

# EFICIENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA

## Una tarea en construcción

Dionisio Borda  
Manuel Caballero





# EFICIENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA

## Una tarea en construcción

Dionisio Borda  
Manuel Caballero



## **EFICIENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA**

### **Una tarea en construcción**

*Dionisio Borda*  
*Manuel Caballero*

© Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”

Implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay

Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813

[cadep@cadep.org.py](mailto:cadep@cadep.org.py)

[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)

Febrero, 2016.

ISBN: 978-99967-819-0-2 (versión web)

ISBN: 978-99967-760-9-0 (versión impresa)

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea

Diseño y diagramación: Karina Palleros

## RESUMEN

El sistema tributario del Paraguay, de escasa eficiencia y equidad en el periodo 2004-2014, presenta seis características resaltantes: tasas impositivas bajas y baja presión tributaria para el grado de desarrollo del país; presión tributaria estancada; alta predominancia de impuestos indirectos; asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos; elevados gastos tributarios; e impacto fiscal regresivo. El nuevo arreglo fiscal para mejorar la eficiencia y la equidad tributaria debería incluir la revisión y ajuste de las tasas impositivas, el incremento de la imposición directa, la disminución de los gastos tributarios y el aumento de la presión tributaria. Se trata de medidas que apuntan a generar más recursos para el financiamiento de bienes y servicios públicos desde una perspectiva de mayor equidad. El objetivo último del fortalecimiento de la fiscalidad es el desarrollo económico y la mejora del bienestar y la cohesión social. No puede haber incompatibilidad entre las políticas orientadas al crecimiento económico y las políticas dirigidas a la equidad social.

## ABSTRACT

The current tax system (2004-2014), weak in efficiency and equity, shows six properties: low tax rates and tax/GDP ratio for the country development level; stagnant tax/GDP ratio overtime; high indirect taxation ratio; asymmetry between tax burden and economic sector size; high tax expenditure; and regressive fiscal impact. In order to improve tax efficiency and equity, a set of measures should be applied in the new fiscal agreement, such as: tax review and adjustment; direct taxation increase; tax expenditure reduction; and tax/GDP ratio increase. All these measures aim to raise financial resources in order to provide public goods and services to improve equity. The final goal of fiscal strengthening is economic development and social welfare and cohesion improvement. In the long there must not be any tradeoff between economic growth and equity policy.

# ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Tasas impositivas bajas y baja presión tributaria .....</b>	<b>7</b>
<b>Crecimiento y posterior estancamiento de la presión tributaria .....</b>	<b>9</b>
<b>Predominio de impuestos indirectos .....</b>	<b>12</b>
<b>Asimetría entre estructura impositiva y sectores económicos .....</b>	<b>14</b>
<b>Elevados gastos tributarios.....</b>	<b>17</b>
<b>Impacto fiscal regresivo.....</b>	<b>20</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>22</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>24</b>

## **Gráficos**

Gráfico 1. Presión tributaria en porcentaje del PIB.....	9
Gráfico 2. Participación relativa de impuestos directos e indirectos.....	13
Gráfico 3. Participación relativa de impuestos directos e indirectos por países 2013.....	13

## **Tablas**

Tabla 1. Tasas impositivas, presión tributaria y rendimiento de impuestos.....	7
Tabla 2. Participación relativa de impuestos.....	14
Tabla 3. Estructura del impuesto a la renta corporativa .....	15
Tabla 4. Participación en el PIB por sector económico.....	16
Tabla 5. Gasto tributario en porcentaje del PIB .....	17
Tabla 6. Participación relativa del gasto tributario.....	17
Tabla 7. Gasto tributario por tipo de exención en porcentaje del PIB.....	18
Tabla 8. Distribución del gasto tributario 2014 por nivel de ingreso .....	21

## Introducción

Este es el primero de tres estudios sobre equidad tributaria, en el marco del proyecto “*Debate y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay*” implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea. Tratamos, desde un enfoque de la justicia tributaria y con datos oficiales del Estado, el tema de los ingresos tributarios y del nivel de cumplimiento impositivo en el periodo 2004-2014. Habida cuenta de la falta de disponibilidad de series históricas desglosadas y actualizadas, para profundizar el análisis de algunos aspectos hemos tenido que recurrir a publicaciones que tuvieron acceso más amplio y detallado a los datos impositivos.

En esta investigación exploramos desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad, la situación tributaria reciente en el Paraguay. Por eficiencia entendemos aquí la capacidad de la administración tributaria de hacer cumplir las reglas y de recaudar los impuestos con el menor costo posible. La equidad, a su vez, hace referencia al grado de adecuación de la carga tributaria a la capacidad de pago de los diferentes grupos de contribuyentes.

El actual arreglo fiscal<sup>1</sup> refleja, en primer término, las características de una sociedad excluyente y con altos niveles de desigualdad. En segundo lugar, la debilidad de las instituciones democráticas, con ausencias programáticas, escasa capacidad de diseño de políticas y fragilidad del Poder Judicial. En tercer lugar, el círculo vicioso en el cual el Estado está atrapado: instituciones débiles, corrupción, ineficiencia, escasa disponibilidad de recursos y baja calidad de la política y de la gestión pública. También deja entrever las condiciones de crisis fiscal y altos niveles de legitimidad del Gobierno en las que las reformas tributarias (1991 y 2004) tuvieron lugar.

La dimensión fiscal cobra una importancia que va más allá del concepto puramente económico. Como dice Richard Weber, “la política fiscal es el reflejo de la estructura de poder de una comunidad políticamente organizada y la columna vertebral de las democracias que aspiran a conseguir sociedades cohesionadas”<sup>2</sup>.

1 Para un desarrollo completo de estas hipótesis ver: Borda, D. y Caballero, M. (2013), pp. 313-315.

2 Ministerio de Hacienda y Unión Europea (2011), p. 12.

En consecuencia, la agenda pública debe abordar las falencias tributarias del actual arreglo fiscal para la eficiencia y la equidad tributaria con el fin de incrementar la productividad económica y el bienestar social, y disminuir la brecha de desigualdad. Un mejor arreglo fiscal es necesario y posible.

Este trabajo prosigue analizando las tasas impositivas y la presión tributaria, los impuestos indirectos, la asimetría de la estructura impositiva, los gastos tributarios, regresividad fiscal y termina con las conclusiones y recomendaciones.

## Tasas impositivas bajas y baja presión tributaria

El funcionamiento de un Estado depende de su capacidad de recaudar impuestos. A mayor capacidad tributaria corresponde, en líneas generales, un nivel de desarrollo más elevado. Un desarrollo más elevado incrementa las exigencias de gasto público en salud, educación, protección social, infraestructuras y comunicación, lo que demanda mayor financiación. Las tasas impositivas bajas y la baja presión tributaria limitan el desarrollo del país y no son determinantes, como se cree, para atraer las inversiones y fortalecer la competitividad económica.

La competitividad de una economía depende, más bien, de la fortaleza de sus instituciones, la calidad de sus servicios públicos, el desarrollo de su capital humano y la infraestructura disponible. Prueba de ello es que, teniendo niveles impositivos bajos, el Paraguay ocupa uno de los últimos lugares en el ranking de competitividad internacional, la ubicación 120 entre 144 países según el último reporte del *World Economic Forum*<sup>3</sup>. Mejor posicionados se encuentran países de la región relativamente similares<sup>4</sup> como Uruguay (80) y Bolivia (105), cuyas tasas impositivas y presión tributaria son más elevadas (Tabla 1).

**Tabla 1** - Tasas impositivas, presión tributaria y rendimiento de impuestos

País	PIB per cápita PPA 2013 (US\$ precios actuales)	Presión Tributaria Promedio (2010-2013)	Ingreso Impuesto a la Renta Corporativa en % PIB Promedio (2010-2013)	Tasas del Impuesto a la Renta Corporativa (IRC)	Ingreso IVA en % PIB Promedio (2010-2013)	Tasas IVA
Uruguay	19.956	19,2	7,0	25	8,8	23
Bolivia	6.293	19,2	5,1	25	10,0	13
Paraguay	8.499	12,3	2,5	10	6,4	10

FUENTES: Banco Mundial, CepalStat y Ministerio de Hacienda del Paraguay.

3 World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2014-2015, p. 13.

4 Excluimos a Argentina y Brasil por el tamaño de sus economías y su estructura productiva marcadamente diferentes.

Utilizando el PIB per cápita Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)<sup>5</sup> como término de comparación, el Uruguay sería el país más desarrollado en este grupo, quedando el Paraguay y Bolivia bastante por debajo de aquél. Pero considerando la presión tributaria, también Bolivia (19,2), además de Uruguay (19,2), está muy por encima de Paraguay (12,3). Pareciera ser que el Paraguay tiene una presión tributaria menor de la que demanda su desarrollo relativo, por lo que debería abandonar la estrategia de competitividad basada en tasas impositivas bajas e incrementar la presión tributaria.

Esa desigual presión tributaria está explicada, parcialmente, por las diferencias de tasas impositivas y de rendimiento de los principales impuestos, como se puede apreciar en la *Tabla 1*. La tasa del impuesto a la renta corporativa del Paraguay (10%) es menor que la de Bolivia (25%) y de Uruguay (25%), así como el ingreso generado por este impuesto: Paraguay (2,5% del PIB), Bolivia (5,1%) y Uruguay (7,0%). La misma tendencia se observa en las tasas del impuesto al valor agregado: Paraguay (10%), Bolivia (13%) y Uruguay (23%) y en el ingreso generado por el IVA, de 6,4%, 10,0% y 8,8% del PIB, respectivamente. Las diferencias de rendimiento pueden obedecer a los grados de alcance de las alícuotas en la base tributaria y, en menor medida, al nivel de cumplimiento de la ley tributaria en cada país. En definitiva, está claro que las tasas impositivas bajas y la baja presión tributaria no determinan automáticamente una mejor competitividad y, en cambio, la insuficiencia de recursos fiscales resta fortaleza al crecimiento económico a largo plazo y al desarrollo humano.

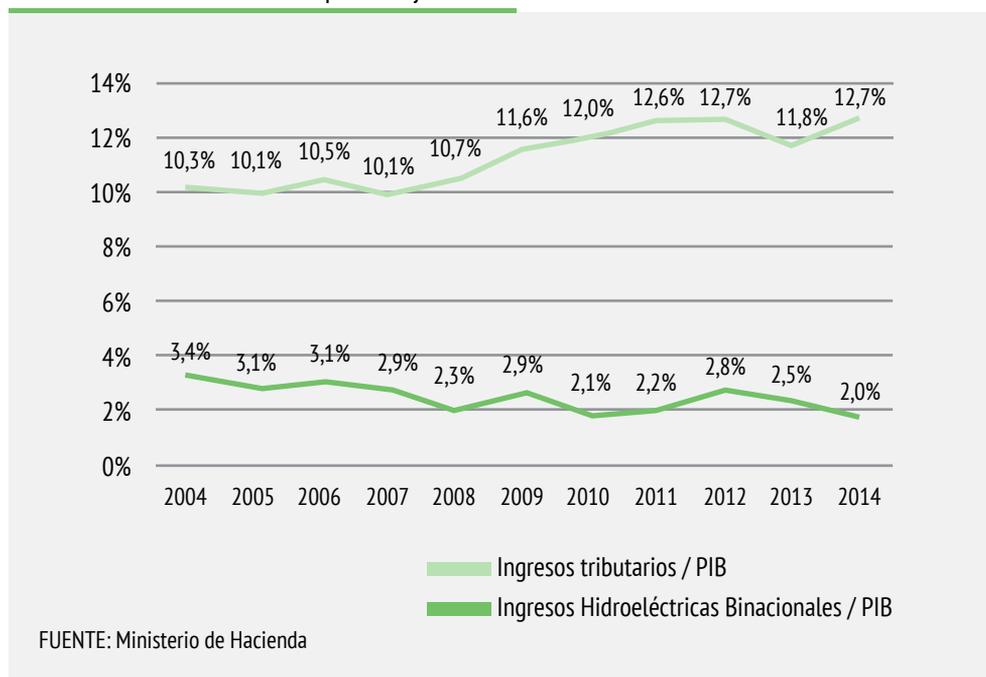
---

5 El criterio PPA toma en cuenta la variación de los precios de cada país (medido en US\$) por lo que el PIB per cápita es comparable de un país a otro. Es una medida mejor que la del PIB bruto nominal per cápita en US\$.

## Crecimiento y posterior estancamiento de la presión tributaria

La reforma tributaria implementada a partir de 2005 tuvo como resultado el incremento de la presión tributaria en los siguientes años, de 10,1% a 12,7% del PIB. Este aumento de la presión tributaria se debió a la mayor formalización de la economía como consecuencia de menores tasas impositivas y bases más amplias. Sin embargo, a partir de 2012 la presión tributaria experimentó un estancamiento en torno al 12,7%.

**Gráfico 1.** Presión tributaria en porcentaje del PIB



La capacidad potencial de recaudación tributaria del Paraguay está en el orden de 21,8% del PIB, de acuerdo con una investigación realizada en 2008 que tuvo en cuenta las características económicas, geográficas, demográficas, sociales e institucionales del país<sup>6</sup>. Como se puede apreciar, existe un amplio espacio entre la presión tributaria actual y la capacidad de recaudación potencial. Es decir, un

6 FMI (2008), p. 20.

margen importante para implementar políticas impositivas que aumenten sustancialmente la presión tributaria.

La actual baja presión tributaria del Paraguay es parcialmente compensada por la renta complementaria que el país recibe por la generación de energía en las hidroeléctricas binacionales, que representó un promedio de 2,6% del PIB en los últimos diez años (2005-2014). Esta contribución al fisco goza de cierta estabilidad porque se trata de un ingreso contractual calendarizado, no sujeto a los precios de mercado.

Existe, además, una serie de factores que explican la baja recaudación impositiva: leyes inadecuadas, exceso de gasto tributario, administración poco capacitada, preferencia por baja tributación y pocos bienes y servicios públicos<sup>7</sup>.

La preferencia por la baja tributación en el país refleja la influencia de la élite económica y política, posiblemente con la complacencia de una parte de la sociedad. Ello explica que, en general, el sistema tributario alcance escasamente a algunos sectores o que estos cuenten con mecanismos legales para lograr una menor tributación. Como la coexistencia de pobreza y concentración de riqueza puede significar un problema importante de representación y de calidad de la democracia local, el tema tributario está ausente en la plataforma de los partidos políticos y los movimientos sociales. Mientras, una sociedad desigual refuerza la desigualdad a través de su régimen tributario.

La ley tributaria tiene regímenes diferenciados para sectores económicos e instituciones. Así, el impuesto a la renta corporativa tiene dos regímenes: el impuesto a la renta de las actividades industriales, comerciales y de servicios (IRACIS) y el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (IRAGRO), con una marcada diferencia en las reglas de deducibilidad a favor de la agricultura empresarial. Además, estas reglas no tienen en cuenta las dificultades de fiscalización del sector agropecuario. Otro caso es el de las instituciones que participan en un mismo sector económico y mercado pero tienen régimen tributario diferenciado. Esta situación se da, por ejemplo, entre los bancos y las grandes cooperativas de ahorro y crédito, también entre las empresas agropecuarias y las grandes cooperativas de producción.

El gasto tributario es otro modo de disminuir la recaudación efectiva, manteniéndola por debajo del potencial de recaudación. Consiste en la ausencia de recaudación por exenciones establecidas en el sistema tributario para favorecer

---

7 Ibidem.

o estimulara determinados sectores económicos, tipos de contribuyentes o ámbitos geográficos. Naturalmente, este sacrificio fiscal debería responder al beneficio económico obtenido a cambio, en términos de generación de empleos y de mayor producción e ingreso. El IVA aporta el 70,9% de los gastos tributarios seguido por el impuesto a la renta corporativa con 11,7% y los aranceles aduaneros con 15,7%. El total del gasto tributario en 2014 fue de 1,9% del PIB<sup>8</sup>.

Otro factor que reduce la efectividad de la recaudación tributaria es la escasa capacidad de la administración tributaria, a pesar de haber mejorado en los últimos años, sobre todo en tecnología de la información y procedimientos administrativos.

Por último, es relativamente limitada la valoración de la sociedad del vínculo entre la tributación y la provisión de bienes y servicios públicos. También podría ser que la sociedad tenga cierta desconfianza para entregar más recursos a una administración que tiene problemas de credibilidad, conformándose un círculo vicioso (baja tributación, escasa provisión de bienes y servicios públicos) en este sentido. Pero resulta contradictorio que se demanden más servicios y bienes públicos con bajos niveles de imposición. O que se pretenda incrementarlos exclusivamente mediante el endeudamiento, pues, si bien éste constituye un instrumento válido para financiar inversiones, no puede sustituir a los recursos propios. Con el esquema institucional y tributario actual, el crecimiento económico que generaría la inversión financiada con recursos del crédito no garantiza por sí solo el repago de las deudas. Por lo tanto, el endeudamiento presente supone un mayor nivel de presión tributaria o un riesgo fiscal cierto en el futuro. La estrategia de desarrollo a largo plazo plantea, necesariamente, un aumento sustancial de los ingresos tributarios, eliminando gradual y ordenadamente los privilegios impositivos y la evasión; al tiempo de, también gradualmente, aumentar las tasas impositivas y ampliar la base tributaria.

La adecuación fiscal de 2004 ha dado buenos resultados en términos de formalización y mayor presión tributaria, pero es necesario considerar un nuevo acuerdo fiscal que elimine las debilidades de las normas, suprima las numerosas exenciones y permita una mayor contribución de los sectores con altos ingresos.

---

8 CIAT (2015), p. 14.

## Predominio de impuestos indirectos

Los impuestos directos gravan los ingresos o el patrimonio de las personas físicas y jurídicas, mientras que los impuestos indirectos gravan transacciones determinadas y, generalmente, se cargan al consumidor final. La ventaja de la imposición directa es su progresividad, en el sentido de que grava a quienes tienen más patrimonio o más ingreso; y sus desventajas son la dificultad para recaudarla y la facilidad para eludirla. En cambio, la recaudación de la imposición indirecta es más fácil porque se traslada a los precios y normalmente se percibe de los agentes de retención que, por lo general, no son los que soportan la carga fiscal. Por esta razón, los impuestos indirectos tienen un componente de regresividad. Una noción comúnmente aceptada es que hay una correlación positiva entre el crecimiento de la imposición directa y el nivel de desarrollo de los países<sup>9</sup>.

La relación entre impuestos directos e indirectos se ha mantenido bastante estable en el Paraguay a lo largo de los años, pasando de 18% y 82%, respectivamente, en 2004 a 21% y 79% en 2014, de manera que en todo el período de estudio se tiene un promedio de 19% de impuestos directos vis a vis una media 81% de impuestos indirectos. Vemos, así, que en diez años la participación de la imposición directa experimentó un ligero aumento de tres puntos porcentuales.

A nivel regional el Paraguay está por debajo de Bolivia y de Uruguay en la imposición directa. Mientras que Paraguay tuvo una contribución de 21% en 2013, Bolivia y Uruguay registraron participaciones de 28% y 38%, respectivamente. Esta diferencia revela un mayor grado de regresividad e inequidad tributaria en el Paraguay.

Después de más de diez años de vigencia de la actual ley tributaria, cuyo objetivo principal ha sido la formalización económica, es necesario revisar las normas sobre la imposición directa y los gastos tributarios asociados, así como fortalecer la capacidad de fiscalización de los impuestos directos.

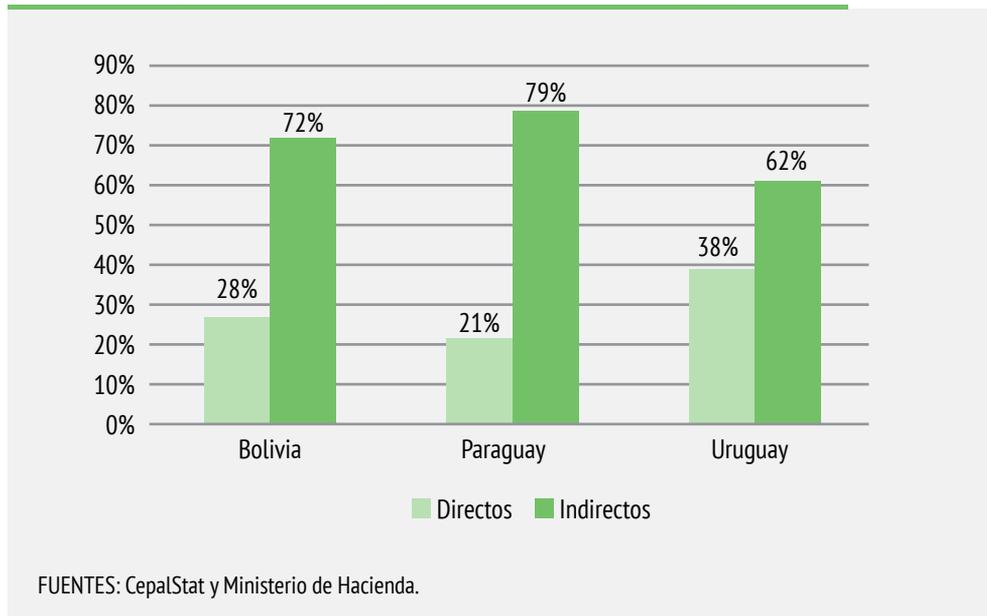
---

9 Ministerio de Hacienda (2010), p. 32.

**Gráfico 2.** Participación relativa de impuestos directos e indirectos



**Gráfico 3.** Participación relativa de impuestos directos e indirectos por países 2013



## Asimetría entre estructura impositiva y sectores económicos

Los impuestos más importantes de la estructura tributaria a fines de 2014 fueron el IVA (53,4%), el impuesto a la renta (21,1%), el impuesto selectivo al consumo (14,3%) y los aranceles (10,2%). La tendencia histórica muestra un crecimiento de la participación del IVA, de 40% en 2004 a 53,4% en el 2014, y del impuesto a la renta, de 18,3% a 21,1% en ese mismo periodo. Estos incrementos pueden obedecer al efecto de una mayor formalización de la economía, objetivo buscado con tasas más bajas y bases más amplias por la reforma tributaria de 2004. De otro lado, el impuesto selectivo al consumo y los aranceles cayeron de 19,3% a 14,3% y de 18,5% a 10,2%, respectivamente, en el mismo lapso. La caída del impuesto selectivo al consumo se explica principalmente por la disminución que experimentó la participación del impuesto selectivo al combustible cuando éste dejó de ser un impuesto *ad valorem* (tasa fija) para convertirse en un impuesto específico (cifra fija). Los aranceles presentan una situación más compleja. La sostenida caída de su participación, desde 18,5% en 2004 hasta 10,2% en 2014, está asociada con la entrada en vigencia, en forma gradual, del esquema de arancel cero en intrazona del Mercosur; la ampliación de la lista de excepciones al arancel externo común para las importaciones de bienes de capital e insumos de la extrazona; y la firma de tratados de libre comercio del Mercosur con otros países sudamericanos, Israel, Sudáfrica, Egipto, etc.

**Tabla 2.** Participación relativa de impuestos

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso, las utilidades y otros	18,3%	17,0%	16,2%	17,5%	18,2%	23,8%	18,4%	19,8%	20,9%	20,9%	21,1%
IVA	40,0%	44,7%	47,3%	50,2%	52,1%	48,3%	51,8%	51,4%	51,0%	53,3%	53,4%
Selectivos al Consumo	19,3%	17,3%	17,3%	18,7%	16,1%	16,2%	15,6%	15,3%	15,5%	13,9%	14,3%
Comercio y transacciones internacionales	18,5%	14,1%	12,4%	11,9%	12,3%	10,6%	13,4%	12,9%	11,8%	11,0%	10,2%
Otros	3,9%	7,0%	6,7%	1,7%	1,4%	1,0%	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%	1,1%
<b>Total Ingresos tributarios</b>	<b>100%</b>										

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

En la estructura impositiva resalta la escasa participación de la imposición directa, donde el impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (IRACIS) constituye el 87,4% del total del impuesto a la renta corporativa en 2014. En contraste, el Impuesto a las actividades agropecuarias (IMAGRO) y el nuevo impuesto a la renta agropecuaria (IRAGRO) representan solo el 3,9% y 3,6% del impuesto a la renta corporativa, respectivamente, totalizando 7,5%. Como la ley de creación del IRAGRO, que reemplaza al IMAGRO, fue promulgada en octubre de 2013 y en el año fiscal 2014 ambos impuestos coexistieron, la vigencia plena del nuevo impuesto se podrá apreciar recién a partir de 2015. Sin embargo, de las reglas implementadas se puede deducir que el IRAGRO rendiría menos de lo que originalmente se había anunciado, unos US\$ 300 millones o 1% del PIB<sup>10</sup>. Más aún, teniendo en cuenta, por un lado, las dificultades institucionales de fiscalización que presenta este tipo de impuesto y, por otro, la alta informalidad del sector agropecuario. Desafortunadamente, parece que estas restricciones no fueron tenidas en cuenta cuando se diseñó el IRAGRO.

**Tabla 3.** Estructura del impuesto a la renta corporativa

	2010	2011	2012	2013	2014
Iracis	93,6%	94,1%	94,9%	94,7%	87,8%
Imagro	1,4%	2,3%	2,3%	2,3%	3,9%
Iragro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,6%
Resto	5,0%	3,6%	2,9%	3,0%	4,6%
<b>Total Renta</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

La matriz económica está fuertemente concentrada en el sector agropecuario, cuya contribución al PIB es del orden de 25%; vale decir, representa un cuarto de la producción global de la economía paraguaya. Sin embargo, su contribución impositiva en términos de impuesto a la renta es de apenas 0,2% del PIB. Esta situación revela una gran asimetría en las cargas tributarias que soportan los distintos sectores de la economía, donde la industria y las construcciones (14,3% del PIB), el comercio (14,9%) y los servicios (21,9%) constituyen un 51,1% del PIB y contribuyen en impuesto a la renta el equivalente al 2,3% del PIB. Siendo ya la

10 Ferreira, Manuel (2013). En diario ABC color en fecha 13 de julio de 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ferreira-reitera-que-lo-mejor-para-el-campo-y-el-pais-son-el-iragro-y-el-iva-595020.html>

imposición directa muy baja en el Paraguay, la contribución impositiva directa del agro es marcadamente baja, condición que exige una corrección para mejorar la equidad tributaria sectorial.

**Tabla 4.** Participación en el PIB por sectores económicos

Participación PIB en %	2010	2011	2012	2013	2014
Agropecuario	25,0	24,8	20,2	25,0	24,9
Industria y Construcción	14,3	13,6	14,2	13,5	14,3
Comercio	15,7	15,5	15,2	14,8	14,9
Servicios	20,3	21,0	22,5	21,5	21,9
Binacionales y Gobierno	17,9	18,3	20,9	18,8	17,4
Otros	6,9	6,8	6,9	6,5	6,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: Banco Central del Paraguay.

## Elevados gastos tributarios

El gasto tributario, como ya mencionamos, es el costo de la exención del pago de tributos que se concede a determinados contribuyentes, actividades, sectores económicos o zonas geográficas. Su justificación está relacionada con la promoción de determinados objetivos de desarrollo económico, debiendo ser sus beneficios mayores que el sacrificio fiscal. El gasto tributario fue de 1,9% del PIB en 2014<sup>11</sup> cuando la imposición directa no sobrepasaba el 2,7% del PIB. La combinación de escasa contribución y altas exoneraciones configura una debilidad del sistema tributario paraguayo.

**Tabla 5.** Gasto tributario (GT) en % PIB

Concepto	2013	2014
IVA	1,13%	1,36%
IRP	0,17%	0,13%
IR Empresas	0,24%	0,22%
Aranceles	0,19%	0,2%
Total	1,73%	1,92%

FUENTE: CIAT, Cuadro 3, p. 14.

**Tabla 6.** Participación relativa GT

Concepto	2013	2014
IVA	65%	71%
IRP	10%	7%
IR Empresas	14%	12%
Aranceles	11%	10%
Total	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia, datos CIAT.

11 CIAT (2015), p. 14.

El IVA es el impuesto más importante, en términos de recaudación, en el sistema tributario actual. Es también el principal componente del gasto tributario con 71% de participación en 2014, seguido por el impuesto a la renta a las empresas con 12%, los aranceles aduaneros con 10% y el impuesto a la renta personal con 7%.

Los gastos tributarios de 2013 y 2014 pueden ser analizados por tipo de impuestos y por la clase y cantidad de exenciones. Para el periodo analizado, las exenciones para todos los tipos de impuestos suman 72, de las cuales 34 corresponden al IVA, incluyendo en este caso 23 exoneraciones, 6 alícuotas reducidas, 4 regímenes especiales y 1 crédito fiscal. Las exenciones del impuesto a la renta de las empresas suman 23, de los cuales 13 son exoneraciones, 7 regímenes especiales, 2 alícuotas reducidas y 1 es crédito fiscal. Las exenciones de aranceles aduaneros son 8 y todas ellas constituyen exoneraciones. Por último, el impuesto a la renta personal registra 7 exoneraciones.

**Tabla 7.** Gastos tributarios por tipo de exención en % PIB

Concepto	Cantidad de exenciones	2013	2014
<b>IVA</b>	<b>34</b>	<b>1,13</b>	<b>1,36</b>
Exoneraciones	23	0,86	0,77
Créditos IVA Agro	1	0	0,28
Alícuotas reducidas	6	0,25	0,3
Regímenes especiales	4	0,02	0,02
<b>IR PERSONAL</b>	<b>7</b>	<b>0,17</b>	<b>0,13</b>
Exoneraciones	7	0,17	0,13
<b>IR EMPRESAS</b>	<b>23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,22</b>
Exoneraciones	13	0,15	0,16
Créditos	1	0,02	0
Alícuotas reducidas	2	0,01	0,01
Regímenes especiales	7	0,05	0,06
<b>ARANCELES ADUANEROS</b>	<b>8</b>	<b>0,19</b>	<b>0,2</b>
Exoneraciones	8	0,19	0,2
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>1,73</b>	<b>1,92</b>

Fuente: CIAT, p. 16.

El IVA es el principal impuesto del sistema tributario paraguayo con una participación del 53,4% en el total de la recaudación impositiva y con un rendimiento 6,8% del PIB en 2014. Es, al mismo tiempo, el más castigado por las exenciones, que se elevan a 1,36% del PIB, principalmente por causa de las 23 exoneraciones existentes. Dada la magnitud del gasto tributario del IVA, resulta llamativo que no se cuenten con evaluaciones de impacto que justifiquen cada una de las exenciones. También el impuesto a la renta de las empresas, a pesar del bajo nivel de la tasa, es afectado por los gastos tributarios con un total de 23 exenciones que representan el 0,22% del PIB en 2014. Un país con grandes necesidades de recursos fiscales y esta magnitud de gasto tributario debería examinar detenidamente los costos y beneficios de su política de incentivos versus la pérdida de la recaudación fiscal.

## Impacto fiscal regresivo

En esta sección recurriremos a dos estudios importantes que nos permitirán explorar el impacto de la tributación en el Paraguay. El primero es un estudio del Banco Mundial<sup>12</sup> que utiliza la metodología de Lustig y Higgins<sup>13</sup> para medir con mayor detalle el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad en el ingreso mediante el coeficiente de Gini. El segundo es un estudio del CIAT<sup>14</sup> con datos primarios de la Subsecretaría de Tributación, de acceso restringido, que permiten estimar con mayor precisión los gastos tributarios por quintiles.

La estructura tributaria del país es marcadamente regresiva por la preeminencia de los impuestos indirectos. Como consecuencia de ello, los quintiles más pobres soportan proporcionalmente una mayor carga tributaria, si bien su contribución impositiva en términos absolutos es menor que la de los quintiles más ricos. En otras palabras, según la participación de los impuestos en sus ingresos, el pobre lleva una carga más pesada que el rico. En los quintiles más pobres casi todo el ingreso se destina al consumo que, inclusive, en algunos casos supera al ingreso. El estudio del Banco Mundial hace importantes hallazgos que llevan a la conclusión de que, paradójicamente, la distribución del ingreso empeora después de la intervención del Estado.

En primer lugar, el *ingreso de mercado* derivado del trabajo, el capital y las transferencias de ingresos, que constituye el punto de partida o situación antes de impuestos, arroja un coeficiente de Gini de 0,500<sup>15</sup>. En segundo lugar, con el *ingreso neto de mercado*, que es igual al ingreso de mercado menos impuestos directos, el coeficiente de Gini mejora ligeramente a 0,499. En tercer lugar, el *ingreso disponible*, que equivale al ingreso neto de mercado menos transferencias directas (transferencias monetarias condicionadas), el índice de Gini vuelve a mejorar

12 Banco Mundial (2014), pp. 45-46.

13 Para un desarrollo completo ver: Lustig, Nora y Sean Higgins (2012). "Commitment to Equity Assessment (CEQ). Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook. Tulane University Department of Economics. Working Paper 1219.

14 Op. cit.

15 El Coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad de una variable, en este caso el ingreso. Su valor va de 0 a 1, siendo 0 igualdad absoluta y 1 desigualdad absoluta.

levemente a 0,495. Pero, en cuarto lugar, el *ingreso post-fiscal*, que es el ingreso disponible menos los impuestos indirectos (IVA y selectivos al consumo) más los subsidios indirectos (tarifa social de ANDE, etc.), eleva el Gini a 0,502. Esto es, con el resultado de que el Gini del ingreso post fiscal (final) es mayor que el Gini del ingreso de mercado (inicial), contrariamente a las evidencias encontradas en la mayoría de los demás países, independientemente de su nivel de desarrollo. Así, en el caso del Paraguay, los impuestos indirectos revierten la ligera mejora del Gini inducida por los impuestos y subsidios directos.

Considerando que el IVA es el principal impuesto indirecto y que el gasto tributario está centrado en este impuesto, es importante determinar el impacto del gasto tributario del IVA en la distribución del ingreso en los diferentes quintiles. De acuerdo con estimaciones realizadas por el CIAT<sup>16</sup>, el quintil 1 (el 20% más pobre) se beneficia con el 7,2% del gasto tributario del IVA, mientras que el quintil 5 (el 20% más rico), se beneficia con el 40,7% del gasto tributario. Los quintiles más ricos (4 y 5) terminan beneficiándose con el 68,3% del gasto tributario.

**Tabla 8.** Distribución del gasto tributario 2014 por nivel de ingreso

En miles de millones de Guaraníes

Concepto	1	2	3	4	5	Total
Distribución del Gasto Tributario	86,6	126,9	168,8	262,4	559,6	1.204,3
Porcentaje de consumo del quintil sobre el total	8,8%	12,3%	16,4%	22,0%	40,7%	100%
Distribución relativa del Gasto Tributario en porcentajes	7,2%	10,5%	14,0%	21,8%	46,5%	100%

FUENTE: CIAT, p. 31.

Estas cifras revelan que los gastos tributarios benefician globalmente a los segmentos ricos de la población, hecho que pone en entredicho la calidad de este instrumento para mejorar la equidad tributaria. Pues, la imposición más equitativa supone que a mayor nivel de ingreso debe corresponder mayor carga tributaria.

Los estudios mencionados muestran, por un lado, un efecto distributivo adverso de la intervención del Estado en la distribución del ingreso y, por otro, que los gastos tributarios, principalmente del IVA, benefician a los quintiles más ricos.

<sup>16</sup> CIAT (2015), p. 31.

## Conclusiones y recomendaciones

El sistema tributario vigente en el Paraguay presenta seis características determinadas en esta investigación. i) Las *tasas impositivas y la presión tributaria* son bajas para el grado de desarrollo del país, constituyendo esto una fuerte restricción para la provisión de bienes y servicios públicos. ii) Luego del crecimiento que la *presión tributaria* experimentó tras la reforma de 2004, a partir del 2012 su evolución exhibe un *estancamiento* que sugiere algunas dificultades en las instituciones recaudadoras y en las propias reglas tributarias. iii) Los *impuestos indirectos* predominan en la estructura tributaria, lo que tiene impacto regresivo y efectos redistributivos negativos. iv) La *asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos* que prevalece en la estructura tributaria se traduce en una carga tributaria mínima para el sector agropecuario, el más dinámico de la economía actualmente, y mayores cargas para los demás sectores. v) Los *gastos tributarios* son elevados, teniendo en cuenta las tasas impositivas vigentes, la baja presión tributaria y el desconocimiento de los beneficios de esos gastos para la economía. vi) El *impacto fiscal* tiene efectos regresivos en términos de desigualdad de ingresos, por lo que la acción estatal no disminuye la desigualdad sino que la acrecienta.

Un nuevo arreglo fiscal es necesario y posible. Es necesario para resolver la falta de equidad tributaria, mejorar la eficiencia del sistema impositivo y hacer que éste acompañe el proceso de desarrollo económico y ayude a elevar el bienestar social. Es posible implementar en forma gradual y ordenada de reformas que corrijan las asimetrías contributivas, llenen las lagunas en las reglas tributarias y promuevan la justicia tributaria. Una visión global de desarrollo económico de mediano y largo plazo en el país no puede soslayar el aspecto fiscal y tributario que capture mejor los beneficios del crecimiento económico y los distribuya con mayor equidad. Las sugerencias que se mencionan a continuación deben ser entendidas como un conjunto armónico de ideas. Esto es, sin absolutizaciones de cada medida ni priorizaciones temporales de unas ideas sobre otras.

Este nuevo arreglo fiscal implica cuatro grupos de medidas. Primero, revisar las bajas tasas tributarias y los valores de referencia para ajustarlas, principalmen-

te del impuesto a la renta y de los selectivos al consumo, y nivelar las tasas del IVA con el propósito de generar mayores recursos y corregir externalidades negativas. Segundo, corregir la regresividad impositiva incrementando la contribución de la imposición directa vis a vis la imposición indirecta. Es necesario evaluar y corregir las reglas del impuesto a la renta personal y del impuesto a la renta corporativa, principalmente del IRAGRO. Tercero, disminuir los gastos tributarios, de los impuestos indirectos como IVA y de los impuestos directos como el IRACIS. Es necesario, asimismo, que se publiquen o se realicen estudios exhaustivos de los beneficios de dichos gastos tributarios versus el sacrificio fiscal que implican. Cuarto, elevar la presión tributaria con las medidas ya mencionadas, seguir mejorando la administración tributaria e identificar las leyes o reglas tributarias inadecuadas que frenan el potencial recaudatorio del Estado.

Una buena fiscalidad supone una recaudación óptima y la asignación eficiente de los recursos para lograr una alta productividad económica y el bienestar de los ciudadanos. En ese sentido, no puede haber incompatibilidad entre las políticas orientadas al crecimiento económico y las políticas encaminadas a la equidad social. El objetivo último del desarrollo económico es lograr el bienestar y la cohesión social. Ello supone que a diferentes capacidades de los ciudadanos deben corresponder diferentes responsabilidades y beneficios, evitando que en la práctica existan ciudadanos de primera y de segunda clase. Esto último sugiere, además, que quienes demanden bienes y servicios públicos también cuenten con legitimidad, de manera que su responsabilidad tributaria esté acorde con su capacidad. El arreglo fiscal vigente (2004) ha representado un progreso con relación al arreglo anterior (1991). Es tiempo de seguir construyendo una mejor fiscalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2014). Revisión del gasto público del Paraguay: Búsqueda de políticas tributarias y de gasto óptimas para la prosperidad compartida. Informe N° 78194-PY, 82 p.
- Borda, D. y Caballero, M. (2013). Paraguay: hacia un nuevo acuerdo; en Rodríguez, J. y Díaz, F. ed. *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: Cieplan, 362 p.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016, 67 p.
- Ferreira, Manuel (2013). En diario ABC color en fecha 13 de julio de 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/ferreira-reitera-que-lo-mejor-para-el-campo-y-el-pais-son-el-iragro-y-el-iva-595020.html>
- FMI (2008). Paraguay: Diagnóstico del Sistema Impositivo post Ley 2421/04. Varsano, R. et al., 70 p.
- Lustig, N. y Higgins, S. (2012). “Commitment to Equity Assessment (CEQ). Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook. Tulane University Department of Economics. Working Paper 1219.
- Ministerio de Hacienda (2010). *Fiscalidad, inclusión social y estructura impositiva de la región*. Asunción. Kacef, Osvaldo. Política tributaria, equidad y cohesión social, 85 p.
- Ministerio de Hacienda y Unión Europea (2011). *La reforma tributaria en los Estados modernos*. Asunción. Richard Weber. “Tributación, Estado y Ciudadanía en las sociedades modernas”, 240 p.
- World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2014-2015, 548 p.



El sistema tributario del Paraguay, de escasa eficiencia y equidad en el periodo 2004-2014, presenta seis características resaltantes: tasas impositivas bajas y baja presión tributaria para el grado de desarrollo del país; presión tributaria estancada; alta predominancia de impuestos indirectos; asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos; elevados gastos tributarios; e impacto fiscal regresivo. El nuevo arreglo fiscal para mejorar la eficiencia y la equidad tributaria debería incluir la revisión y ajuste de las tasas impositivas, el incremento de la imposición directa, la disminución de los gastos tributarios y el aumento de la presión tributaria. Se trata de medidas que apuntan a generar más recursos para el financiamiento de bienes y servicios públicos desde una perspectiva de mayor equidad. El objetivo último del fortalecimiento de la fiscalidad es el desarrollo económico y la mejora del bienestar y la cohesión social. No puede haber incompatibilidad entre las políticas orientadas al crecimiento económico y las políticas dirigidas a la equidad social.

*The current tax system (2004-2014), weak in efficiency and equity, shows six properties: low tax rates and tax/GDP ratio for the country development level; stagnant tax/GDP ratio overtime; high indirect taxation ratio; asymmetry between tax burden and economic sector size; high tax expenditure; and regressive fiscal impact. In order to improve tax efficiency and equity, a set of measures should be applied in the new fiscal agreement, such as: tax review and adjustment; direct taxation increase; tax expenditure reduction; and tax/GDP ratio increase. All these measures aim to raise financial resources in order to provide public goods and services to improve equity. The final goal of fiscal strengthening is economic development and social welfare and cohesion improvement. In the long there must not be any tradeoff between economic growth and equity policy.*

