

INCIDENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA EN PARAGUAY: EL CASO DEL IVA

Walter A. Zárate A.



1. Introducción

Si bien los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013 denotan una importante reducción de los niveles de pobreza, en Paraguay todavía existe una alta desigualdad en términos de la distribución de los ingresos de la población. En ese sentido y considerando que la política tributaria es una herramienta fundamental que puede influir en la distribución de los mismos, haciéndola más equitativa, es importante el abordaje de este aspecto en particular.

En este contexto, el objetivo principal del estudio es analizar el actual sistema tributario paraguayo como herramienta de política distributiva, para lo cual se hace necesario elaborar un análisis detallado de los impuestos que forman parte de la estructura tributaria, para, de esta manera, tener una mejor comprensión de las características del mismo. Luego de una breve descripción de su composición y evolución, se examinan los indicios existentes en términos de la incidencia de los impuestos y se discute la progresividad y/o regresividad impositiva, **centrados exclusivamente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, uno de los más importantes dentro de la estructura tributaria del Paraguay.

Walter A. Zárate A.

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

El documento se estructura de la siguiente forma: tras esta introducción, en la segunda parte se muestra la estructura y evolución de los ingresos tributarios en Paraguay; en la tercera parte se realiza un análisis detallado de las características del IVA y su recaudación; en la cuarta parte se lleva a cabo un análisis sobre la incidencia distributiva en Paraguay, con énfasis en el IVA; finalmente, se presenta una breve conclusión con sugerencias de políticas.

2. Ingresos tributarios en Paraguay

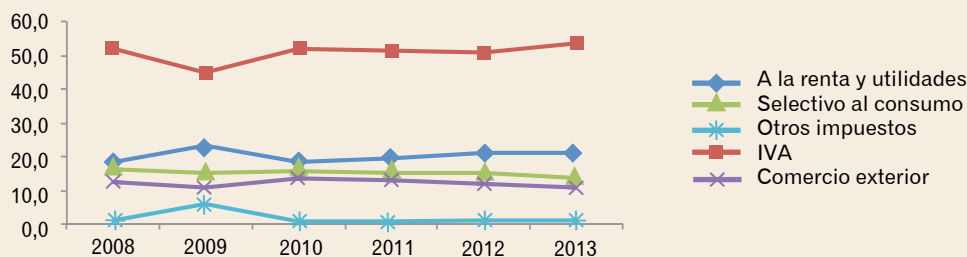
Estructura de los impuestos

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 a las utilidades¹, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)² y el Impuesto al Comercio Exterior.

Existen además otros impuestos de menor importancia como el Tributo Único, el Tributo Único sobre las Maquilas, el Impuesto a los Actos y Documentos, la Patente Fiscal y otros³. 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.

En el gráfico 1 se presenta la estructura de la recaudación tributaria durante el periodo 2008 -2013. Se puede apreciar que el IVA es el impuesto de mayor importancia dentro de la estructura tributaria, representando en promedio poco más del 50% del total recaudado. Los impuestos a la renta y a las utilidades representan en promedio poco más del 20%, mientras que el Impuesto Selectivo al Consumo representa el 15%, y el Impuesto al Comercio Exterior alrededor del 12% de todo lo recaudado por la Administración Tributaria (AT)⁴.

Gráfico 1. Estructura de los impuestos (2008 – 2013 como % del total)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

- 1 Incluye el IRACIS, el IMAGRO, el IRP y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC).
- 2 Incluye el Impuesto Selectivo a los Combustibles.
- 3 Incluye el Impuesto a los Juegos de Azar, las multas y recargos, el arancel consular (Decreto-Ley N° 46/72), y la tasa consular 7% INDI.
- 4 Los otros impuestos que incluye son: el Tributo Único, el Tributo Único sobre las Maquilas, el Impuesto a los Actos y Documentos, la Patente Fiscal y otros que representan el 2% del total recaudado por la AT.

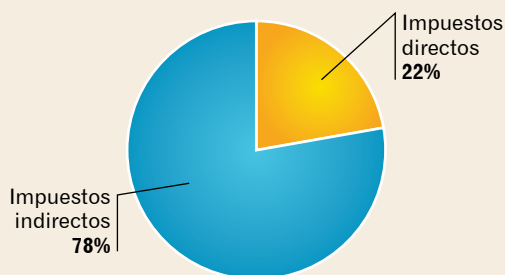
Por otro lado, y según se puede apreciar en la tabla 1 y en el gráfico 2, la estructura impositiva de Paraguay depende en gran medida de los impuestos indirectos (IVA, ISC y los impuestos al comercio exterior) que representan el 78% de los ingresos tributarios totales. Asimismo, la participación de los impuestos directos (impuesto inmobiliario, el impuesto a las ganancias de las empresas y el impuesto a la renta de las personas físicas), se reduce a sólo el 22%, inferior al promedio de América Latina que es del 36,4%.

Tabla 1. Composición de los impuestos en Paraguay (2008-2013 como % del total)

Ingresos Tributarios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Impuestos directos	19,5	29,4	19,2	20,6	21,9	22,0	22,1
A la renta y utilidades	18,2	23,2	18,4	19,8	20,9	20,9	20,2
otros	1,4	6,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,9
Impuestos indirectos	80,5	70,6	80,8	79,4	78,1	78,0	77,9
IVA	52,1	44,8	51,8	51,4	51,0	53,3	50,7
Selectivo al consumo	16,1	15,2	15,6	15,1	15,3	13,7	15,1
Comercio exterior	12,3	10,6	13,4	12,9	11,8	11,0	12,0

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. Composición de los impuestos en Paraguay (como % del total)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad, y, por naturaleza, favorecen la distribución más equitativa de la carga tributaria porque pagan más los que tienen más y pagan menos los que tienen menos. Por el contrario, los impuestos indirectos son aquellos que se imponen a los bienes y servicios y transacciones que se realizan con ellos, es decir, son las personas las que indirectamente a través de la compra de bienes y servicios las que pagan estos impuestos.

Por tanto y considerando la estructura arriba mencionada, en el Paraguay la carga tributaria recae principalmente en los consumidores y es soportada, entonces, por las mayorías sociales de bajos ingresos, que es lo que se pretende demostrar en este análisis.

Evolución de los ingresos tributarios

Los niveles de recaudación en el año 2013 ascienden a 14.790.448 millones de guaraníes, lo cual representa un incremento en términos reales del 3,8% con respecto al año anterior (deflactado por el Índice de Precios al Consumidor o IPC).

La tabla 2 muestra el comportamiento de los ingresos tributarios durante el periodo 2008-2013, donde se resalta el crecimiento sostenido de los mismos durante todo el periodo aunque con un menor dinamismo a partir del año 2011. En la tabla 3 se observa la composición por tipos de impuestos para el periodo 2008-2013. En términos del Producto Interno Bruto (PIB), en el año 2013 la recaudación total representaba el 11,5% del PIB. La disminución de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior se explica por la caída o baja recaudación en todos y cada uno de los impuestos. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) sigue siendo el de mayor importancia relativa en la estructura tributaria, representando poco más del 6% del PIB.

Tabla 2. Total ingresos tributarios (2008-2013 en millones de Gs.)

Años	Ing. Tributarios Corrientes	Ing. Tributarios como % del PIB	Ing. Tributarios Constantes	Δ%
2008	8.655.987	10,7	8.233.342	12,0
2009	9.207.033	11,6	8.536.227	3,7
2010	11.405.605	12,0	10.104.633	18,4
2011	13.210.790	12,6	10.811.531	7,0
2012	13.870.656	12,7	10.949.077	1,3
2013	14.790.448	11,5	11.369.979	3,8

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

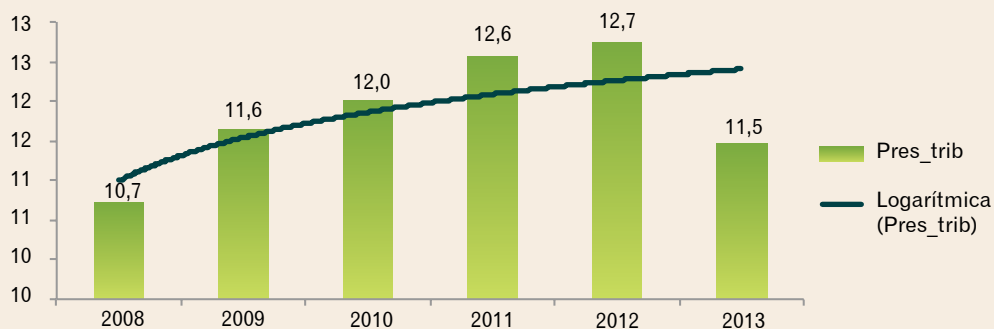
Tabla 3. Composición de los impuestos en Paraguay (2008-2013 como % del PIB)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A la renta y utilidades	1,9	2,7	2,2	2,5	2,7	2,4
IVA	5,6	5,2	6,2	6,5	6,5	6,1
Selectivo al consumo	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,6
Comercio exterior	1,3	1,2	1,6	1,6	1,5	1,3
Otros tributarios	0,1	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Pres_Trib.	10,7	11,6	12,0	12,6	12,7	11,5

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

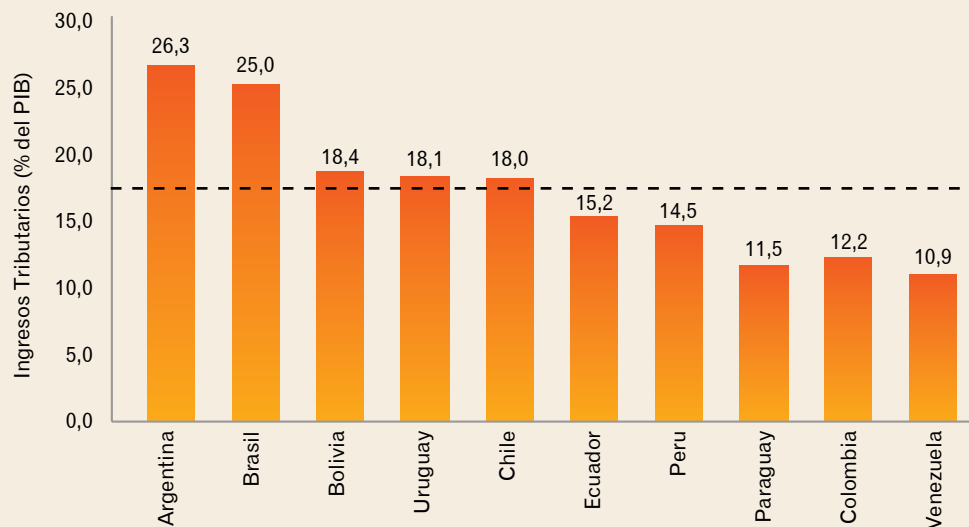
A pesar del crecimiento sostenido de la recaudación tributaria en los últimos seis años, el porcentaje que dicha recaudación representa en términos del PIB es relativamente bajo si se compara con algunos países de la región. En el año 2013 la presión tributaria en Paraguay alcanzó el 11,5% del PIB, muy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

Gráfico 3. Presión tributaria en Paraguay (2008-2013)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4. Presión tributaria en Latinoamérica (2013)



Fuente: CepalStat (CEPAL) y Subsecretaría de Estado de Economía (MH).

Una explicación posible de la baja presión tributaria en Paraguay al compararla con algunos países de la región podría ser el escaso nivel de desarrollo del país y las características propias del sistema tributario actual, con bajas de tasas en algunos impuestos, gran cantidad de excepciones en otros y todavía un elevado nivel de evasión fiscal⁵.

⁵ Para más detalles véase: ZÁRATE, Walter: "Efectividad de la política tributaria en Paraguay. Antes y después de la reforma", CADEP-OFIP, Asunción, 2011.

3. Análisis del Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁶

Considerando que el IVA es el impuesto de mayor relevancia dentro de la estructura tributaria paraguaya, el estudio centra su atención en este impuesto.

Características del impuesto

Actualmente los impuestos indirectos, especialmente el IVA, son la principal fuente de recursos de la Administración Tributaria. Desde su implementación en la década de los noventa, éste 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. No grava el importe total de cada venta en forma independiente sino, como su nombre indica, exclusivamente el valor añadido en cada etapa por cada agente económico.

El impuesto se calcula sobre el precio de venta del bien o la prestación del servicio. Sobre dicho monto se aplica la tasa general del impuesto que es del 10%. A partir de 2006 se aplica una tasa del 5% para la venta de productos farmacéuticos; para los alquileres y ventas de inmuebles; los intereses y comisiones; y para los bienes de la canasta familiar como arroz, yerba, aceites, leche, huevos, carnes, harina y sal yodada. Las exportaciones de bienes y el servicio de flete internacional para el transporte de bienes para la exportación están gravados a tasa cero.

A partir del año 2013 y según la Ley N° 5.061/13, se introducen modificaciones tendientes a la generalización del IVA. Entre las más importantes podemos citar:

Se aplica una tasa del 5%⁷ a la venta de productos agrícolas, frutícolas, hortícolas en estado natural y animales vivos, y de los provenientes de la caza y de la pesca vivos o no. También serán gravados con esta tasa los intereses, comisiones y recargos de los préstamos otorgados por las entidades de intermediación financiera reguladas por la Ley N° 861/96 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”.

Las principales excepciones alcanzan a:

- Moneda extranjera y valores públicos y privados, incluida la enajenación de acciones o cuotas partes de sociedades;
- El acervo hereditario a favor de los herederos a título universal o singular, excluidos los cesionarios;
- La cesión de créditos;
- Los bienes de capital producidos por fabricantes nacionales de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario;
- Libros y periódicos publicados en papel o por medios electrónicos;
- Las revistas de interés educativo, cultural y científico.

⁶ Véase: ZÁRATE, Walter: “Análisis del sistema tributario paraguayo”, CADEP-OFIP, Asunción, 2011.

⁷ El Poder Ejecutivo queda autorizado a incrementar, así como a fijar tasas diferenciales de entre el 5% y el 10% para productos, bienes y servicios indicados en este párrafo.

Asimismo, están exonerados de pagar este impuesto:

- Bienes de valor artístico o popular elaborados mediante procesos en los que la actividad desarrollada sea predominantemente manual;
- Computadoras portátiles y sus suministros destinados a programas enmarcados en dotar gratuitamente a los niños, niñas y adolescentes de estas herramientas tecnológicas;
- Bienes donados a las fundaciones, asociaciones y demás entidades sin fines de lucro que se dediquen a la educación inicial y preescolar, escolar básica, media, técnica, terciaria y universitaria, reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o por ley, como, asimismo, a las entidades sin fines de lucro que se dediquen a la actividad deportiva;
- Combustibles derivados del petróleo, incluidos los biocombustibles;
- Los billetes, boletas y demás documentos relativos a juegos y apuestas.

Las siguientes prestaciones de servicios están también exoneradas:

- Intereses de valores públicos y privados;
- Depósitos en las entidades bancarias y financieras regidas por la Ley N° 861/96 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”, así como las cooperativas, entidades del sistema de ahorro y préstamos para la vivienda y las entidades financieras públicas;
- Los servicios prestados por funcionarios permanentes o contratados por embajadas, consulados y organismos internacionales;
- Los servicios gratuitos u onerosos prestados por las empresas unipersonales, las sociedades con o sin personería jurídica, y demás entidades privadas de cualquier naturaleza con o sin fines de lucro, relativos a la enseñanza inicial y preescolar básica, media, técnica, terciaria y universitaria, reconocidas por el MEC o por ley, incluidos los servicios que, por extensión o práctica universitaria, deban realizarse con terceros;
- Los servicios que realizan las entidades deportivas y culturales que no persigan fines de lucro y que no distribuyan sus utilidades o excedentes directa o indirectamente entre sus asociados o miembros, incluida la percepción de las cuotas sociales y de los ingresos por la venta de entradas a los espectáculos culturales y deportivos organizados exclusivamente por las citadas entidades, en los términos y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo.

Igualmente, las importaciones de:

- Los bienes considerados equipajes introducidos en el país por los viajeros, concordante con el Código Aduanero;
- Los bienes introducidos en el país por miembros del Cuerpo Diplomático, Consular y de organismos internacionales acreditados ante el Gobierno nacional conforme a las leyes vigentes;
- Los bienes de capital de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario, realizados por los inversionistas que se encuentran amparados por la Ley N° 60/90.

Y otros, tales como la enajenación de bienes y servicios prestados por:

- Asociaciones, federaciones, fundaciones, mutuales y demás entidades con personería jurídica que se dediquen a la asistencia médica, social, caridad, beneficencia, literaria, artística, gremial, deportiva, científica, religiosa y educativa, reconocidas por el MEC o por ley, y los partidos políticos reconocidos legalmente, siempre que no persigan fines de lucro y que las utilidades o excedentes no se distribuyan directa o indirectamente entre sus asociados o integrantes, que deben tener como único destino los fines para los que fueron creadas aquéllas.

Análisis de la recaudación

El IVA alcanzó niveles de recaudación en el año 2013 de Gs. 7.883.697 millones, lo cual representa un incremento en términos reales del 8,5% con respecto al año anterior (deflactado por el Índice de Precios al Consumidor o IPC).

La tabla 4 muestra el ingreso efectivo que ha tenido el IVA durante el periodo 2008-2013. Se observa una tendencia creciente en la recaudación de este impuesto a excepción de los años 2009 y 2012, donde se observa una caída importante, en términos reales, de aproximadamente un 11% y un 1% respectivamente, coincidiendo con la caída experimentada por la economía en esos años⁸.

Como porcentaje del total, en 2013 el IVA representaba el 53,3% del total recaudado por la Administración Tributaria, y de los impuestos indirectos es, sin lugar a dudas, el más relevante, representando poco más del 66% de este tipo de impuestos.

Tabla 4. Impuesto al Valor Agregado en valores y porcentajes (2008-2013)

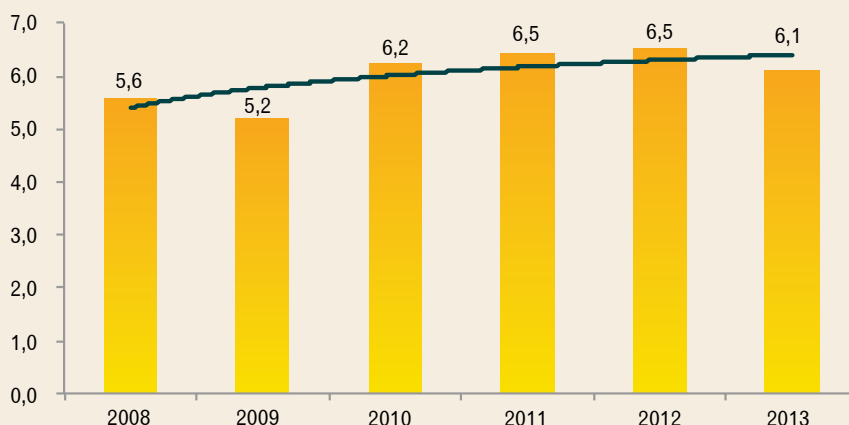
Años	IVA precios corrientes	Δ %	% del Total	% IVA en los Imp. Indirectos	IVA precios constantes	Δ %
2008	4.513.259	28,2	52,1	64,8	4.292.891	16,4
2009	4.127.760	-8,5	44,8	55,7	3.827.020	-10,9
2010	5.908.103	43,1	51,8	64,4	5.234.200	36,8
2011	6.785.717	14,9	51,4	63,8	5.553.339	6,1
2012	7.078.686	4,3	51,0	63,4	5.587.701	0,6
2013	7.883.697	11,4	53,3	66,2	6.060.498	8,5

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Por último y observando el gráfico 5, se puede apreciar la importancia de este instrumento dentro de la estructura tributaria de Paraguay. En promedio, para el periodo comprendido entre 2008 y 2013, el IVA representaba poco más del 6% del PIB.

⁸ Según datos del BCP, la caída experimentada de la economía en 2009 y 2012 fue de -4,0% y de -1,2% respectivamente.

Gráfico 5. Impuesto al Valor Agregado (2008-2013 como % del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

4. Incidencia distributiva tributaria en Paraguay

Aspectos conceptuales⁹

Con el fin de analizar quiénes pagan los impuestos y si estos son progresivos o regresivos es importante realizar un análisis sobre la incidencia de la política tributaria.

La literatura económica ofrece diferentes concepciones acerca de cómo debería estar distribuida la carga tributaria en una sociedad. La primera de ellas se refiere a la “justicia vertical”, que considera equitativo que la carga tributaria sea diferente para los individuos con características diferentes de ingresos, riqueza o bienestar. El impuesto a la renta personal es el ejemplo más claro de esta noción, ya que con él se fijan tasas impositivas crecientes para los individuos de mayores ingresos, por lo que son considerados o conocidos como los impuestos más justos.

La otra noción de justicia, que se denomina “equidad horizontal”, difiere de la anterior en el sentido de que ésta no diferencia entre las personas por sus características. Significa que aquellos individuos con idéntica capacidad de pago deben erogar una magnitud similar del impuesto o soportar una carga tributaria similar.

Esto hace que se determine, de acuerdo a la estructura impositiva y a su impacto sobre la distribución de los ingresos, la progresividad o regresividad de la carga tributaria. Un impuesto es **progresivo** si recae en forma proporcionalmente mayor sobre los estratos de ingreso más elevado y ayuda a cumplir con la tarea redistributiva; mientras que, por otro lado, un impuesto que se determine como **regresivo** recaería con igual fuerza sobre todos los niveles de ingresos.

⁹ Véase: ARTETA, Gustavo: “Informe de equidad fiscal de Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social”, en VV.AA.: *La equidad fiscal en los países andinos*, DFID-CAN-BID; y ACEVEDO, Adolfo: “Análisis del sistema tributario nicaragüense y propuestas para su transformación”, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2011.

Aspectos metodológicos¹⁰

Para calcular la incidencia del IVA en los diferentes estratos de la sociedad, se hace necesario definir la tasa media efectiva de pago en función de los componentes del impuesto. Las personas pagan una tasa (t) que grava la base imponible (b).

$$(1) T = t \times \vec{b}$$

A nivel general, el monto pagado de impuestos por contribuyente puede estar sujeto a exenciones y evasión sobre la b_i . Para propósitos de medición y análisis de la carga tributaria global de un individuo es necesario utilizar una medida agregada de la base de comparación del bienestar (B). También es necesario determinar una medida implícita del monto destinado al pago del impuesto: la tasa media o implícita.

$$(2) t_m = T/B$$

Se puede afirmar que si la tasa media (t_m) crece cuando aumenta B , entonces, el impuesto es progresivo; si la tasa media no cambia ante variaciones de la base, se concluye que el impuesto es proporcional; y si la tasa media decrece, se habla de un impuesto regresivo.

Indicadores de progresión y distribución de la carga tributaria

Conceptualmente, el criterio universal para relacionar la tasa media (t_m) es el bienestar. En la práctica existe dificultad para definir y medir el bienestar. En el caso de Paraguay se utiliza el ingreso, debido a que éste es finalmente el mecanismo que permite adquirir bienes y servicios que proveen el bienestar.

En este contexto, la principal fuente para investigar la incidencia es la Encuesta Permanente de Hogares 2013, a partir de la cual se obtienen los principales resultados de pobreza y distribución del ingreso en Paraguay. También y a fin de poder definir la base tributaria del impuesto fueron utilizados datos de las cuentas nacionales del Paraguay en lo referente a la medición del Producto Interno Bruto (PIB) por el lado del gasto. La variable principal utilizada para el efecto es la de “consumo final de los hogares”.

Teniendo en cuenta la falta de información precisa sobre el gasto de consumo en el cual incurren los hogares, fue necesario utilizar algunos supuestos a fin de considerar y determinar el gasto efectivo, tomando las diferentes tasas aplicadas, los niveles de excepciones y la evasión en que se incurre en este impuesto.

Una vez identificada y obtenida la información numérica básica, se construyen indicadores que permiten resumir en un solo número la estructura de incidencia de una determinada política y evaluar su impacto redistributivo. En particular, se estiman diversos índices:

Mediante la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini (G) se analiza cuál es el impacto de los impuestos en la distribución del ingreso de los hogares. Se calcula el “cuasi Gini” (G_p), que mide la concentración del impuesto efectivo per cápita. Para determinar el grado de progresividad y regresividad del impuesto se utiliza el índice de Kakwani

¹⁰ La metodología es la misma que la utilizada por Gustavo Arteta en “Informe de equidad fiscal de Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social” mencionado en la nota previa.

(K). El K es igual a la diferencia entre G y J , usando como referencia el Gini del ingreso. Cuando el índice de Kakwani es positivo, el impuesto se determina como progresivo.

Distribución del ingreso en Paraguay¹¹

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.

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.

El ingreso por persona, además, es desigual entre las áreas urbana y rural (el ingreso per cápita urbano es 1,7 veces mayor que el rural), y también internamente dentro de cada área se evidencia la desigualdad de los ingresos. 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, mientras que es 25 veces mayor en la rural.

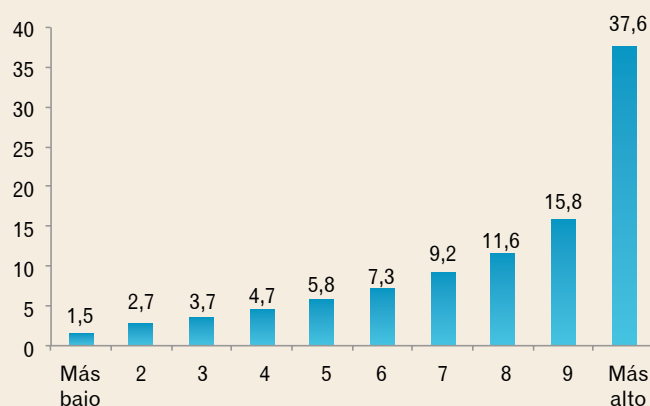
Tabla 5. Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia según deciles de ingreso per cápita mensual (2013)

Deciles de Ingresos per cápita	Área de residencia			Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (peso)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	1.258.749	1.548.550	831.246	100,0	100,0	100,0
Más bajo	183.789	296.883	129.719	1,5	1,9	1,6
2	337.724	494.224	235.218	2,7	3,2	2,8
3	466.579	646.141	311.137	3,7	4,2	3,7
4	593.685	796.075	391.278	4,7	5,1	4,7
5	735.565	970.289	482.448	5,8	6,3	5,8
6	918.910	1.178.989	589.070	7,3	7,6	7,1
7	1.152.928	1.440.600	722.965	9,2	9,3	8,8
8	1.468.343	1.797.832	954.363	11,6	11,6	11,4
9	1.989.428	2.375.620	1.294.443	15,8	15,3	15,6
Más alto	4.740.689	5.483.251	3.196.321	37,6	35,6	38,6

Fuente: DGEEC: Encuesta Permanente de Hogares 2013.

¹¹ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC): “Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso”, Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Gráfico 6. Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (2013)



Fuente: DGEEC: Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El Coeficiente de Gini

Este coeficiente es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región en un determinado periodo. Esta medida está vinculada a la curva de Lorenz. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso.

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

Tabla 6. Coeficiente de GINI por área de residencia según año de la encuesta (2008-2013)

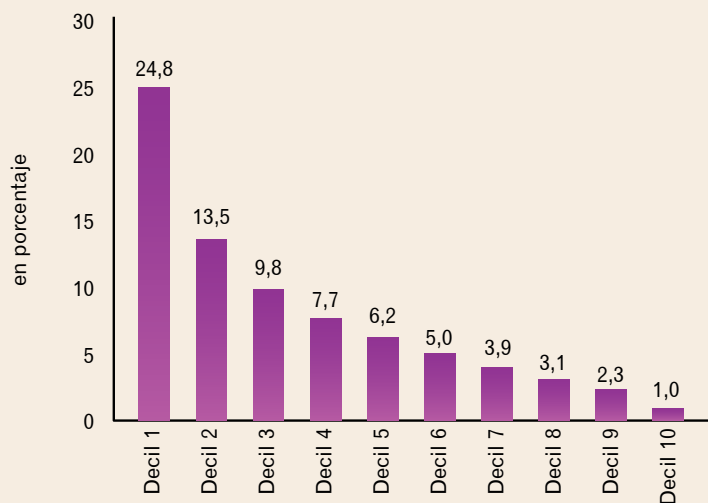
AÑO	Urbano	Rural	Total País
2008	0,4532	0,5572	0,5060
2009	0,4226	0,5537	0,4872
2010	0,4586	0,5575	0,5124
2011	0,4696	0,5657	0,5199
2012	0,4147	0,5273	0,4755
2013	0,4480	0,4892	0,4776

Fuente: DGEEC: Encuesta Permanente de Hogares (periodo 2008-2013).

Incidencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹²

Como se detalló anteriormente, el IVA es el impuesto de mayor recaudación en el país. 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.

Gráfico 7. Carga tributaria del IVA por deciles (2013)



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Tabla 7. Paraguay: índices de progresividad del IVA

Indicador a nivel de Hogares	Ingresos Ordenados Según ingreso per cápita
Progresividad: Tasa Media	7,7
Decil 1	24,8
Decil 2	13,5
Decil 3	9,8
Decil 4	7,7
Decil 5	6,2
Decil 6	5,0
Decil 7	3,9
Decil 8	3,1
Decil 9	2,3
Decil 10	1,0
Cuasi-Gini	0,5224
Kakwani	-0,0448

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

¹² Para el cálculo se utiliza el IVA interno, ya que es considerado un mejor indicador del pago del impuesto por los hogares debido a que, en general, los hogares no son importadores directos de bienes y servicios para el consumo.

De acuerdo con los resultados, la estructura actual del IVA en Paraguay permite que la mayor parte de los recursos recaudados por este concepto provenga de los hogares de los deciles de más bajos ingresos. 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%.

La regresividad del impuesto se comprueba al considerar el cuasi Gini del impuesto (0,5224), así como el índice de Kakwani negativo (-0,0448), lo cual implica que el impuesto ha contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso.

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

En el análisis realizado en el segundo apartado de este estudio se encuentra que, sin lugar a dudas, el IVA constituye la principal fuente de ingresos de la Administración Tributaria del Paraguay, ya que aporta poco más del 50% de todo lo recaudado y representa poco más del 6% del PIB.

Sin embargo, y según lo expuesto en los apartados tercero y cuarto, pese a que recientemente se han venido aplicando medidas tendientes a la generalización de este impuesto, el análisis de la incidencia muestra que el impacto distributivo del IVA resulta ser regresivo, es decir, 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.

Y es en este contexto donde el Gobierno nacional debería concentrar sus acciones o, lo que es lo mismo, 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 indiscutible, 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 aplicadas 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. Con esta medida se busca beneficiar a los sectores más carenciados. Sin embargo, estos productos también son consumidos por los que tienen mayor poder adquisitivo, por lo que el efecto progresivo de esa reducción no es tal. Personas del primer decil de ingreso pro-

bablemente destinen una mayor parte del mismo que las del décimo decil para consumir estos productos, pero en términos absolutos, es probable que los del décimo decil destinen una cantidad mayor y, por ende, reciban mayor beneficio.

En segundo lugar, las exenciones, que si bien se ha venido eliminando, siguen siendo numerosas, además de que el costo fiscal que éstas representan (cosa debería ser, por otra parte, objeto de otro estudio) se supone 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. Esto permitiría, además, tener mayor certeza sobre los segmentos de mayor o menor impacto del IVA, lo cual ayudaría a una eventual revisión de estas tasas.

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. El incremento en la recaudación que resultaría de gravar el consumo de los segmentos de mayores ingresos proporcionaría recursos suficientes para compensar efectivamente a los segmentos pobres de la población afectados.

Entre algunas de las opciones se puede considerar:

- Mantener la tasa reducida sobre aquellos bienes que tengan una mayor ponderación en el consumo de los hogares más pobres (los dos primeros deciles); y gravar con la tasa general aquellos bienes con mayor ponderación en el consumo de los hogares más ricos (los dos últimos deciles);
- Expandir los programas sociales y transferencias condicionadas a las áreas más carenciadas;
- Destinar el aumento de la recaudación (focalizar los gastos), producto de las medidas arriba mencionadas, en áreas tales como la educación, salud y en el mejoramiento de caminos rurales.

En líneas generales, estas medidas, aplicadas de manera oportuna y eficiente, podrían convertirse en instrumentos más eficaces para alcanzar objetivos de equidad¹³.

13 EBRILL, Liam P.; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Pierre y SUMMERS, Victoria P.: *The Modern VAT*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 2001.

Anexo 1

Producto Interno Bruto (PIB) a precios de comprador y Producto Interno Bruto (PIB) por habitante (en dólares)

Año	Producto interno bruto a precios de comprador en miles de dólares		Producto interno bruto a precios de comprador en miles de guaraníes		Producto interno bruto por habitante en dólares		Producto interno bruto por habitante en guaraníes	
	USD corrientes*/	USD constantes*/	G corrientes*/	G constantes*/	USD corrientes*/	USD constantes*/	G corrientes*/	G constantes*/
2000	8.207.164	8.587.092	28.574.100.862	16.349.824.055	1.535	1.606	5.344.683	3.058.176
2001	7.662.152	8.515.471	31.462.078.100	16.213.457.576	1.404	1.561	5.766.068	2.971.447
2002	6.326.170	8.513.649	36.156.212.344	16.209.987.183	1.136	1.530	6.494.912	2.911.877
2003	6.588.266	8.881.502	42.324.219.772	16.910.379.473	1.160	1.565	7.454.797	2.978.518
2004	8.060.401	9.241.862	47.999.043.590	17.596.504.315	1.393	1.597	8.292.729	3.040.124
2005	8.772.074	9.439.036	53.962.326.677	17.971.924.092	1.487	1.600	9.148.249	3.046.785
2006	10.662.013	9.892.781	59.996.506.119	18.835.855.545	1.774	1.647	9.984.204	3.134.533
2007	13.837.526	10.429.131	69.426.262.230	19.857.064.597	2.261	1.704	11.344.824	3.244.808
2008	18.504.761	11.092.332	80.734.753.242	21.119.799.321	2.970	1.781	12.958.732	3.389.938
2009	15.954.961	10.652.443	79.117.170.177	20.282.252.397	2.516	1.680	12.477.792	3.198.771
2010	20.028.376	12.047.168	94.934.255.214	22.937.808.012	3.105	1.868	14.715.929	3.555.631
2011**	25.149.416	12.570.305	105.203.213.930	23.933.861.037	3.833	1.916	16.032.714	3.647.462
2012**	24.690.711	12.414.563	108.832.260.329	23.637.328.195	3.700	1.861	16.310.247	3.542.430
2013**	29.779.763	14.096.936	128.896.358.179	26.840.565.432	4.390	2.078	19.001.806	3.956.816

Fuente: Sub Gerencia General de Política Monetaria, Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno.

*/ (incorpora Binacionales)

** Cifras preliminares.

Para el cálculo del PIB per cápita se utilizan las proyecciones de población de la DGEEC. Febrero 2006

Anexo 2

Administración Central Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos (en millones de Gs.)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESOS DE LA AACC	12.747.323	13.914.569	16.246.999	18.971.280	20.640.143	21.454.332
INGRESOS CORRIENTES	12.720.117	13.898.695	15.923.067	18.325.860	20.159.961	21.241.377
INGRESOS TRIBUTARIOS	8.655.987	9.207.033	11.405.605	13.210.790	13.870.656	14.790.448
A la renta y utilidades	1.573.182	2.139.654	2.095.600	2.610.609	2.903.239	3.097.576
IVA	4.513.259	4.127.760	5.908.103	6.785.717	7.078.686	7.883.697
Selectivo al consumo	1.389.632	1.397.937	1.777.584	1.995.298	2.116.504	2.024.758
Comercio exterior	1.061.624	977.352	1.525.618	1.703.955	1.642.081	1.631.908
Otros tributarios	118.289	564.330	98.699	115.211	130.146	152.508
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	3.326.694	3.808.692	3.804.648	4.357.886	5.462.431	5.566.660
Contribución al fondo de jubilación	906.653	1.014.171	1.140.654	1.325.905	1.693.124	1.607.065
Royalties	1.872.341	2.266.517	1.952.122	2.323.242	2.995.091	3.142.497
Otros no tributarios	547.700	528.003	711.872	708.739	774.216	817.098
DONACIONES	273.589	366.341	23.575	9.642	5.487	19.535
TRANSFERENCIAS	436.925	507.158	669.274	729.105	802.456	839.304
OTROS INGRESOS CORRIENTES	26.921	9.471	19.966	18.439	18.931	25.430
INGRESOS DE CAPITAL	27.206	15.874	323.932	645.420	480.182	212.955
PIB	80.734.753	79.117.170	94.934.255	105.203.214	108.832.260	128.896.358

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 3

Administración Central Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos (como % del total)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESOS DE LA AACC	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INGRESOS CORRIENTES	99,8	99,9	98,0	96,6	97,7	99,0
INGRESOS TRIBUTARIOS	68,0	66,2	71,6	72,1	68,8	69,6
A la renta y utilidades	18,2	23,2	18,4	19,8	20,9	20,9
IVA	52,1	44,8	51,8	51,4	51,0	53,3
Selectivo al consumo	16,1	15,2	15,6	15,1	15,3	13,7
Comercio exterior	12,3	10,6	13,4	12,9	11,8	11,0
Otros impuestos	1,4	6,1	0,9	0,9	0,9	1,0
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	26,2	27,4	23,9	23,8	27,1	26,2
Contribución al fondo de jubilación	27,3	26,6	30,0	30,4	31,0	28,9
Royalties	56,3	59,5	51,3	53,3	54,8	56,5
Otros no tributarios	16,5	13,9	18,7	16,3	14,2	14,7
DONACIONES	2,2	2,6	0,1	0,1	0,0	0,1
TRANSFERENCIAS	3,4	3,6	4,2	4,0	4,0	4,0
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
INGRESOS DE CAPITAL	0,2	0,1	2,0	3,4	2,3	1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 4

Administración Central Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos (como % del PIB)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESOS DE LA AACC	15,8	17,6	17,1	18,0	19,0	16,6
INGRESOS CORRIENTES	15,8	17,6	16,8	17,4	18,5	16,5
INGRESOS TRIBUTARIOS	10,7	11,6	12,0	12,6	12,7	11,5
A la renta y utilidades	1,9	2,7	2,2	2,5	2,7	2,4
IVA	5,6	5,2	6,2	6,5	6,5	6,1
Selectivo al consumo	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,6
Comercio exterior	1,3	1,2	1,6	1,6	1,5	1,3
Otros tributarios	0,1	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4,1	4,8	4,0	4,1	5,0	4,3
Contribución al fondo de jubilación	1,1	1,3	1,2	1,3	1,6	1,2
Royalties	2,3	2,9	2,1	2,2	2,8	2,4
Otros no tributarios	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
DONACIONES	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
TRANSFERENCIAS	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,3	0,6	0,4	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Abreviaturas y Siglas

AT	Administración Tributaria
BCP	Banco Central del Paraguay
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IRACIS	Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRPC	Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
OFIP	Observatorio Fiscal y Presupuestario
PIB	Producto Interno Bruto

Lista de tablas

- Tabla 1. Composición de los impuestos en Paraguay (2008-2013 como % del total)
- Tabla 2. Total ingresos tributarios (2008-2013 en millones de Gs)
- Tabla 3. Composición de los impuestos en Paraguay (2008-2013 como % del PIB)
- Tabla 4. Impuesto al Valor Agregado en valores y porcentajes (2008-2013)
- Tabla 5. Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia según deciles de ingreso per cápita mensual (2013)
- Tabla 6. Coeficiente de GINI por área de residencia según año de la encuesta (2008-2013)
- Tabla 7. Paraguay: índices de progresividad del IVA

Lista de gráficos



- Gráfico 1. Estructura de los impuestos (2008-2013 como % del total)
- Gráfico 2. Composición de los impuestos en Paraguay (como % del total)
- Gráfico 3. Presión tributaria en Paraguay (2008-2013)
- Gráfico 4. Presión tributaria en Latinoamérica (2013)
- Gráfico 5. Impuesto al Valor Agregado (2008-2013 como % del PIB)
- Gráfico 6. Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (2013)
- Gráfico 7. Carga tributaria del IVA por deciles (2013)

Bibliografía

- ACEVEDO, Adolfo: “Análisis del sistema tributario nicaragüense y propuestas para su transformación”, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2011.
- ARTETA, Gustavo: “Informe de equidad fiscal de Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social”, en VV.AA.: *La equidad fiscal en los países andinos*, DFID-CAN-BID.
- Banco Central del Paraguay (BCP): Informe Económico (varios), Asunción.
- Banco Central del Paraguay (BCP): Boletín de Cuentas Nacionales (varios), Asunción. En <http://www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/portal2.htm>
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP): Monitoreo Fiscal (varios).
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC): “Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso”, Encuesta Permanente de Hogares 2013.
- EBRILL, Liam P; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Pierre y SUMMERS, Victoria P.: *The Modern VAT*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 2001.
- HAUGHTON, Jonathan: “Measuring the Distributional Effects of Taxes”, Technical Note, Suffolk University, Boston, 2004.
- MOLINA, David; NÚÑEZ, Fabricio y RICAURTE, Miguel: “El IVA: Regresivo para casi todos”, *Tendencias Económicas y Financieras*, vol. 4, CORDES, Quito, 2000.
- ROCA, Jerónimo y VALLARINO, Hugo: “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”, Proyecto SALTO, USAID/DAI, Quito, 2003.
- Subsecretaría de Estado de Economía e Integración: Análisis de coyuntura fiscal (varios), Asunción.
- Subsecretaría de Estado de Tributación (SET): Informes Económicos Tributarios (varios), Asunción. En <http://www.set.gov.py>
- ZÁRATE, Walter: “Análisis del sistema tributario paraguayo”, CADEP–OFIP, Asunción, 2011.
- ZÁRATE, Walter: “Efectividad de la política tributaria en Paraguay. Antes y después de la reforma”, CADEP–OFIP, Asunción, 2011.



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.

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



Con el apoyo de:

