

# EFICIENCIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA

## Una tarea en construcción

Dionisio Borda  
Manuel Caballero

24

### INTRODUCCIÓN

Son seis las características resaltantes del sistema tributario paraguayo que contribuyen significativamente a su escasa eficiencia y equidad. Eficiencia se refiere a la capacidad de la administración tributaria de hacer cumplir las reglas y recaudar impuestos con el menor costo posible. Equidad es el nivel de adecuación de la carga tributaria a la capacidad de pago de distintos grupos en la sociedad.

Las seis características destacadas son: (1) tasas impositivas y presión tributaria bajas para el nivel de desarrollo del país, (2) el estancamiento de la presión tributaria, (3) el predominio de impuestos indirectos, (4) asimetría entre estructura impositiva y sectores económicos, (5) elevados gastos tributarios, e (6) impacto fiscal regresivo.

### TASAS IMPOSITIVAS BAJAS Y BAJA PRESIÓN TRIBUTARIA

Las tasas de impuesto a la renta corporativa (IRC) e impuesto al valor agregado (IVA) son menores en Paraguay (10% en ambos) con respecto a países relativamente similares como Bolivia (25% de IRC y 13% de IVA) y Uruguay (25% de IRC y 23% de IVA). La situación es la misma en lo que concierne a los ingresos tributarios en relación al PIB de los mismos impuestos; el Paraguay recauda 2,5% y 6,4% de IRC e IVA, respectivamente, porcentajes menores que los de Bolivia (5,1% y 10,0%) y Uruguay (7,0% y 8,8%).

La presión tributaria se mide como los ingresos tributarios del Estado sobre el PIB. La presión tributaria promedio (2010-2013) del Paraguay (12,3%) se encuentra por debajo del nivel de países similares como Bolivia y Uruguay (ambos con 19,2%).

Se argumenta que en el país las bajas tasas impositivas y baja presión tributaria atraen inversiones y mejoran la competitividad económica. Sin embargo, el Paraguay

MAYO 2016

se encuentra en la posición 120 de 144 en nivel de competitividad según el informe de competitividad global del *World Economic Forum*, por debajo de Uruguay (80) y Bolivia (105). De acuerdo con este informe, una fuerte competitividad depende del estado de las instituciones, la calidad de servicios públicos, el desarrollo del capital humano y la disponibilidad de infraestructura, los cuales requieren un mayor gasto público.

## ESTANCAMIENTO DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA

Una mayor presión tributaria permite elevar los gastos públicos para ayudar a mejorar la competitividad. Hubo un incremento en la presión tributaria desde el 2005 de 10,1% a 12,7% del PIB. Sin embargo, a partir del 2012 hubo un estancamiento alrededor del 12,7%. De acuerdo a un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el 2008, la capacidad potencial de recaudación tributaria del Paraguay es aproximadamente 21,8% del PIB.

La primera causa de la baja presión tributaria actual es un nivel de recaudación inadecuado debido a la alta evasión fiscal. La segunda causa es la evasión legal debido al exceso de exenciones impositivas (denominadas gastos tributarios) aún con las bajas tasas vigentes. Otra causa es la existencia de leyes inadecuadas para la recaudación del sector empresarial agrícola y la poca capacidad administrativa de la autoridad tributaria. Adicionalmente, los ingresos no tributarios que recibe el país por la generación y venta de energía hidroeléctrica compensa en parte la baja presión tributaria, pero no lo suficiente como para lograr un mayor acceso a bienes y servicios públicos.

## PREDOMINIO DE IMPUESTOS INDIRECTOS

Los impuestos directos gravan los ingresos de personas físicas o jurídicas. Los impuestos indirectos gravan transacciones, donde la carga tributaria recae sobre el consumidor final. El predominio de los impuestos indirectos en el Paraguay ha sido relativamente estable en los últimos diez años (18% directos y 82% indirectos en el 2004; 21% directos y 79% indirectos en el 2014). El porcentaje de impuestos directos en Paraguay en el 2013 (21%) fue mucho menor en comparación con Bolivia (28%) y Uruguay (38%).

La imposición directa tiene la ventaja de la progresividad, ya que puede gravar a los grupos que poseen más ingresos. Sin embargo, es difícil de recaudar y fácil de eludir. La imposición indirecta es fácil de recaudar, pero su naturaleza es regresiva, agravándose en el caso paraguayo por su elevada participación en la estructura tributaria. Se acepta internacionalmente que existe una correlación positiva entre el crecimiento de la imposición directa y el desarrollo de los países.

## ASIMETRÍA ENTRE ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y SECTORES ECONÓMICOS

Los impuestos más importantes a fines del 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%). Del 2004 al 2014, hubo un crecimiento de la participación del IVA (40% a 53,4%) y del impuesto a la renta (18,3% a 21,1%). En el

mismo lapso, se dio una caída en la participación del impuesto selectivo al consumo (19,3% a 14,3%) y de aranceles (18,5% a 10,2%).

Dentro de la estructura impositiva directa, el impuesto a la renta en actividades comerciales, industriales y de servicios (IRACIS) representa el 87,4% del total del impuesto a la renta corporativa, mientras que el impuesto a las actividades agropecuarias (IMAGRO) y el nuevo impuesto a la renta agropecuaria (IRAGRO) representan solo el 3,9% y 3,6%, respectivamente.

Una asimetría en las cargas tributarias a los distintos sectores económicos es evidente al comparar las contribuciones al PIB y la contribución en impuesto a la renta. En términos de la contribución al PIB los sectores de industria y construcciones participan con el 14,3%, el comercio con 14,9% y los servicios con el 21,9%, mientras que el sector agropecuario con el 25%. A pesar de la significativa contribución del sector agropecuario al PIB, su contribución al impuesto a la renta es del 0,2% del PIB, mientras que los demás sectores mencionados contribuyen en renta un 2,3% del PIB conjuntamente.

## ELEVACION NIVEL DE EXENCIONES IMPOSITIVAS

El gasto tributario es el costo de la exención del pago de tributos establecido para favorecer determinados sectores económicos, contribuyentes o zonas geográficas. El nivel de exenciones impositivas fue de 1,9% del PIB en el 2014 cuando la imposición directa no era mayor al 2,7% del PIB.

El IVA es el principal impuesto en términos de recaudación (con una participación del 53,4%) y con un rendimiento de 6,8% del PIB en el 2014. Sin embargo, el costo de exenciones impositivas del IVA fue de 1,36% del PIB en el mismo año, con un total de 34 exenciones, y no se han realizado evaluaciones de impacto de las mismas. El impuesto a la renta de las empresas también es afectado por un total de 23 exenciones, resultando en un costo de 0,22% del PIB en el 2014.

Según estimaciones del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en el Paraguay el quintil más pobre se beneficia con el 7,2% de las exenciones tributarias del IVA, mientras que el quintil más rico se beneficia con el 40,7% del mismo. Al beneficiar a los segmentos más ricos, cabe reevaluar la efectividad de este instrumento para promover la equidad tributaria.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema tributario vigente presenta seis características que contribuyen a su escasa eficiencia y equidad:

1. Bajas tasas impositivas y baja presión tributarias para el desarrollo del país, las cuales restringen la provisión de bienes y servicios públicos y no elevan la competitividad país.
2. El estancamiento de la presión tributaria, la cual sugiere dificultades en las instituciones recaudadoras y en las propias leyes tributarias.
3. El predominio de la imposición indirecta, que tiene un impacto regresivo y efectos redistributivos negativos.
4. La asimetría entre contribución impositiva y tamaño de sectores económicos, que resulta en una

carga tributaria mínima al sector agropecuario (el que más contribuye al PIB) y mayores cargas a los demás sectores.

5. Los elevados niveles de exenciones tributarias, cuyos “beneficios” a la economía, considerando las bajas tasas impositivas y presión tributaria, no han sido evaluados.
6. El impacto fiscal regresivo, por lo que la intervención estatal acrecienta la desigualdad de ingresos en vez de disminuirla.

Un nuevo arreglo fiscal implicaría cuatro grupos de medidas a ser consideradas:

1. Revisar las bajas tasas tributarias y los valores de referencia para ajustarlas, principalmente del impuesto a la renta y el impuesto selectivo al consumo, y nivelar las tasas del IVA, a modo de generar mayores recursos y corregir externalidades negativas.
2. Corregir la regresividad en el sistema tributario aumentando la contribución de la imposición directa en comparación con la indirecta.
3. Disminuir las exenciones tributarias de impuestos indirectos como el IVA e impuestos directos como IRACIS. Además, es necesario estudiar los beneficios de este instrumento para la economía en comparación con el resultante sacrificio fiscal.
4. Elevar la presión tributaria, mejorar la administración tributaria e identificar leyes inadecuadas que frenen el potencial de recaudación.



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



Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”  
 Implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea.