

## INCIDENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA EN PARAGUAY: EL CASO DEL IVA

Walter A. Zárate A.



Según los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013, se ha producido una importante reducción de los niveles de pobreza en Paraguay. Sin embargo, todavía existe una alta desigualdad en términos de la distribución de los ingresos de la población. La política tributaria es una herramienta fundamental para contribuir a la equidad.

El trabajo aquí presentado apunta a responder a una serie de interrogantes sobre el problema. ¿Cuánto contribuye el sistema tributario paraguayo para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos existente en el país? ¿Cuál es el grado de regresividad y/o progresividad de los impuestos en Paraguay? ¿Es posible lograr una mayor equidad en la distribución de ingresos con la presión tributaria actual? ¿Cuáles son los sectores de la población que tienen la mayor carga impositiva? ¿Cómo se distribuye la carga del IVA entre los deciles ricos y pobres de la población?

**Walter A. Zárate A.**

Master of Public Administration, Columbia University, New York, EE.UU. Investigador Asociado al CADEP.

## Recaudación y carga tributaria

Después de pasar por dos reformas importantes, la primera vigente desde enero de 1992 (Ley 125/91) y la segunda desde el año 2004 (Ley 2.421/04), el sistema tributario paraguayo se apoya fuertemente en cuatro impuestos, a saber: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos a la renta y utilidades (incluye el IRACIS, el IMAGRO, el IRP y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente), el Impuesto Selectivo al Consumo o ISC (incluye el Impuesto Selectivo al Combustible), y el Impuesto al Comercio Exterior (aranceles). El Impuesto a la Renta Personal (IRP) fue creado por la reforma tributaria del año 2004 y su aplicación ha sido recién implementada a partir del 1 de agosto de 2012. De todos estos impuestos, los indirectos (IVA, ISC, aranceles) constituyen el 78% de los ingresos tributarios totales.

Desde su implementación en la década de los noventa, el IVA se convirtió rápidamente en la principal fuente de ingresos del Gobierno nacional. Éste es un impuesto que grava cada una de las fases de la comercialización del bien hasta llegar al consumidor final. El IVA constituye la principal fuente de ingresos de la Administración Tributaria del Paraguay, ya que ha aportado poco más del 50% de todo lo recaudado y representado poco más del 6% del PIB en el período 2008-2013.

Los impuestos a la renta y a las utilidades (impuestos directos) representan en promedio poco más del 20%, el Impuesto Selectivo al Consumo el 15%, y el Impuesto al Comercio Exterior alrededor del 12% de todo lo recaudado por la Administración Tributaria.

Al existir un predominio fuerte de los impuestos indirectos, la carga tributaria en el Paraguay recae principalmente en los consumidores y es soportada, entonces, por las mayorías sociales de bajos ingresos.

## Presión tributaria

A pesar del crecimiento sostenido de la recaudación tributaria en los últimos seis años, el porcentaje que dicha recaudación representa en términos del PIB es relativamente bajo si se compara con algunos países de la región. En el año 2013 la presión tributaria en Paraguay alcanzó el 11,5% del PIB, muy por debajo del promedio de algunos países de América Latina (17% del PIB).

Existen razones que explican esta baja recaudación: la evasión fiscal, la elusión fiscal, etc. Entre estas últimas se encuentran las múltiples exenciones tributarias que por leyes o decretos se han permitido, produciendo perforaciones a los ingresos tributarios. En el caso del IVA la lista de exenciones es muy larga y comprende exenciones a operaciones financieras, educativas, libros, periódicos, entidades deportivas, etc. Pero también se permite cargar un IVA diferenciado (5%) a artículos de la canasta familiar, productos farmacéuticos y otros.

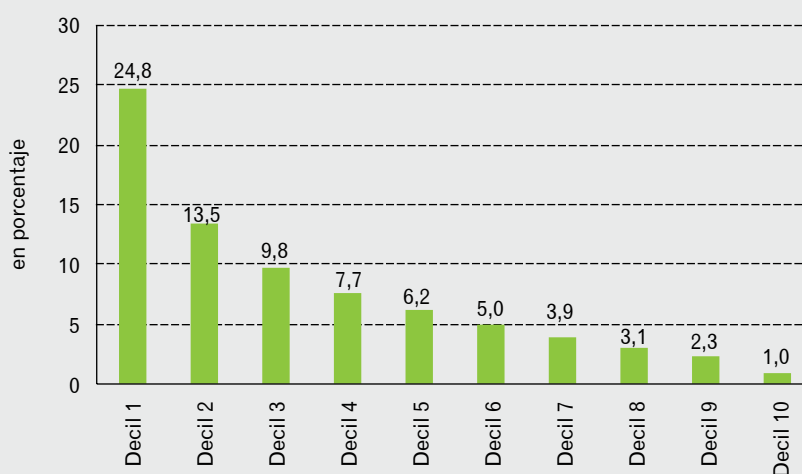
## El IVA y la carga tributaria sobre los ingresos

El ingreso medio per cápita para el año 2013 a nivel nacional es cercano a 1.258.000 guaraníes, evidenciándose una marcada desigualdad según deciles de ingresos per cápita: el 10% más pobre de la población (decil más bajo) tiene un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los 183.000 guaraníes y participa con el 1,5% del total de los ingresos en 2013, mientras que el 10% más rico (decil más alto) tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los 4.740.000 guaraníes y participa con el 37,6% del ingreso total.

La participación de los más ricos en el ingreso total respecto a la de los más pobres es 18 veces mayor en el área urbana y 25 veces en la rural.

El coeficiente de Gini permite saber cuán equitativa es la distribución del ingreso en la población. A nivel nacional, en 2011, este coeficiente se situaba en 0,5199, mientras que en el año 2013, en 0,4776. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos en la población.

Analizando la distribución del pago de este impuesto por decil de ingreso per cápita, se puede determinar que el IVA resulta ser regresivo, es decir, que el IVA como porcentaje del ingreso de los diferentes deciles de hogares es menor para los hogares de mayores ingresos que para los hogares más pobres. De esta forma, poco más del 38% del IVA efectivamente pagado lo aportan los hogares de los deciles 1 y 2, mientras que los deciles 9 y 10 sólo aportan el 3%.



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH 2013.

Una explicación posible de esta elevada regresividad se debe a que el IVA grava el consumo, y los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, por lo cual experimentan una menor carga del IVA con relación a su ingreso. Por el contrario, los hogares de menores ingresos consumen la totalidad de su ingreso, de manera que la carga del IVA como porcentaje de su ingreso es mucho mayor.

## Conclusiones y recomendaciones

El Gobierno nacional debería concentrar sus acciones y aplicar medidas que permitan no sólo aumentar la recaudación tributaria sino también aquellas que permitan reducir la brecha de desigualdad actualmente existente entre los diferentes deciles de los hogares paraguayos.

***Acerca de las principales recomendaciones, la discusión debe centrar su atención, de manera ineludible, sobre el sistema de exenciones y la aplicación de tasas reducidas a bienes de la canasta familiar y productos farmacéuticos.***

En primer lugar, la aplicación de tasas reducidas a bienes de la canasta familiar y productos farmacéuticos, además de producir pérdidas en la recaudación, afecta a los precios relativos de los bienes y, por ende, genera distorsión.



/Paraguay Debate  
 @paraguaydebate  
 prensa@paraguaydebate.org.py  
 www.paraguaydebate.org.py  
 Tel.: (021) 452 520

En segundo lugar, las exenciones, que si bien se han venido eliminando, siguen siendo numerosas, además de que el costo fiscal que éstas representan se supone que es bastante elevado en términos de recaudación.

En tercer lugar, es preciso identificar con mayor precisión cuantitativa y territorial en qué medida los bienes con tasas reducidas del IVA son adquiridos por los estratos de menores ingresos con el propósito de tener una idea más clara sobre el impacto de esta medida.

Finalmente, debe buscarse la forma de compensar, de manera adecuada y suficiente, a los sectores de la población de menores ingresos que podrían verse afectados por una eventual revisión de las tasas reducidas.



Con el apoyo de:



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

