expiden facturas o comprobantes legales y otras que expiden solo tickets sin valor fiscal. Cualquier ciudadano o ciudadana puede verificar en la página Web de la SET si la factura entregada se encuentra habilitada.

Este caso puede ser controlado mediante el flujo de mercaderías. Si una empresa compra una cantidad enorme de productos y no tiene ventas equivalentes de ese producto, al chequear su movimiento, en una intervención, pueden encontrarse inconsistencias.

Sin embargo, cuando el comercio tiene la posibilidad de trabajar con mercadería de contrabando es mayor la dificultad para controlar. Circula un stock legal y otro de contrabando. Así, podemos tener una empresa que tiene 100 unidades de un producto y su venta mensual es de 40 unidades. En este caso puede tener un stock legal de 70% u 80%, hacer circular la mercadería de contrabando, por la que no le facturan al comprar y por la que no factura al vender, creando una doble evasión al fisco.

En el cuadro siguiente se muestra una simulación de lo que puede llamarse *Stock Legal y Circulación legal e ilegal*, donde se muestra formalmente cómo funciona este sistema. Pongamos para simplificar, que el dueño quiere mantener un stock de 100 unidades del producto y su venta mensual sea de 40.

Ilustración 1 Simulación de un *Movimiento Semi-ilegal, Stock legal*

Meses	Compra de mercaderías		Venta de mercaderías		Saldo al cierre	
	Legal	Contra-bando	Legal	Contra-bando	Legal	Contra-bando
1er mes	100	0	40	0	60	0
2do mes	30	10	30	10	60	0
3er mes	20	20	20	20	60	0
4to mes	10	30	10	30	60	0
5to mes	10	30	0	40	60	0
6to mes	0	40	0	40	60	0

Fuente: Elaboración propia

Podemos observar que el movimiento inicial es de mercadería netamente legal y luego se van mezclando los productos legales con los de contrabando para, finalmente, tener solo movimiento de mercadería de contrabando, pero, con un stock legal que se mantiene en exposición permanente por si aparecen inspectores. Sin embargo, será difícil demostrar el movimiento legal en caso de requerir facturas emitidas al respecto, por ello el movimiento reflejado en el 3ro y 4to mes es el más utilizado para la evasión.

Tal como se mencionó más arriba, esta relación se establece de acuerdo al cálculo del riesgo a asumir, los vacíos legales y como consecuencia del sistema de control y de formalización de la economía.

- **Inventar o inflar créditos fiscales**

Una manera muy frecuente de operar de los evasores y elusores es inflar los créditos fiscales en la declaración del IVA. Es así que muchas empresas llegan hasta a crear pequeñas empresas subsidiarias, que generan facturas. Estas facturas generadas por las subsidiarias

generan IVA que se incorporan a la casa matriz como un crédito fiscal y deducen del monto de IVA a pagar de la casa matriz.

Hasta allí todo estaría bien, pues el Estado estaría percibiendo lo que la casa matriz deducía mediante las declaraciones de las subsidiarias. Pero, las mismas no hacían las declaraciones correspondientes o eran de dudosa existencia o estaban en distritos distantes, lo que dificulta su verificación. En algunos casos, cuando se inicia la investigación la subsidiaria desaparece o en algunos casos:

- **Se abren empresas, acumulan crédito fiscal y luego se clausuran**

Ciertamente la ley posibilita el pedido de devolución del crédito fiscal. Pero existen limitaciones respecto a la capacidad de control de la SET. Según un entrevistado:

“Se crean facturas (que pertenecen a empresas ficticias). Existía un shopping de dimensiones “bíblicas”, 600 mil m², a nombre de un tipo que vive en la zanja, aquí en Asunción”.

Hay personas y/o pequeñas empresas que se dedican a crear empresas unipersonales. Esas empresas generan facturas por una cantidad suficiente para crear créditos y luego desaparecen. A veces, declaran una parte de las facturas y pagan lo que corresponde, dejando impagas al resto de las facturas. Esta evasión puede ser descubierta en el cruce, cuando las otras empresas hacen declaraciones y se les investiga.

Por ejemplo, una empresa compra facturas por 110 millones, pagan 5 millones a las empresas que generan facturas (ni siquiera el 10%) y utiliza estas facturas para descontar el IVA y el impuesto a la renta. (Eso corresponde a una evasión del orden del 14%). De la renta 10% y del IVA 4% ó 5%. El contador generalmente es el que elabora las facturas, porque las unipersonales les entregan su talonario.

Existen empresas que ofrecen servicios a través de la Web, donde se hace apología del delito, su propaganda en la prensa es: *"Si tiene problemas, nosotros le creamos sus créditos"*.

- **Devolución de IVA a organizaciones sin fines de lucro**

La exención del IVA en las empresas sin fines de lucro corresponde a las prestaciones de servicios y enajenación de bienes o, eventualmente, para la importación. No hay exención cuando la organización sin fines de lucro constituye el consumidor final, porque el IVA corresponde a la empresa que le vende los bienes o servicios y no está exonerada del mismo.

Una empresa de Educación presta servicio y factura sin IVA pero, al comprar materiales de construcción para construir un aula es UN CONSUMIDOR FINAL, por lo que no se le debe facturar en exentas (sin IVA). No debe haber exención del IVA cuando es contribuyente de derecho. Cuando la organización desea agrandar el aula y construir compra materiales de construcción, pero como un ciudadano más. En ese caso, la empresa es contribuyente de hecho no de derecho.

Muchos casos se judicializan y el poder judicial sentencia la devolución del IVA a empresas sin fines de lucro que compraron facturas que aplicaban el IVA al facturar, lo que no corresponde. En el ejemplo de la empresa de Educación, la ley exonera a la empresa a facturar en exentas (sin incluir IVA), cuando hace un curso o actividades relativas a su naturaleza. Pero cuando construye un aula es consumidor final, por lo que debe pagar IVA. La empresa de construcciones, por lo tanto, debe facturar el IVA. De lo contrario, al rendir está descontando el IVA que le facturó el fletero, el de la casa de materiales y el contratista por la mano de obra. Sin embargo, al judicializar, el juez ordena que se le devuelva a la empresa sin fines de lucro todo el IVA que pagó en estos conceptos, hace devolver a la empresa de Educación los Impuestos ya declarados y pagados por los procesos intermedios que pagaron los demás que no tienen excepciones. Como el IVA es un impuesto de muchas fases, varias partes se recaudan por el camino.

La mayor parte del monto privado al fisco queda en manos de los gestores. Los pedidos de devolución de IVA a entidades sin fines de lucro están manejados por abogados que cobran una cuota del 70% de lo que logra “ahorrar” al cliente. Las publicaciones de resoluciones del poder judicial son noticias de prensa. En algunos casos favorables al Fisco, pero no los más frecuentes.

Ilustración 2: Noticias de prensa sobre fallos judiciales contra el cobro del IVA



Un club exitoso y rico, el Club Centenario, ha logrado que el fisco le devuelva 5.500 millones de guaraníes de IVA por servicios no brindados sino adquiridos, gracias a una sentencia judicial favorable.



La Subsecretaría de Estado de Tributación celebra un fallo judicial donde se establece que una empresa agrícola debe abonar el IVA reclamado.

Una sospecha firme de nuestros entrevistados es que los elusores con “éxito” y referentes a montos de gran envergadura, tienen cómplices en el poder judicial, que cometen prevaricato. En estos casos, cuando se les reclama el incumplimiento de sus obligaciones desde las instituciones encargadas (SET, Instituto de Previsión Social, Dirección Nacional de Aduanas) y el conflicto se judicializa, los jueces sentencian pagos que no están acorde a la ley y reglamentaciones, fallando en contra del Estado paraguayo.

Un ejemplo reincidente, indicio del comportamiento injusto de la administración de justicia, es que cuando se plantea un *Amparo de Pronto Despacho* (solicitud de rápida decisión judicial) se dilata la sentencia. Cuando este es un recurso para resolver sumariamente el litigio, por estar muy bien fundado. Esto no necesariamente supone que su efecto sea el cobro inmediato, pero establece criterios y obligaciones. Un caso resuelto de determinada forma influye en los subsiguientes casos similares y desalienta a los que defienden la tesis contraria.

Dos casos emblemáticos que tomaron estado público, y desalentaron la confianza en la administración de la justicia sobre el tema tributario, fueron los casos de *Pasex*, una empresa que consiguió una sentencia favorable del poder judicial contra la SET, y *Ecomipa*, que tuvo sentencia favorable de excepción de pago al IPS. En ambos casos las sentencias fueron muy negativas en relación a lo que se esperaba como veredicto.

- **Declaración jurada con créditos inexistentes o de gastos no deducibles**

Los créditos fiscales del contribuyente no son contabilizados por el Estado sino por la empresa. La contabilidad de los créditos tiene sus normas. No se puede contabilizar gastos personales del gerente o del contador como si fueran de la empresa, por más que tenga IVA. Este tipo de evasión es de uso frecuente en las empresas pequeñas o unipersonales, debido a la baja probabilidad que la SET solicite el detalle de facturas. Cabe

recordar que el detalle de facturas no es entregada al fisco y la conservación de las mismas es obligatoria solo por 5 años.

- **Fabricar exportación y pedir devolución del IVA al fisco**

Este mecanismo es bastante utilizado internacionalmente. A modo de favorecer la exportación se exige del IVA a las mercaderías de exportación. El mecanismo de evasión consiste en simular una exportación, o sea “hacerlo” sólo en papeles, de tal modo a pedir la devolución del impuesto por dicha mercadería.

Estos productos son revendidos en el mercado local a menor precio por no pagar el impuesto al valor agregado. Más detalles al respecto se pueden apreciar al ver el ítem de gravamen aduanero.

El IVA es uno de los mayores ingresos del Estado y hasta ahora no se ha llegado a recaudar todo lo que potencialmente se debería⁸. Hay estimaciones que señalan su déficit o Brecha Fiscal, así como también muestra que esta brecha está disminuyendo.

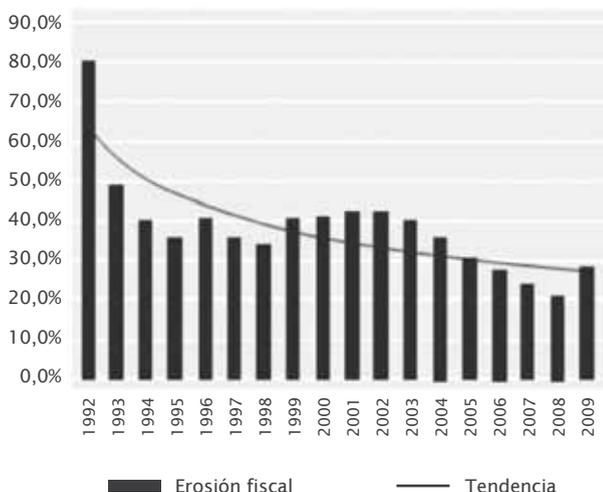
Una aproximación sobre las posibilidades de recaudación del IVA y de la evasión existente se puede apreciar en los Indicadores de Erosión Fiscal relativos al IVA, establecidos por Zárate⁹.

La *Brecha Fiscal* es un indicador que se define como la proporción que representa el *IVA potencial* (lo que debe ser pagado) menos el IVA recaudado. Su utilidad se restringe a fines comparativos año a año y como aproximación a la tasa de erosión fiscal.

⁸ *Todo sistema impositivo tiene un coeficiente de evasión, en todos los países. Se trata de achicarlo hasta que éste sea el menor posible.*

⁹ Zárate, Walter - “Efectividad de la Política Tributaria en Paraguay. Después de la reforma” CADEP – OFIP – Enero 2010. Asunción.

Ilustración 3: Indicadores de Erosión fiscal (Periodo 1992-2009)



Fuente: Zarate Walter - en base de datos del MH.

El nivel de erosión fiscal del IVA en Paraguay alcanza el 38%. Se observa en su evolución una disminución considerable a partir de la implementación de las Reformas Fiscales de 1991 y las de 2004; pasó de 80,5% en 1992, a poco más de 38% en el 2009.

Si bien el autor indica que el porcentaje establecido es con fines comparativos, pues se ha tomado un promedio del porcentaje del IVA y no se discriminó los de 5% o 10%, el cuadro nos indica el trabajo que aun queda por realizar si estimamos que 38 de cada 100 empresas están eludiendo este impuesto o, en promedio, todos eluden el 38% de sus obligaciones.

Vale la pena remarcar sin embargo que tanto las reformas fiscales de 1991 (que simplificaron el número de impuestos) como las de 2004 (que disminuyó el impuesto a la renta empresarial a cambio de la aplicación del impuesto a la renta personal, aun no aplicado) han tenido un efecto positivo en la disminución de la llamada Brecha Fiscal. Así como que ésta disminución no es independiente del rigor de la administración fiscal, la cual se relajó con la crisis política de 1999 y, a consecuencia de la desatención administrativa fue también

una crisis fiscal. *El problema fiscal paraguayo es cada vez menos de gestión y cada vez más de estructuración.*

Impuesto a la Renta

El impuesto a la renta es un pago sobre un porcentaje de las *ganancias* (excedentes) *se trate de la ganancia de la empresa o de las personas*. Hay impuesto a la renta de las empresas (urbanas y rurales) y de las personas aunque, hasta ahora, éste último ha sido aprobado pero no implementado. La gestión del ejecutivo por la implementación del impuesto a la Renta Personal se inició en el 2004, el parlamento sigue sin aplicarlo.

La ecuación para el pago del impuesto a la renta, de un porcentaje de la misma, es la siguiente:

$\% \text{ de Renta neta} = \% \text{ Total de los ingresos} - \text{costos devengados} - \text{gastos deducibles}$

La *contribución* es un porcentaje de la renta neta (frecuentemente del 10% de la misma) que resulta del ingreso menos los costos menos algunos gastos que son deducibles. En esta fórmula puede verse que la evasión se puede dar declarando *mayores costos, menores ingresos o incrementando artificialmente los gastos deducibles*. De estas maneras se disminuye ficticiamente la renta neta y el porcentaje de la misma, que corresponde al fisco.

- **Introducir gastos no deducibles como si fueran un costo**

Ciertas reglamentaciones permiten un porcentaje de deducibilidad. La remuneración del personal superior u honorarios profesionales son deducibles hasta el 2,5 %. Entonces, lo que se hace es presentar *gastos no deducibles como deducibles* o, dentro de los costos establecer los honorarios del personal superior porque supera los 2,5%

- **Declarar un monto menor en ingresos**

Existen empresas que declaran como ingresos un monto menor al real. En caso de inconsistencias con la declaración del IVA, esto puede detectarse en el momento del control.

Ejemplo: en la declaración de IVA, como facturación de la empresa declaran 100 millones. Y luego en el formulario 101, de declaración de renta empresarial¹⁰ para el pago de la renta, es sólo 80 millones. Esto estaría dando una evasión del orden de los 2 millones de guaraníes (10%) sobre los 20 millones de diferencia.

- **Declarar costos más elevados**

Se declara un mayor nivel de costos, y una de las formas más comunes es la de inflar artificialmente los *costos sociales*, como el aporte a IPS.

En el informe del Instituto de Previsión Social correspondiente al año 2010, de una muestra de 100 empresas se detectó una diferencia de más de 4 mil millones de guaraníes entre lo declarado como carga social al Ministerio de Hacienda y lo realmente pagado por la seguridad social de los trabajadores. Esto puede ser debido a una evasión total de la diferencia, lo que puede implicar una evasión de la seguridad social o del impuesto a la renta, o puede tener también una explicación correcta. Eso puede tener lugar cuando la empresa realiza gastos sociales, por encima del seguro social, gastos reales y acordados en el contrato colectivo celebrado entre la empresa y los trabajadores, siendo éstos mayores que la contribución legal obligatoria.

Los gastos sociales que van más allá del seguro social pueden estar definidos en el contrato colectivo y pueden ser subsidios a empleados para estudios o subsidio familiar. En cualquiera de los casos, constituyen un espacio abierto que puede ser usado para la evasión. No existe aún un mecanismo de control efectivo de esta probable forma de evasión.

Una forma de controlar la evasión es haciendo simulaciones, elaborando una *matriz de riesgo* que evalúa a las grandes empresas en base a sus declaraciones y a sus márgenes de rentabilidad estimados en relación a los declarados. Los negocios tienen un margen me-

¹⁰El formulario 101 es el de la declaración de pago de renta de las empresas urbanas (IRACIS)

dio de rentabilidad, nadie invierte mucho dinero en un negocio para obtener un margen de rentabilidad muy bajo, del 1%, por ejemplo. Una ganancia que, contando con otros gastos indirectos, hace aparecer a la empresa perdiendo dinero en forma crónica es sospechosa. Las empresas dejan de calcular el riesgo de penalización fiscal cuando saben que están sometidas a una fiscalización permanente y que, más tarde o más temprano, eso puede traerles problemas al verse descubiertas.

Esta iniciativa fiscal muestra cómo el celo administrativo permite suplir a veces la falta de medios para control completo de los contribuyentes, lo que puede darse focalizándose en los casos de riesgo de evasión que más perjudican al fisco.

Gravamen aduanero

Las formas de evasión en aduanas es: La no declaración (contrabando); La subdeclaración, en la importación y en la exportación; La simulación de exportación para devolución fraudulenta del IVA.

- **La no declaración (contrabando)**

En estos casos la mercadería entra (importación) o sale del país (exportación) sin que sea registrada en la aduana. Esta práctica supone que el funcionario cobra ilegalmente (como coima) un monto muy inferior al impuesto y que no le corresponde, a cambio del “servicio” que consiste en permitir al empresario evadir el gravamen aduanero.

- **La subdeclaración, en la importación y en la exportación**

Puede darse cuando el empresario *ingresa un mismo producto como partidas arancelarias distintas* (por ejemplo, una parte del perfume como tal, que tiene más valor, y otra parte del mismo perfume como tinte de pelo, que tiene menos valor) o dando una *valoración irrisoria* a las mercaderías que ingresan en su partida arancelaria. Por ejemplo, el precio de prendas de vestir chinas se documenta con facturas en que figuran un valor mucho menor que el valor de mercado.

Para pagar menos impuestos usando el método de declarar las mercancías en partidas arancelarias distintas (que no corresponden) con la complicidad de funcionarios de la aduana en lugar de declarar la importación de ropas más valiosas, como pantalones, se declaran ropas de menor valor, como medias. Aduana pone un *Cumplido de Embarque* (certificado de haber verificado que la mercadería declarada por el empresario es la embarcada supervisada por los funcionarios) y a partir de ese momento el documento es obligatorio legal. En los puertos privados el funcionario de la aduana muchas veces no tiene la autoridad suficiente para ejercer el control y aplicar la normativa, esto es, para realizar todo el control de los flujos.

En el testimonio de un empresario que contestó nuestra encuesta:

“...al Paraguay ingresan anualmente alrededor de 200 millones de prendas de origen asiático. Estas prendas ingresan al Paraguay con una fiscalidad muy baja, pero no digo luego muy baja, escandalosamente baja. Cuando se inició este nuevo gobierno se hicieron varios intentos por controlar esta situación y en alguna medida, en alguna cosa, ha mejorado, pero, continua y ya no solamente por el lado del contrabando, sino por el lado de la evasión, la subfacturación es escandalosa. Un pantalón como el que tengo puesto, con tejido y con confección paraguaya, paga muy probablemente en el eje de los 10.000 a 14.000gs de tributo, no solamente del impuesto a la renta, también patentes municipales, IVA, una serie de tributos que con todo el pantalón estará pagando 13 mil guaraníes de impuesto al Estado paraguayo. Este mismo pantalón, claro que más ordinario, pero mirando en las esquinas no parecen diferentes, está pagando 500gs ó 700gs por prenda de impuesto (si es importado de China)”

Para la subvaloración de los productos de exportación, a veces el mecanismo de evasión es más complejo. Una empresa internacional con filial en Paraguay compra mercaderías por un valor menor al real y, para evitar el control del precio de destino, lo envía a las Islas Vírgenes, un paraíso fiscal. Como en ese sitio no hay ningún registro del valor de las mercancías, desaparece la posibilidad de hacer el seguimiento a la subvaloración declarada. Desde ese lugar se vuelve a exportar a otro sitio al precio que corresponde al valor de la mercadería. Un entrevistado nos dio este ejemplo:

“Una empresa vende una mercadería a 150, sabiéndose que en un mercado de libre competencia (su valor) es 300. (A lo que hay que descontar) Menos flete 30=270. La diferencia de 270 a 150 es el lo que se evade en la declaración”

“Hay una (empresa) subsidiaria que hace de intermediaria. Esa franja (entre 270 y 150) debe meter (registrar o borrar) en algún lado y para eso sirve el paraíso fiscal.”

Para combatir esta mala práctica, otros países establecen leyes que garanticen los precios de transferencia mínima, para evitar el precio más bajo que facilitan la evasión. Lo que hace es establecer un precio mínimo que se aplica a volúmenes grandes de mercaderías y montos elevados de impuestos.

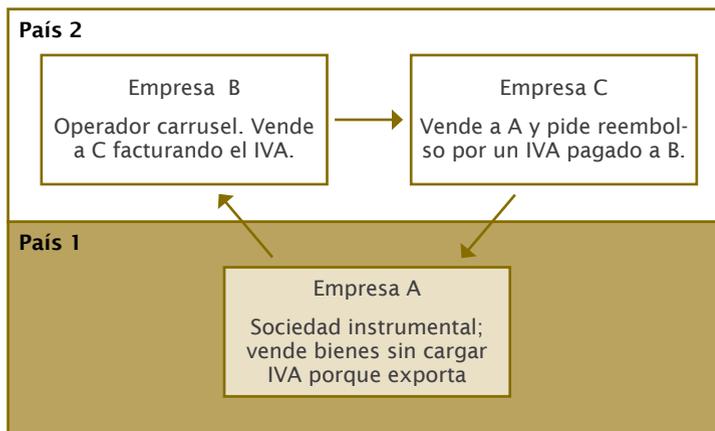
- **Simulación de exportación para devolución fraudulenta del IVA**

Esta practica consiste en simular una exportación que no tuvo lugar y solicitar de devolución del IVA que correspondería. La mercadería no sale del país y se vuelve a vender muy barata, pues no paga impuestos; con

esto se desdibujan los precios en el mercado. Este sistema constituye una práctica que también se constata en otros países¹¹.

El fraude carrusel constituye un modelo de fraude que parece haber crecido durante los últimos años y que plantea ahora una preocupación importante para los Estados miembros en el comercio intracomunitario de la Unión Europea¹². Este mecanismo de fraude afecta también a Latinoamérica y a Paraguay.

Ilustración 4: Esquema del fraude Carrusel



La empresa A (que exporta) vende a la empresa B sin IVA, (operador carrusel). Dentro del País 2, la empresa B vende a la empresa C, cargando el IVA (por ser transacción nacional). Luego la empresa C vuelve a vender a la A y reclama un reembolso al país 2, por ser producto de exportación.

¹¹ En suiza tomaron un camión que dio vuelta a Europa durante 7 años. Realizó varios procesos de ventas y en varias partes del proceso simulaba la exportación y lograba la devolución del IVA. Llega a un determinado país y logra vender a otro nuevamente, todos los intermediarios son contribuyentes parachoques, casi virtuales, sirven para generar facturas. Se le hace firmar y desaparecen. Inmigrantes, jardineros. Es el llamado fraude carrusel.

¹² Agencia Tributaria de España ONIF. Oficina Nacional de Investigación del fraude. "Fraude en el IVA en operaciones intracomunitarias, Un desafío a la Unión Europea". Madrid 2 de abril de 2008 <<http://bit.ly/KM1GIH>>; Sanz Díaz-Palacios, José Alberto. "Un apunte sobre el fraude «carrusel» del IVA en Europa", en Revista peruana de derecho tributario – Universidad de San Martín de Porres. Tax Law Review. Año 3/Nº 14. 2009 <http://bit.ly/Je4LeD>

El fraude no sería tal si la empresa B, que cobró el IVA creado pagara al fisco el monto que le cobró a C. Sin embargo, la empresa B no paga y desaparece. Para evitar que sea descubierto el fraude, en general hay intermediarias entre B y C y también entre C y A. Los bienes serán a menudo suministrados por B para C a través de “sociedades intermediarias”. Puede suceder que la “sociedad intermediaria” no tenga conocimiento del fraude, pero en la mayoría de casos sabe que participa en un tipo de transacción irregular, por la naturaleza inusual de la transacción comercial.

Cuantificación del contrabando

El contrabando, como la evasión del pago del gravamen aduanero por eludir los controles, ya sea por pasar a lugares no permitidos, o pasando sin que las autoridades responsables se “percaten”.

El contrabando perjudica al país porque directamente no paga los impuestos aduaneros correspondientes, con lo cual el perjuicio es doble. El Estado no recauda y la mercadería de contrabando desdibuja el precio de equilibrio del mercado mediante un menor precio que pasa a competir en forma ilegal. Los productos importados que no pagan IVA en su origen tampoco lo pagan en su destino, compitiendo deslealmente con quienes sí lo pagan. Ese es un motivo histórico que desalienta el desarrollo local de la industria.

Una forma de medir el contrabando es comparar los registros en ambas fronteras, la de origen y la de destino. Se evalúa el volumen de contrabando por las transacciones declaradas en un lado y no declaradas en el otro. Si bien existen inconsistencias de datos entre las informaciones del Banco Central del Paraguay y las del Ministerio de Desarrollo, Industria e Comercio del Brasil, existen transacciones no registradas en un país que sí lo están en el otro, y viceversa. Así como se supone que existan flujos no registrados en ninguna de las partes, de las cuales no tenemos datos.

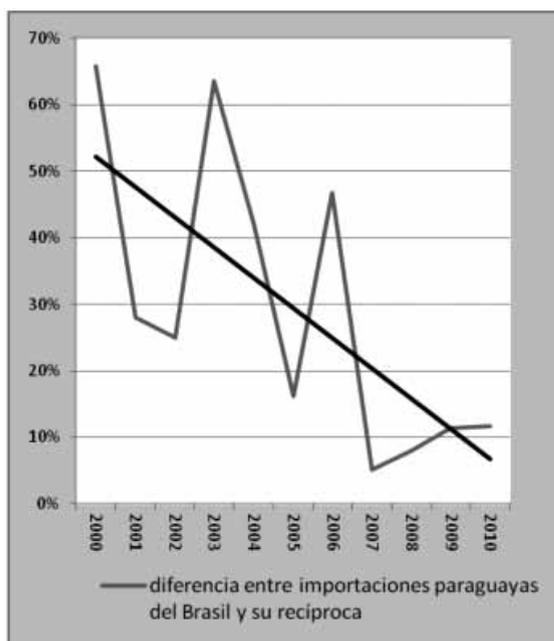
La dificultad de evaluar el monto de evasión en el gravamen aduanero pasa por factores que son propios del sistema. Mucha mercadería que va desde Paraguay con destino final Europa se identifican como destino Uruguay, pues es el puerto donde toma rumbo a alta mar. Asimismo, desde Estados Unidos se envían a Paraguay sobre todo artículos electrónicos que son reexportados al cono sur. En muchos casos, esas mercaderías no llegan a ser reexportados pues no ingresa al Paraguay y se desvían hacia otras zonas del MERCOSUR.

Una mercadería registrada saliente desde Paraguay puede tardar meses en consignar su ingreso en otros lugares y, por ende, al hacer un corte temporal se pueden tener diferencias que pueden parecer contrabando y en realidad no lo son. Estas dificultades, entre otras, son las que favorecen el carácter elusorio de ciertas transacciones. Tal como se hacía notar al inicio, la evasión en muchos casos en realidad es elusión, pues los responsables buscan los vacíos de la ley que le permita evitar la declaración de impuestos y que hasta pueda parecer legal.

De todas maneras, las exportaciones registradas en Paraguay con destino a Brasil y las importaciones registradas en Brasil con origen en el Paraguay tienen que coincidir. Si tomamos en cuenta la diferencia entre las exportaciones del Paraguay al Brasil¹³, registradas en el Paraguay (BCP, ver Anexo II), y éste mismo flujo registrado en el Brasil, en los últimos 10 años hay una inconsistencia, y también se ve la *disminución* drástica de la misma. Podemos festejar esto como una regularización de las transacciones regionales dentro del esquema del MERCOSUR. En el 2000, el 66% de las exportaciones del Paraguay registradas en el Brasil como importaciones no estaban registradas en el Paraguay; en el 2010 es de un 12%. Este subregistro es un fuerte indicio de contrabando y viene disminuyendo. Lo mismo ocurre en transacciones recíprocas, esto es, en las importaciones de Paraguay provenientes de Brasil.

¹³ Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comercio do Brasil (www.mdic.gov.br).

Ilustración 5: Diferencia porcentual del monto registrado en Paraguay con destino al Brasil y del monto registrado en Brasil, proveniente desde Paraguay



En el año 2000 las importaciones registradas en el Paraguay de las exportaciones provenientes del Brasil tenían un Subregistro del 66%. En el 2010 esta diferencia bajó a un 12%, es decir que la inconsistencia tiende a disminuir.

Impuesto inmobiliario rural

El impuesto inmobiliario es cobrado por las municipalidades, tanto el urbano como el rural, pero con una gran diferencia. Mientras el impuesto inmobiliario urbano tiene unos catastros sólidos y un cumplimiento mayor, el rural tiene muy pobres catastros y un incumplimiento mucho mayor. En realidad, el sistema fiscal inmobiliario rural está apenas organizado. Según cita un trabajo de Oxfam¹⁴, el problema es peor a la elusión y a la evasión, porque los latifundistas impiden prácticamente la vigencia de ningún impuesto razonable. El Banco Mundial

¹⁴ Itriago, Deborah. "Justicia tributaria para la población campesina paraguaya" Oxfam, Mimeo, documento borrador de Noviembre 2011.

señala que las propiedades rurales tributan anualmente en concepto de impuesto inmobiliario apenas el 0,04% del PIB, es decir 23,5 veces menos que América Latina¹⁵ y 45 veces menos que los países desarrollados¹⁶.

Se evade y elude la mayor parte del impuesto inmobiliario. Y, aunque se pagara no representaría ningún monto significativo. Por 30 millones de hectáreas rurales (tierra productiva) lo que se pagó en promedio fue de 0.16 dólares por hectárea¹⁷, menos de mil guaraníes por hectárea por año¹⁸.

Los lobbies de los latifundistas paralizan el funcionamiento municipal, como antes lo hacían con el funcionamiento del Estado central. Junto a la evasión y a la elusión, lo que ocurre es que se paga por el “valor fiscal”, que no tiene ninguna relación con el precio de mercado. El trabajo referido de Oxfam destaca que, por ejemplo, en Caaguazú el valor de mercado es 54 veces mayor que el valor fiscal.

Y todavía más grave es el atraso de los catastros. Hace años se vienen haciendo los catastros (lista y mapa de las propiedades rurales) y sin embargo, nunca se completan. Los propietarios no presentan sus títulos ni sus mapas a la oficina de catastros que, por ese motivo, nunca pueden terminar de completar esta información básica para poder hacer vigente el cumplimiento fiscal. La *pereza fiscal* de las municipalidades, la falta de *información*, es decir de catastros, la *subestimación* del valor de los fundos, hace que el impuesto a la propiedad agraria sea irrisorio. La ley vigente impide la actualización de los valores: estipula que los valores fiscales

15 “Uno de los desafíos pendientes en la región se relaciona con el fortalecimiento de este tipo de tributos, principalmente a nivel de los gobiernos subnacionales. En particular, el reforzamiento de las bases catastrales es fundamental para la equidad y eficiencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria”. Véase CEPAL (2010).

16 De Cesare y Lazo Marín. *Análisis detallado sobre la imposición a los patrimonios en América Latina* (2008).

17 Itriago, Deborah. “Justicia tributaria para la población campesina paraguaya” Oxfam, Mimeo, documento borrador de Noviembre 2011.

18 Banco Mundial. *Paraguay Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra. Volumen I: Informe Principal*. <http://bit.ly/1CuZZ3>.

no pueden aumentar más que el monto de la inflación, resultando así en una situación de permanente subvaluación que contrasta con las tendencias de los precios del mercado. Según el Banco Mundial, los valores fiscales de la tierra han disminuido en términos reales desde 1993, cuando su precio aumentó aceleradamente.

Los latifundistas no necesitarían evadir. No se les cobra sino a pocos, se desconoce cuánto poseen y no están obligados a declarar la extensión de sus propiedades. Si se les cobra, el monto resulta insignificante. La ley vigente impide que este monto mínimo sea actualizado o reajustado. En el siglo XXI, los latifundios tienen en el Paraguay unos privilegios que recuerdan a aquellos que tenía la nobleza europea durante la Edad Media.

Medidas tendientes a combatir la Evasión y a mejorar la Recaudación

En Argentina se tomaron medidas, que podrían ser tenidas en cuenta en nuestro país, que tenían como línea formalizar, despersonalizar y establecer un registro crecientemente de los procesos fiscales¹⁹. En la actualidad, al visitar al contribuyente se le exterioriza la gran cantidad de información que sobre él se posee, provengan éstas de fuentes internas como externas, lo que permite que el fiscalizador conozca de antemano la realidad de su futuro verificado, de esta forma la relación fisco-contribuyente es más transparente en términos de fiscalización, y ello contribuye al desarrollo de este proceso.

¹⁹--Obligación de pago mediante cheque en las compras superiores a \$ 10.000 (214 dólares) como condición para poder computar el impuesto pagado como crédito fiscal en el IVA y computar dicha erogación como gasto en el Impuesto a las Ganancias. / --Utilización obligatoria de controladores fiscales como máquinas impresoras de tickets y tickets facturas, en aquellas actividades que tienen transacciones con consumidores finales. La información de dichas máquinas resulta inviolable por parte del contribuyente. / --Implementación de regímenes de retención de hasta el 100% del impuesto al valor agregado cuando el sujeto pasible de retención demuestre incumplimientos tributarios. / --Home Banking: implementar un sistema informático mediante el cual los contribuyentes comenzarán a pagar sus impuestos vía internet. (Banelco, Link, etc). / --Sistema de entrada temprana de los empleados en la seguridad social. / --Utilización de Bases de datos para Fiscalización.

Teniendo este cuadro de acciones que se están llevando a cabo en el vecino país, podemos destacar que uno de los empresarios paraguayos entrevistados para este documento señaló como una buena medida de control el progresivo número de retentores de impuestos entre las empresas formalizadas y estables, y la implementación más rápida de los registros. Lo que se llama el Alta temprana del personal, que es una herramienta con que ya cuenta el Instituto de Previsión Social, y puede ser coordinado con el Ministerio de Justicia y Trabajo y la SET para lograr mayor efectividad.

En cambio, una traba es la cultura del funcionariado público que prioriza el control y fiscalización *in situ*. Ir al lugar es la manera más arraigada en nuestras instituciones de recaudación. Eso puede facilitar la coima y, por ende, la evasión fiscal. Son mejores las fiscalizaciones que se realizan a través de rotaciones, verificaciones, supervisiones aleatorias, así como la separación entre los funcionarios que realizan las visitas y los que procesan los datos, como el caso de *JEROVIAHA*.

A favor de esos sistemas impersonales uno de los entrevistados manifestaba que:

“por qué nos van a pedir declaración jurada a nosotros para el IRP, si el Estado tiene todos los datos, es cuestión que lo crucen solamente”

En esa línea, es urgente, necesario y posible que, por ejemplo los registros de IPS estén en línea con la declaración de renta de las empresas para evaluar la similitud de los gastos sociales existentes. Así, se puede dar una base de datos centralizada y confidencial, de tal modo que no sea utilizada como una manera de “persecución política”, lo cual temen los empresarios, y con mucha razón, pues era un arma predilecta de la Dictadura.

Entre las recomendaciones más urgentes para la mejora de la fiscalidad tiendientes a la superación de la evasión y la elusión podemos señalar:

Implementación del impuesto a la Renta Personal IRP

La *implementación del Impuesto a la Renta Personal - IRP* ayudará de manera significativa a elevar ese nivel de transparencia y eficiencia. Así mismo, permitirá la reducción de los niveles de evasión fiscal y aumentará la recaudación de todos los demás impuestos. También, permitirá acelerar el proceso de formalización de la economía, lo que dará una mayor transparencia a las actividades económicas. El IRP rectificará condiciones adecuadas del mercado que hoy no benefician a las empresas formales. En el futuro, la progresividad del IRP deberá ser ajustada de tal manera que tenga una mayor eficacia en relación a una mayor justicia tributaria (cobrar más a los que tienen más), lo que no se puede esperar de otras formas de tributo, como el IVA.

Cambiar la base de valuación de la tierra

Cambiar la base de valuación de la tierra pasando del valor fiscal al valor de mercado, inmediatamente aumentaría el impuesto a pagar. Considerando que no existe un catastro sobre los valores de mercado de las propiedades rurales, se podría comenzar con un sistema de auto declaración de valores.

Terminar los catastros

Terminar los catastros, comenzando por el de los propietarios mayores de 1000 hectáreas (que no son más de 10000), así como estableciendo como obligatorio y perentorio la presentación de sus títulos de propiedad y mapas fundiarios a las oficinas del registro oficial de la propiedad.

Uniformar el impuesto a la renta de las empresas

El IMAGRO²⁰ y el IRASIS²¹ deben ser unificados o, mejor, el IMAGRO debe ser derogado. La empresa rural no debe tener ningún régimen de privilegio, y mucho menos en el presente, en que hay una emigración de capitales transnacionales con gran tentación de transformar a los países del tercer mundo en paraísos fiscales, aportando más poderío al que ya tenía históricamente la empresa rural tradicional.

Aumentar el impuesto selectivo al consumo sobre el gasoil

Este impuesto es sumamente bajo en comparación con otros países del MERCOSUR. Elevarlo al nivel de otros países permitiría generar ingresos adicionales importantes al fisco.

Aumentar el impuesto selectivo al consumo - ISC sobre los cigarrillos y el alcohol

El monto del ISC sobre los cigarrillos, la cerveza y demás bebidas alcohólicas es muy bajo. El aumento de los impuestos sobre estos rubros se justifica por el hecho de que su consumo, o su exceso, perjudica la salud pública y la seguridad, lo cual genera costos para el Estado.

Impuesto a la exportación de productos agrícolas

Se podría plantear la implementación de un *impuesto a la exportación de productos agrícolas*, dado que éste sector goza de un injusto privilegio fiscal en muchos sentidos. Solo paga el impuesto al valor agregado sobre los insumos que utiliza, pero no paga impuesto al

²⁰ Impuesto a la renta de las actividades agropecuarias, es el impuesto que se establece sobre las rentas que obtienen las empresas que realizan actividades agropecuarias, refiriéndose a ésta como productos primarios, vegetales y animales mediante la utilización de tierra, capital y trabajo.

²¹ Impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios, es el impuesto que se paga sobre las ganancias que las empresas, ya sean unipersonales o sociedades comerciales, industriales o de servicio, obtienen. Guía del contribuyente, SET - Ministerio de Hacienda, 3ª edición, junio 2011, pág. 42

valor agregado ni las ganancias sobre su producción, ni un monto razonable de tributo sobre el empleo de la tierra. Este impuesto puede ser temporal, mientras se normalice el impuesto fundiario y se deroga el IMAGRO, unificándolo con el IRACIS.

Cruzar los datos

La creación de un sistema de comunicación on line y un sistema de control cruzado de datos podrían acelerar los procesos de disminución de las evasiones. Los resultados más rápidos podrán obtenerse en instituciones que trabajan con información similar, como el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Consideración final

Es adecuado resumir y reflexionar sobre los graves daños que produce en la sociedad la evasión fiscal, los grandes problemas por la falta de ingresos a las arcas del Estado y, por último, reflexionar sobre las probables vías de solución a esta indeseada situación.

Coexistir con la evasión fiscal es permanecer en la pobreza fiscal y en la violación de relevantes principios de equidad. Es fomentar la existencia de un *círculo perverso de ineficiencia en la economía e incumplimiento de la justicia social* que, como mencionáramos, erosiona los más profundos cimientos de la estructura de un país y conspira contra un pacto social aceptable, al producir una mala asignación de los recursos del Estado y desviar aquellos que no llegan a ingresar al mismo.

La resistencia al cambio es grande. No solo hace falta una decisión política gubernamental del Ejecutivo, del Legislativo y del poder Judicial. Esta resistencia constituye un verdadero desafío para toda la sociedad. Tomar conciencia del grave problema que acarrea esta situación es interpretar con madurez cívica los principios fundamentales de la convivencia justa, sobre la cual se puede dar una democracia estable y legítima.

No solo se trata de superar lo antijurídico de la evasión y la elusión; de ello no existen dudas. No se trata de ver si son valaderos los argumentos superfluos esgrimidos por los que incentivan una actitud anti fiscal. Deberíamos interpretar los hechos como un déficit de valores, principios y cultura de convivencia, o sea como problemas de organización y de vigencia de antivalores: avaricia, codicia, individualismo antisocial y corrupción.

No es en vano el accionar de la Administración Tributaria en su misión de combatirla, pero lo más importante sería el sinceramiento y la movilización de la sociedad. Desde los niveles de gobierno, a fin de transparentar su gestión, elevar su legitimidad y sostener su credibilidad hasta el nivel ciudadano, que es el único que puede brindar legitimidad a la construcción de un espacio público justo necesario para resolver los problemas de una de las sociedades más desiguales del mundo.

En la coyuntura de un nuevo gobierno, que discontinúa 60 años previos, ésta es una oportunidad única. Sin embargo, los éxitos del desarrollo de la fiscalidad son parciales, ya que la indiferencia ciudadana, la hostilidad de los otros poderes y el descuido de la cosa pública son males que no se han logrado revertir en forma rápida. El cambio debería ser posible en un tiempo más acelerado y con una profundidad mayor. Ya que vivimos oportunidades especiales, un tiempo en que América Latina y Paraguay tienen grandes condiciones de crecimiento económico, éste debería ser usado para mejorar la calidad de vida de todo el pueblo y no solo de las minorías, como ocurrió a lo largo de la historia pasada.



Anexos

El contrabando seguido a través del subregistro

COMERCIO IMPORTACION, PROVENIENTE DEL BRASIL			
En miles de dólares			
Años	Paraguay Importaciones	Brasil Exportaciones	Diferencia
2000	502.072	832.473	330.401
2001	563.588	721.252	157.664
2002	447.582	559.625	112.043
2003	433.279	708.750	275.471
2004	614.557	873.352	258.795
2005	798.000	926.720	128.720
2006	840.753	1.233.638	392.885
2007	1.601.255	1.684.191	82.936
2008	2.303.832	2.487.561	183.729
2009	1.512.727	1.683.902	171.175
2010	2.280.033	2.547.907	267.874
2011*	2.541.984	2.458.954	(83.030)
Total	14.439.662	14.259.371	2.278.663

*Datos hasta octubre

La diferencia es el comercio no registrado por Paraguay proveniente desde el Brasil, donde sí está registrado.

1. Si tomamos fuente BCP el porcentual no registrado sobre el total del 15,8% en los diez últimos años.
2. Si tomamos fuente MDIC el porcentual no registrado sobre el total es del 16% en los diez últimos años.

COMERCIO EXPORTACION, DESTINADO AL BRASIL			
En miles de dólares			
Años	Paraguay Exportaciones	Brasil Importaciones	Diferencia
2000	336.562	351.351	(14.789)
2001	227.889	300.206	(72.317)
2002	352.973	300.205	52.768
2003	433.279	474.750	(41.471)
2004	290.232	297.825	(7.593)
2005	315.912	318.935	(3.023)
2006	311.772	295.899	15.873
2007	521.232	434.120	87.112
2008	628.108	675.517	(47.409)
2009	655.501	585.440	70.061
2010	660.912	611.400	49.512
2011*	630.000	552.987	77.013
Total	5.364.372	5.198.635	165.737

*Datos hasta octubre

La diferencia Negativa es el no registro total de las exportaciones paraguayas en la Aduana paraguaya

- 2) La diferencia Positiva es cuando Brasil no registra la totalidad de las exportaciones paraguayas.
- 3) Paraguay no registró la salida de mercaderías en la Aduana paraguaya por valor de US\$ 186,6 millones. Brasil no registró en la Aduana brasileña mercadería proveniente del Paraguay por valor de 352,3 millones de dólares



Bibliografía

Agencia Tributaria de España ONIF. Oficina Nacional de Investigación del fraude. "Fraude en el IVA en operaciones intracomunitarias. Un desafío a la Unión Europea". Madrid 2 de abril de 2008.

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

Itriago, Deborah, "Justicia tributaria para la población campesina paraguaya." Oxfam, Mimeo, documento borrador de Noviembre 2011.

Kacef, Osvaldo, CEPAL. "La progresividad de los ingresos tributarios: Menos evasión y más equidad". Seminario ADI 2011, La Reforma de la Fiscalidad en América Latina 7 y 8 de octubre del 2011, Barcelona.

Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comercio do Brasil
www.mdic.gov.br

Orozco Alba Lucia, "Tecnología aplicada para combatir la evasión fiscal", CIAT XVII Asamblea General-Curazao, Brasil.

Sanz Díaz-Palacios, José Alberto. "Un apunte sobre el fraude "carrusel" del IVA en Europa. Revista peruana de derecho tributario - Universidad de San Martín de Porres. Tax LAW Review. Año 3 / N° 14. 2009.

Tacchi, Carlos M. "Concepto de Elusión y de evasión Tributarias y sus efectos sobre la aplicación del Sistema Tributario". Conferencia del CIAT .Venecia- 11/93.

Villegas, Héctor, Arguello Vélez, Gustavo y Spila García, Rubén-"La evasión Fiscal en la Argentina". Derecho Fiscal -Bs Arg.-T"XXIII-pág.337.

Zárate, Walter- "Efectividad de la Política Tributaria en Paraguay. Después de la reforma" CADEP - OFIP - Enero 2010. Asunción.





Apoya



Co-Financia



Este documento puede ser descargado de www.justiciatributaria.org.py