

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

Asunción, 17 de noviembre de 2022

VISTO: El Proyecto de ley N.º 7022/2022 «Que modifica los artículos 88 y 89 de la Ley N.º 6380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”», sancionado por el Honorable Congreso Nacional a los veintisiete días del mes de octubre del año dos mil veintidós y recibido en la Presidencia de la República, en fecha 8 de noviembre de 2022 (Expediente M.H. N° 160.559/2022); y

CONSIDERANDO: Que la Constitución consagra, en su artículo 3, entre otros caracteres republicanos del ejercicio del poder público, un esquema de gobierno basado en la coordinación y recíproco control, que deviene en uno de los fundamentos de la participación parcial del Poder Ejecutivo en la función creadora de las normas del sistema jurídico.

Que la ley suprema, en su artículo 238 (4), dispone que el presidente de la República tiene la atribución de vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes.

Que las motivaciones de la actuación del Poder Ejecutivo, en el marco del proceso de formación y sanción de las leyes, deben orientarse, sobre todo, al cumplimiento del ordenamiento jurídico, de conformidad con su deber prescrito por el artículo 238 (2) de la Constitución.

Que la organización financiera del Estado, impuesta por la Constitución, en los términos de sus artículos 179 y 181, determina que el establecimiento de los tributos, por vía legal, deben responder a fines económicos y sociales justos, y que la creación y vigencia de ellos tienen que atender a la capacidad contributiva de los habitantes y a las condiciones generales de la economía del país.

Poder Ejecutivo

MARIO ABDO BENITEZ

2018 - 2023

N° 2137.

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-2-

Que el Proyecto de ley N.º 7022/2022, puesto a consideración del Poder Ejecutivo para su promulgación u objeción, pretende modificar el alcance de la Ley N.º 6380/2019, «De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional», en lo referente a los criterios de deducibilidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Crédito para los contribuyentes que prestan servicios personales y profesionales, es decir, no dependientes. Los artículos alcanzados por la pretendida modificación son los artículos 88 y 89 de la ley.

Que en la Ley N.º 6380/2019, «De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional», la prestación de servicios, excluidos los de carácter personal que se prestan en relación de dependencia, se encuentra gravada por el IVA, a tenor de lo expuesto en el artículo 80, numeral 2. En ese contexto, dicha ley señala, en su artículo 82, numeral 1), inciso a), que serán contribuyentes de este impuesto las personas físicas por la prestación de servicios personales o profesionales que no estén en relación de dependencia, quienes deben efectuar la liquidación mensual del IVA y determinar el impuesto por la diferencia resultante entre el IVA Débito y el IVA Crédito.

Que el IVA Débito está constituido por la suma del impuesto devengado en las operaciones gravadas en el mes, según el artículo 87 de la Ley N.º 6380/2019, mientras que el IVA Crédito se halla integrado por la suma del impuesto incluido en los comprobantes de compras en plaza realizadas en el mes, que cumplan con lo previsto en el artículo 92 de la ley, que prescribe la obligación de documentar los actos gravados, exentos o no gravados.

Poder Ejecutivo

MARIO ABDO BENITEZ

2018 - 2023

N° _____



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301 - _____

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-3-

Que, tomando en consideración dichos parámetros, resulta trascendental el numeral 1) del artículo 89 de la Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, que dispone que en todos los casos la deducción del IVA Crédito sólo podrá efectuarse cuando provenga de bienes o servicios que están afectados directa o indistintamente a las operaciones gravadas por el impuesto.

Que en virtud del criterio de razonabilidad, debe existir una relación razonable entre el monto del desembolso efectuado y su finalidad, y debe estar destinado a la realización de la prestación de servicio. En ese sentido, se advierte que el artículo 89, numeral 1), de la Ley N.º 6380/2019 ha utilizado dicho criterio para evitar la erosión de la base imponible de manera fraudulenta y, por consiguiente, fortalecer los mecanismos de fiscalización frente a eventuales maniobras elusivas que se puedan presentar en la base imponible. La propuesta de ampliación planteada no se encuentra en absoluto acorde con este criterio al contemplar la posibilidad de deducir el IVA Crédito Fiscal, incluso de los gastos en vacaciones, que en nada se relaciona con la prestación del servicio.

Que el criterio de necesidad implica que sin la realización del desembolso no se podría llevar a cabo la prestación de servicio. Los gastos no deben ser juzgados desde el punto de vista de libertad del contribuyente de efectuarlo, sino, más bien, por su vinculación con su actividad. Si el fin (actividad de prestación de servicio) no puede obtenerse sin incurrir en dicha erogación, debe concluirse que es necesario y deducible. En la lista de gastos en diversas actividades incluidas en el proyecto vemos que incluso se extiende a gastos familiares, los cuales, evidentemente, no serían imprescindibles para la prestación del servicio.

Poder Ejecutivo

MARIO ABDO BENÍTEZ

2018 - 2023

N° _____



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-4-

Que por otra parte, la proporcionalidad tiene que ver con un parámetro cuantitativo, centrado en verificar si el volumen de la erogación realizada por una empresa o una persona física guarda debida proporción con el volumen de sus operaciones, mientras que, de acuerdo al criterio de normalidad, los gastos en los cuales se incurre deben realizarse dentro del giro normal de las actividades del negocio o actividad, criterios que se soslayan como podemos notar de la simple lectura del listado de operaciones que se incluyen con la ampliación de los artículos 88 y 89.

Que en esa razón, la Subsecretaría de Estado de Tributación se ha ratificado en que, para la prestación de servicios profesionales, solo los gastos que contribuyan para la realización de dicha actividad sean deducibles del IVA Crédito derivado de esas erogaciones o adquisiciones, contrariamente a lo propuesto con el proyecto de Ley N.º 7022/2022.

Que de acuerdo con la naturaleza del IVA, el mismo se trata de un impuesto al consumo y afecta de forma transversal a todas las personas en su carácter de consumidor final, ya que cuando una persona se encuadra en la situación fáctica del hecho generador del impuesto, esto lo torna en sujeto incidido o contribuyente de hecho del IVA. Es decir, tiene la condición de sujeto incidido porque se ve económicamente involucrado en la translación de este impuesto, que implica la relación jurídico-tributaria que nace entre el fisco y el sujeto de derecho, por lo que, en dicha circunstancia, obliga al consumidor final a abonar el impuesto.

N° _____

Poder Ejecutivo
MARIO ARDO BENÍTEZ
2018 - 2023

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

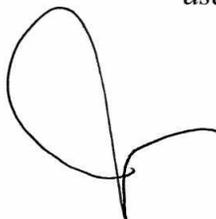
POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-5-

Que, asimismo, el IVA es un impuesto indirecto, en el que el consumidor final es quien soporta material y verdaderamente la carga impositiva derivada de la operación, a diferencia del sujeto de derecho, quien soporta formalmente la carga como sujeto pasivo legalmente señalado. En otras palabras, al prestar un servicio o enajenar un bien se fija el impuesto. Lo que abona el consumidor final está compuesto por el precio del producto o servicio más el impuesto, y lo que el prestador de servicio termina abonando a la administración tributaria no constituye parte de su costo de servicio, sino el monto que le fue trasladado por quien adquirió el bien o el servicio relacionado con su actividad. Una persona que brinda su servicio personal por un salario mensual dentro de una empresa, no emite factura por su carácter dependiente, y cuando realiza sus compras finales, en realidad, está abonando el impuesto por las compras realizadas, pero no puede deducir el IVA Crédito, como la persona que presta servicios personales y emite factura.

Que en ese contexto, resulta relevante tomar en cuenta que, de aprobarse el proyecto de ley en cuestión, al realizarse la acción de una prestación de servicio o venta se le reconocerá a los prestadores de servicios no dependientes como IVA Débito, y cuando realicen la acción de una compra, se le denominará IVA Crédito. Por ende, dichos prestadores de servicios utilizarán el IVA abonado por sus clientes (entre ellos, potencialmente, trabajadores dependientes) como una subvención de sus egresos personales y familiares, hecho que constituye un privilegio con relación a los demás sectores de la población tales como asalariados, dependientes y desocupados.)

N° _____



Poder Ejecutivo
MARIO ABDO BENÍTEZ
2018 - 2023

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-6-

Que por otra parte, cabe subrayar que todos los consumidores abonan el mismo porcentaje de este impuesto, independiente de que el nivel de su capacidad de pago sea bajo o alto, por lo que el proyecto de ley en cuestión es contrario, a su vez, a la idea de igualdad tributaria. Ello, habida cuenta que las personas en relación de dependencia terminarían pagando el impuesto, mientras que los prestadores de servicios, por el contrario, lo evitarían o reducirían al máximo con todas las posibilidades de deducciones que le reconoce el proyecto de ley. Sin embargo, puntualizamos, ambos grupos de contribuyentes se hallan como consumidores finales de los bienes y servicios gravados por el IVA, por lo que el proyecto de ley, en definitiva, contempla un tratamiento diferenciado e injustificado.

Que este tratamiento diferenciado e injustificado a favor de un grupo de contribuyentes, en desmedro del resto de aportantes al fisco, va de contramano con los lineamientos constitucionales del establecimiento de tributos que respondan a fines económicos y sociales justos, y a la política fiscal actual relativa al reforzamiento de la recuperación económica pospandemia.

Que en la propuesta legislativa se advierte la modificación en el artículo 88 respecto a la base imponible en la compra de un auto vehículo, que de acuerdo con el proyecto será del sesenta por ciento. Sin embargo, el artículo 85 de la Ley N.º 6380/2019, que no es objeto de modificación, dispone en su numeral 9) que la base imponible, en la oportunidad que se enajene, será solo del treinta por ciento del bien afectado al servicio personal. A su vez, en el artículo 88 se señala que la adquisición de automóviles se podrá compensar hasta el sesenta por ciento del IVA Crédito, mientras que, en el párrafo anterior de ese mismo artículo, y en el artículo 89, se alude al ciento por ciento.

Poder Ejecutivo

MARIO ABDO BENÍTEZ

2018 - 2023

N° _____



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-7-

Que dichas inconsistencias son propicias para generar conflictos normativos y plantearán, ciertamente, problemas de aplicación dado que, ante una misma situación fáctica, se tendrá una variedad de consecuencias jurídicas no coincidentes. Todo esto resultará confuso para los contribuyentes y la autoridad administrativa, que terminará, por lo demás, implicando la necesidad de recurrir a lo jurisdiccional que se traduce en un potencial desgaste administrativo y económico para el Estado, propio de los litigios. Con ello, el proyecto de ley depara demandas judiciales y la necesidad de incurrir en los gastos causídicos.

Que la Dirección de Planificación y Técnica Tributaria, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda, se ha expedido al respecto del proyecto de ley mediante el dictamen DEINT N.º 314/2022, donde ha expuesto la importancia significativa del IVA en la estructura tributaria paraguaya en términos de recaudación. Señala en su dictamen que el impuesto que permitió mayores ingresos ha sido, sin lugar a duda, el IVA. En términos concretos, más del 50 % en los últimos 11 años, y, a la fecha, constituye el mayor canal de recaudación recaudador del fisco, dado que aporta el 45 % de todos los ingresos registrados por la administración tributaria.

Que, de conformidad con lo expuesto por la SET, el IVA en caso de concretarse el presente proyecto de ley dejará de ser el principal ingreso tributario del país. De alterarse la base imponible, obviando su naturaleza de impuesto al consumo, se disminuirá inmediatamente el monto del impuesto a pagar y, en consecuencia, el ingreso de las arcas fiscales, representando una pérdida de, cuando menos, cien millones de dólares.

N° _____

Poder Ejecutivo

MARIO ABDO BENÍTEZ

2018 - 2023



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-8-

Que, además, según el Ministerio de Hacienda, Paraguay es uno de los países de América Latina con menor presión tributaria. En ese sentido, y tal como lo confirman reportes internacionales, entre los principales desafíos del Paraguay, para financiar la ampliación de la protección social, se encuentra el potencial incremento de los ingresos fiscales. Para garantizar el financiamiento en dicho plano, así como en otros servicios estatales destinados a satisfacer necesidades básicas, resulta esencial revisar los tipos impositivos y las exenciones.

Que por otro lado, en lo que hace a la cuestión técnico-tributaria, cualquier reducción o deducción que se pretenda conceder a determinados impuestos, debe conllevar ineludiblemente un análisis pormenorizado, a modo de evitar que la propia mecánica de liquidación del impuesto genere efectos indeseados. En este sentido, dar curso favorable a la propuesta legislativa podría ocasionar que el aumento de las deducciones genere un saldo técnico en el IVA a favor del sujeto pasivo, de imposible recuperación para el fisco. Esto, implicaría menos dinero para invertir en bienes públicos como salud, infraestructura, educación, lucha contra la pobreza, entre otras necesidades públicas.

Que, en lo que respecta propiamente a la redacción del proyecto de ley, se advierte el empleo de la enumeración enunciativa, es decir, una relación de conceptos que no debe entenderse como cerrada, sino meramente ejemplificativa que admite otros conceptos. Esta forma de redacción podría generar interpretaciones dispares y extender las deducciones a erogaciones relacionadas con la adquisición de inmuebles, vacaciones y una infinidad de conceptos que serán deducibles para el contribuyente y cualquier familiar suyo, sin importar incluso el grado de parentesco, ya que el proyecto no lo acota.

[Handwritten signature]

Poder Ejecutivo
MARIO ABDO BENÍTEZ
2018 - 2023

[Handwritten signature]

N° _____

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de HACIENDA

Decreto N° 8301.-

POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 7022/2022 «QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 88 Y 89 DE LA LEY N.º 6380/2019 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”».

-9-

Que la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda se ha expedido en los términos del Dictamen N.º 1000/2022, adhiriéndose in extenso a lo expuesto por la Subsecretaría de Estado de Tributación.

Que el Poder Ejecutivo, con la finalidad de observar el compromiso de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, y en la intención de ofrecer a los legisladores razones para revisar el proyecto de ley N.º 7022/2022, entiende justificada, en función a los argumentos enunciados, su objeción total.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

- Art. 1º.-** Objétase totalmente el proyecto de ley N.º 7022/2022 «Que modifica los artículos 88 y 89 de la Ley N.º 6380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”», sancionado por el Honorable Congreso Nacional a los veintisiete días del mes de octubre del año dos mil veintidós.
- Art. 2º.-** Devuélvase al Honorable Congreso Nacional el proyecto de ley N.º 7022/2022, a tenor de lo que prescribe el artículo 209 y concordantes de la Constitución.
- Art. 3º.-** El presente decreto será refrendado por el Ministro de Hacienda.
- Art. 4º.-** Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

[Handwritten signature]



Presidencia de la
REPÚBLICA
del **PARAGUAY**