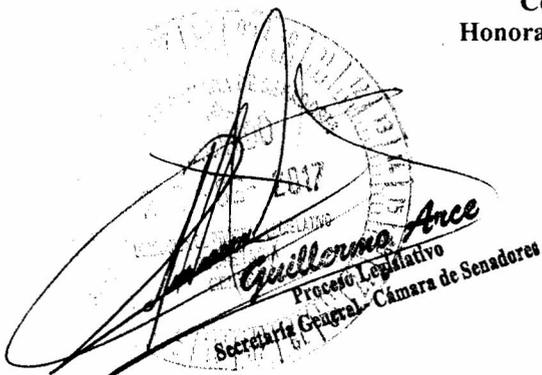




Congreso de la Nación
Honorable Cámara de Senadores



Asunción, 27 de setiembre de 2017

Señor
Senador Fernando Lugo, Presidente
Honorable Cámara de Senadores
E. S. D.

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos al Señor Presidente, y por su intermedio a los demás miembros de ésta Honorable Cámara de Senadores a los efectos de presentar Adjunto Proyecto de Ley: "QUE MODIFICA LA LEY N 125/91, MODIFICADO POR LA LEY N 2421/04, POR LA LEY N° 4045/10 Y POR LA LEY N° 5538/15 SOBRE EL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y DESTINA UN PORCENTAJE DEL MISMO AL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS ORIENTADOS A LA SALUD PUBLICA, A EDUCACION Y A LA CAPITALIZACION DE LA AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO, de conformidad a lo que dispone la Constitución Nacional y el Reglamento Interno de la Cámara.

Con la expectativa de que los señores senadores acompañen esta propuesta legislativa, hacemos propicia la ocasión, para saludarlo con nuestra más alta y distinguida consideración.

Dr. Arnoldo Weiss
Senador de la Nación

$\frac{1}{7}$

Blanca Ovelar de Duarte
Senadora de la Nación

Miguel A. López Perito
Senador de la Nación

QUE MODIFICA LA LEY N° 125/1991, MODIFICADO POR LA LEY N° 2421/2004, POR LA LEY N° 4045/2010 Y POR LA LEY 5538/2015, SOBRE EL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y DESTINA UN PORCENTAJE DEL MISMO AL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS ORIENTADOS A LA SALUD PÚBLICA, A LA EDUCACIÓN Y A LA CAPITALIZACIÓN DE LA AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO.

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°.- De la Creación del Arancel Específico

Créase un arancel específico para algunos bienes especificados en la Sección I del Artículo 106 de la Ley 125/91, detallados a continuación.

Sección I
1) Cigarrillos perfumados o elaborados con tabaco rubio egipcio o turco, virginia o similares
2) Cigarrillos en general no comprendidos en el numeral anterior
3) Cigarrillos de cualquier clase

Artículo. 2°.- Hecho Generador

El hecho generador del impuesto para el producto de fabricación nacional ocurrirá en el momento de la venta a nivel de fábrica, en la fecha de emisión de la factura o de la entrega del producto, el acto que suceda primero. En la importación, en el momento de la aceptación de la declaración aduanera.

Artículo. 3°.- De la Aplicación del Arancel

Conforme lo establecido en el Artículo 2°, cuando se importen o se enajenen por primera vez los productos fabricados en el país especificados en el Artículo 1°, se aplicará adicionalmente en concepto de Impuesto Selectivo al Consumo, un arancel específico o monto fijo por cada cajetilla de 20 (veinte) unidades de cigarrillos ofertada al consumidor final; El referido valor específico será de Guaraníes 1.500 (guaraníes un mil quinientos)

Para cajetillas de cigarrillos que contengan cantidades diferentes a las 20 (veinte) unidades establecidas como base para la aplicación del arancel específico, al monto a aplicar se definirá de manera proporcional a la cantidad de unidades de cigarrillos contenida en cada cajetilla en relación a la unidad patrón de 20 (veinte) cigarrillos.

El importe establecido a partir del segundo año será actualizado anualmente por el Poder Ejecutivo, en base al porcentaje de variación del índice de precios al consumo que se produzca en el período de doce meses anteriores al último ajuste correspondiente al primer año de aplicación de la presente ley y en cada año civil siguiente de acuerdo con la información que en tal sentido comunique al Banco Central del Paraguay por el organismo oficial competente.

Artículo 4°.- Del destino de la recaudación

Queda establecido que del total de lo recaudado por aplicación de las alícuotas establecidas por el Artículo 1° y el Artículo 3° de la presente Ley, se destinará:

a) El 20% (veinte por ciento) al Ministerio de Salud, de los cuales el 5% (cinco por ciento) será para el desarrollo de programas de prevención de enfermedades no transmisibles; el 5% (cinco por ciento) dirigido al Programa Alimentario Nutricional Integral para la erradicación de la desnutrición infantil, conforme lo establecido en la Ley 4698/12 y el 10% (diez por ciento) al fortalecimiento y expansión de las Unidades de Salud de la Familia (USF).


Miguel A. López Perito
 Senador de la Nación


Blanca Ovelar de Duarte
 Senadora de la Nación

b) El 60% (sesenta por ciento) al "Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación" para el financiamiento adicional de programas y proyectos a ser definidos por el Ministerio de Educación y Ciencias en las siguientes áreas: el 20% (veinte por ciento) para Programas de Apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes, el 20% (veinte por ciento) para programas de mejoramiento de la oferta educativa y el 20% (veinte por ciento) para programas de atención integral de la primera infancia, conforme lo estipulado en el Artículo 12.1 incisos b, c y d respectivamente de la Ley 4758/12.

Estos recursos formarán parte del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación, según lo establecido en el Artículo 9 inciso d de la Ley 4758/12 y con el mismo tratamiento a lo estipulado en los Artículos 10 y 11 de esa misma Ley.

c) El 20% (veinte por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), de los cuales 10% (diez por ciento) se destinará a la concesión de créditos para la construcción de viviendas y 10% (diez por ciento) para créditos de proyectos de microempresas.

El Ministerio de Hacienda deberá depositar estos fondos en forma mensual en las cuentas especiales habilitadas exclusivamente a estos efectos, abiertas en el Banco Nacional de Fomento o en el Banco Central, según corresponda.

Artículo 5°.- De los Mecanismos de Control

A los efectos de lograr una correcta liquidación y recaudación del impuesto, el Poder Ejecutivo deberá fortalecer los procedimientos de control de la producción y comercialización de productos de tabaco e implementará procedimientos de control en línea a la fabricación de productos de tabaco, aplicando procedimientos de control físico inviolables e inalterables basados en herramientas tecnológicas apropiadas que faciliten la aplicación e identificación de los mismos.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria y Comercio y en estricta colaboración Organismos Internacionales de Cooperación y técnicos expertos en el tema, determinará las características del distintivo y su forma de aplicación, así como los sistemas y/o herramientas más eficientes para el control de la producción y comercialización.

A los efectos de dar operatividad a los sistemas y/o herramientas de control de la producción y comercialización en línea de los bienes especificados en el Artículo 1° de la presente Ley, los fabricantes financiarán dichos sistemas y/o herramientas de producción y comercialización, e implementarán su funcionamiento operativo a partir de los sesenta (60) días de la promulgación de esta Ley.

Artículo 6°.- De las infracciones

En materia de infracciones, son aplicables las normas establecidas en el Capítulo III del Libro V de la Ley Nro. 125/91 en texto modificado por la Ley Nro. 2421/04.

Artículo 7°.- De la no implementación y manipulación indebida

La no implementación, la implementación parcial y/o la manipulación indebida de los sistemas de control de la producción y comercialización de los productos de tabaco constituirán, salvo prueba en contrario, presunción de defraudación.

En caso de que se aplique esta presunción, la defraudación será penada con una multa entre una (1) y diez (10) veces el tributo defraudado o pretendido defraudar.

Artículo 8°.- De la vigencia

Las disposiciones de la presente Ley entraran en vigencia dentro de los 90 (noventa) días a partir de la publicación de la presente ley o desde la fecha que lo disponga el Poder Ejecutivo dentro del citado plazo.

Artículo 9°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


Miguel A. López
Senador de la Nación


Blanca Ovelar de Duarte
Senadora de la Nación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sostenibilidad del desarrollo del Paraguay del futuro depende principalmente del fortalecimiento del capital humano de toda su población. Y siendo que este se da de manera progresiva y gradual, el desafío de mejorar el capital humano y social del Paraguay dependerá de las estrategias y planes de acciones que en este sentido se tomen durante las siguientes décadas.

La inversión social más rentable es aquella orientada a la primera infancia y la educación, y es el mecanismo que permitirá durante las siguientes décadas, el fortalecimiento de nuestro capital humano a través del progresivo remplazo generacional de la fuerza productiva paraguaya. Es a este remplazo generacional, integrado hoy por nuestros niños y adolescentes, al que debemos brindar todas las oportunidades que permitan mejorar radicalmente los indicadores que inciden en la formación de capital humano. En este sentido, la salud, la nutrición infantil, la adecuada protección y una educación de mucha mejor calidad para todos ellos, son tareas que la sociedad debe asumir de manera urgente e impostergable.

La respuesta a todas esas necesidades urgentes e impostergables requiere una asignación de recursos tal, que permita el desarrollo eficiente y sostenible de los planes y programas orientados a las mismas. En contrapartida, el principal obstáculo que el estado encuentra en la tarea de fortalecer dichos planes y programas es la falta de recursos suficientes.

Este Proyecto de Ley tiene su origen en la identificación de “Espacios Fiscales”, es decir, grandes diferencias que con el régimen tributario comúnmente aceptado a nivel mundial tienen algunos sectores de nuestra economía, cuyos ajustes no tienen un impacto masivo en la población, y que representan oportunidades para el estado en la tarea de generar recursos con los cuales fondear los planes y programas de orientados al fortalecimiento de nuestro capital humano.

Dadas las diferencias con el esquema tributario a nivel mundial, el espacio fiscal más importante en el estado se encuentra en la industria del tabaco, específicamente la de los cigarrillos, donde el Paraguay tiene uno de los regímenes impositivos más bajos del mundo. Según el último informe de la Organización Mundial de la Salud (2015) relacionado a la industria del tabaco, el Paraguay es el país en toda América en el cual el cigarrillo es más barato y con menor carga impositiva, siendo en el mundo y entre 195 países, el sexto país con menores precios para este producto por delante de Iraq, Camboya, Afganistán, Libia y Kirguistán.

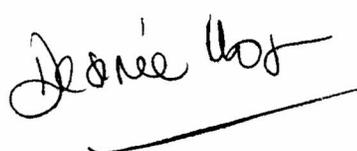
En todo el mundo, los países están estableciendo progresivos impuestos a los cigarrillos y aumentando sus precios con el doble objetivo de proteger la salud de su población, estableciendo así barreras económicas orientadas a evitar el acceso precoz de niños y jóvenes al hábito de fumar y como medida compensatoria para generar recursos y solventar los gastos, que para la salud pública representa la asistencia de los pacientes que requieren atención como producto de patologías ocasionadas por dicho hábito de fumar.

Como antecedente regional reciente el Brasil estableció en agosto de 2011, un precio mínimo de 3 Reales para la comercialización de cigarrillos en su territorio. Esto, como acción compensatoria para solventar los 10.000 millones de dólares anuales que las consecuencias del hábito de fumar de 60 millones de personas ocasionan a su sistema público de salud. En contrapartida, su recaudación en el año 2011 se aproximó a los 3.500 millones de dólares anuales, hecho que ha motivado la decisión de establecer precios mínimos progresivamente crecientes en el tiempo para los cigarrillos.

En el Paraguay, en el año 2011 se estimaba que los costos para nuestro sistema de salud representaban unos 128 millones de dólares, en tanto que la recaudación de la industria del tabaco, por todo concepto (Renta, Selectivo al consumo e IVA) alcanzó 75 millones de dólares ese mismo año.


Miguel A. López Perito
Senador de la Nación


Dr. Arnoldo Weiss
Senador de la Nación




Blanca Ovelar de Duarte
Senadora de la Nación

Las enormes ventajas en el régimen impositivo paraguayo comparadas con la región y el mundo, sumadas a las medidas cada vez más rigurosas que los países del mundo están adoptando en materia tributaria a este sector de la economía, originaron desde hace dos décadas el crecimiento sin precedentes de la industria tabacalera en el Paraguay.

Según un informe del Ministerio de Hacienda, presentado en junio de 2011 en un encuentro regional realizado en Panamá, la producción e importación de cigarrillos en el Paraguay alcanzó ese año niveles cercanos a las 3000 millones de cajetillas de cigarrillos de 20 unidades. Esto equivale a decir, según la misma fuente, que solo el 5% del total de movimiento de mercado (producción e importación) es consumido en Paraguay, representando el excedente (el 95%) un volumen que tiene por destino el mercado internacional.

Estos mismos resultados se pueden inferir si se comparan los niveles de importación de hoja de tabaco y de producción local de esta materia prima. De ese análisis comparativo se concluye además, que el 95% de la materia prima empleada en la fabricación de cigarrillos en Paraguay es de origen importado, transformando al sector tabacalero del Paraguay en una eficiente industria “maquiladora” de cigarrillos para el resto del mundo.

Un último análisis comparativo, que refuerza la tesis del espacio fiscal del sector tabaco, representa la información de producción y recaudación fiscal de dos países de la región, Argentina y Uruguay.

La República Argentina, produjo en el 2011, 2000 millones de cajetillas de 20 unidades, equivalentes al 60% del movimiento local de producción e importación, recaudando en contrapartida 2.200 millones de dólares. En abril de 2016, un nuevo ajuste a los impuestos a los cigarrillos estima un ingreso de 2.600 millones de dólares para el referido país.

La República Oriental del Uruguay por su parte, en el 2011 produjo 140 millones de cajetillas de 20 unidades, equivalentes al 5% de nuestro movimiento local, recaudando en este concepto 400 millones de dólares.

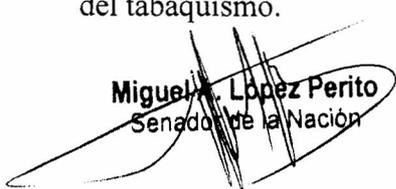
Paraguay, por su parte, con un movimiento de mercado de 3000 millones de cajetillas de 20 unidades, recaudó en el año 2011 sólo 75 millones de dólares.

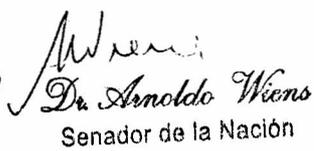
Sin lugar a dudas, el “Espacio Fiscal” del sector tabaco, representa para el Paraguay una oportunidad única para la generación de recursos a ser orientados, conforme especifica este Proyecto de Ley, al fortalecimiento del capital humano de nuestros niños y de nuestros jóvenes.

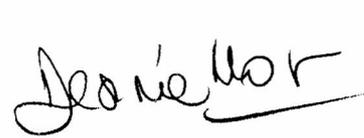
Al enfoque “economicista” de los “Espacios Fiscales”, es necesario sumar dos argumentos no menos importantes, el primero vinculado a la salud pública, y otro con un enfoque legal producto de compromisos asumidos por el estado paraguayo con la Organización Mundial de la Salud en el año 2006.

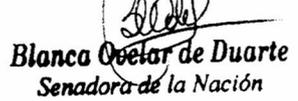
Bien es sabido que el consumo de productos de tabaco genera gastos elevados por la atención y tratamiento de las patologías derivadas y determinadas altos costos asistenciales, que el Banco Mundial estimó en 1999 de entre el 5 al 15% de los gastos sanitarios de los países de ingresos medios y altos. De ahí se estiman los ya mencionados 128 millones de dólares de gastos en salud para el estado paraguayo

En consecuencia, el consumo de tabaco constituye un tema de salud pública, por lo cual la política fiscal debe tener en cuenta no solamente el nivel de recaudación que la imposición sobre el tabaco produce, destinada a la atención de las necesidades generales del Estado, sino que debe también contribuir a desalentar el consumo y la prevalencia del fumador. Además de los costos directos de salud pública que se plantean por las enfermedades derivadas del consumo de tabaco, existen importantes costos sociales de tipo indirecto (no sanitario) ocasionados por las muertes tempranas, por la mayor pérdida de días de trabajo de los fumadores y los costos para las familias generados por el cuidado de los enfermos a consecuencia del tabaquismo.


Miguel A. López Perito
Senador de la Nación


Dr. Arnoldo Weiss
Senador de la Nación




Blanca Oester de Duarte
Senadora de la Nación

000006
Asimismo, en todo el aumento de los impuestos y precios a los productos de tabaco tiene el efecto positivo de reducir el consumo y la prevalencia de las enfermedades derivadas del mismo así como de aumentar la recaudación fiscal, resultado que surge del carácter adictivo de estos productos.

Además, y como ya se expuso en el enfoque economicista, los impuestos sobre el tabaco son susceptibles de ser utilizados como herramienta para aumentar los ingresos fiscales, ya que normalmente el universo de consumidores es poco sensible al aumento de su precio debido a su característica de bienes adictivos.

La Constitución Nacional garantiza la protección integral de la salud del ser humano, por ende en todo lo relativo al consumo de productos de tabaco, deberá tenerse presente los riesgos directos e indirectos que conllevan su consumo.

Por otro lado, el Paraguay se encuentra comprendido como los demás países de la región y del mundo en una lucha contra la epidemia de tabaquismo, la cual, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), provoca la muerte de 6 millones de personas en el mundo anualmente y matará a más de mil millones de personas en el presente siglo; el Ministerio de Salud Pública estima que la epidemia mata alrededor de 700 personas anualmente en el Paraguay.

Asimismo, Paraguay se ha comprometido a dar cumplimiento irrestricto al tratado mundial Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), en el que revisten especial importancia los Arts. 6 y 15, que establecen la recomendación de adoptar medidas relacionadas a la reducción del consumo de tabaco y la lucha contra el comercio ilícito del mismo. Por estos motivos resulta imprescindible implementar medidas a partir de la implementación de nuevas tecnologías para el control del comercio de productos de tabaco.

El Paraguay por Ley N°. 2696/2006 ha ratificado el Convenio y la Organización Mundial de Salud (OMS) plantea que la carga impositiva del impuesto al tabaco (sin considerar impuestos generales del consumo como el IVA) respecto del precio final de los cigarrillos y productos de tabaco debe ser del 70% del precio al consumidor; sin embargo, en nuestro país el actual ISC a los cigarrillos alcanza un nivel sobre el precio al consumo de alrededor de un 9% en promedio, imposición además muy por debajo de la media regional que es de un 54%.

Consecuentemente el aumento del impuesto debe ser sustancial dado el atraso existente, estableciéndose una suma fija por paquete o cantidad de cigarrillos que se actualizará anualmente por la evolución de la inflación, de modo a no perder valor real una vez alcanzado un nivel adecuado de presión fiscal. Este mecanismo de impuesto fijo promoverá, al trasladarse a los precios, un fuerte aumento en todas las marcas de cigarrillos de bajo precio y evitara la dispersión de precios actual, mecanismo de mercado que solo facilita el mayor acceso a través de precios bajos a las personas jóvenes y de menos poder adquisitivo.

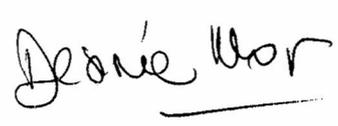
Además, en lo atinente a los productos del tabaco resulta imprescindible, para adecuar al país a la lucha contra una epidemia evitable que sigue impactando negativamente sobre la salud y los recursos nacionales, utilizar la política fiscal como complemento de las otras acciones clave planteadas en el CMCT, para ubicar al país dentro del conjunto de países que están a la vanguardia de la protección de la salud de sus habitantes.

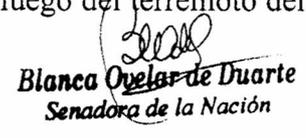
Será fundamental y necesario dotar a la Administración Tributaria de las más amplias facultades para fortalecer los instrumentos de control de manera a asegurar la recaudación establecida por el presente Proyecto de Ley, lo cual incluye la utilización de nuevas tecnologías, cuyo costo debe ser soportado por el consumidor final, en razón de las externalidades negativas que el consumo de los productos del tabaco provoca.

Los países recurren con frecuencia a las adecuaciones tributarias en los espacios fiscales, con el objeto de generar recursos para hacer frente a situaciones de urgencia o emergencia. México, luego del terremoto del


Miguel A. López Perito
Senador de la Nación


Dr. Arnoldo Wiens
Senador de la Nación




Blanca Ovelar de Duarte
Senadora de la Nación

año 1985 y recientemente Chile luego del sismo del año 2010, hicieron uso de esta medida para financiar una parte importante del proceso de reconstrucción que debieron iniciar luego de aquellos eventos.

Es necesario revertir algunas tendencias, e iniciar la urgente implementación de acciones sobre algunos aspectos en los cuales se basa la formación de nuestra más grande riqueza, nuestro futuro capital humano.

Esta es la razón por la cual la recaudación proveniente de la aplicación de esta Ley se orienta a financiar programas de Salud y Educación, pilares de la formación del capital humano.

Todas estas acciones, tendrán un efecto tangible de mediano plazo en la economía y el desarrollo del Paraguay, y con seguridad generarán un proceso de transformación social positivo en nuestro país.

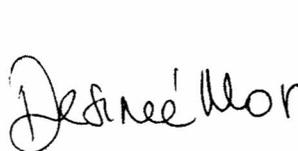
En el conocimiento de que los resultados de las citadas acciones a ser financiadas por este Proyecto de Ley tienen esa expectativa de retorno de mediano plazo, y con el objetivo de generar respuestas inmediatas a algunas necesidades urgentes que afectan a la población como son la generación de empleos de distinto grado de calificación, y la disponibilidad de créditos con bajas tasas y largo plazo necesarias para el fomento a las actividades productivas y la construcción de viviendas, se plantea una importante asignación de recursos a la Agencia Financiera para el Desarrollo (AFD).

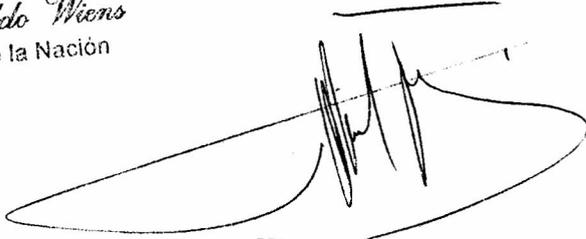
La AFD hará disponibles dichos recursos en la población a través de su esquema establecido y que ya ha generado un importante impacto en la economía, principalmente en el sector de la construcción y la financiación de microemprendimientos, hecho que origina una importante demanda de empleos e inicia una importante cadena de generación de valor.

Por todo lo expuesto, razones importantes de largo plazo, y urgentes de corto plazo, es necesario adecuar la legislación nacional para ajustar el régimen tributario a la industria del tabaco, de modo a brindar a nuestro presente una opción que responda a algunas de sus necesidades, y al futuro del Paraguay representado por nuestros niños y jóvenes, mejores oportunidades para de desarrollo.

En consecuencia, solicitamos el acompañamiento de los colegas para la aprobación del presente proyecto de Ley.


Dr. Arnoldo Wiers
Senador de la Nación


Blanca Obelar de Duarte
Senadora de la Nación


Miguel A. López Perito
Senador de la Nación