

NOTA DE POLÍTICA • DICIEMBRE 2017

CONSTRUIR LA EQUIDAD TRIBUTARIA EN EL PARAGUAY



DECIDAMOS
CAMPANA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA

Clara de Iturbe



CONSTRUIR LA EQUIDAD TRIBUTARIA EN EL PARAGUAY

Autor: Clara de Iturbe

© Proyecto "Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate", implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-889-4-9

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

Los impuestos como fuente genuina de financiamiento público

Los Estados obtienen sus ingresos de una variedad de fuentes: los impuestos, la cooperación internacional, las rentas de las empresas públicas, los aportes a la seguridad social, los intereses recibidos por préstamos a otros países, los préstamos recibidos de otros países, entre otros. En la mayoría de los países, los impuestos son la principal fuente de financiamiento de los presupuestos públicos y sin éstos, no sería posible el sostenimiento de un Estado. En nuestro país se propuso la noción del Estado Social de Derecho, garantista de derechos en la Constitución Nacional, por lo cual es una obligación del Estado garantizar las condiciones para lograr un nivel de vida adecuado con salud, educación, empleo, sostenibilidad ambiental, entre otros.

La historia económica reciente de Paraguay se caracteriza por sus avances tardíos en comparación a las economías de la región y a las tendencias de la economía política de occidente. Esto quizá se deba a una serie de factores como la baja densidad poblacional, la predominancia de una economía agrícola, bajos niveles de inversión y productividad, y una larga dictadura militar que solo experimentó periodos de auge económico en sus primeros años de funcionamiento, junto con la corrupción endémica que se ha instalado en todos los eslabones del funcionamiento del Estado.

El gobierno de Alfredo Stroessner se caracterizó por sus bajos niveles de recaudación impositiva y su dependencia del financiamiento externo. Las altas tasas de impuestos y aranceles eran letra muerta, ya que la evasión de muchas empresas y personas afines al gobier-

no era tolerada como “precio de la paz”. Además, como la tasa de impuestos a la renta de las empresas era alta – del 30% – las empresas que no eran favorecidas por el régimen y que tenían que pagar impuestos, los evadían llevando doble o triple contabilidad. Por otro lado prevalecía un alto nivel de contrabando, por lo que los altos impuestos a la importación tampoco recaudaban mucho.

El gobierno se solventaba por medio de préstamos a muy largos plazos y bajas tasas de interés. Gran parte de las inversiones públicas en infraestructura tuvieron financiamiento externo, ya sea en la forma de créditos o de cooperación internacional y los contratos generalmente se canalizaban hacia empresas de construcción afines al gobierno (Birch, Quintana y Arce, 2011). Se incurrió en grandes deudas para evitar efectivamente recaudar los impuestos: “la deuda externa creció de \$ 23 millones en 1960 a \$ 115 millones en 1973” (Birch, Quintana y Arce, p.202).

Por lo tanto, se puede decir que Paraguay ya tenía un Estado mínimo mucho antes de las reformas que surgieron a raíz de la gran crisis de la deuda externa latinoamericana de los 80 y del Consenso de Washington¹. El problema de la dictadura no eran las bajas tasas impositivas, sino que los bajos niveles de recaudación impositiva se debieron a los pactos políticos y económicos que desarrollaba el gobierno dictatorial y que le permitieran perpetuarse en el poder.

¹ Luego de la crisis financiera estadounidense de la década de 1930 se admitió un rol más activo del Estado como garante de la calidad de vida de la población y su intervención en los ciclos económicos para mitigar los impactos sociales negativos de los periodos de contracción económica. Esta noción fue disputada por los avances del liberalismo durante la década de 1980 y en 1990 con el Consenso de Washington, que proponían una serie de medidas de liberalización y desregulación económica hacia un Estado mínimo.

Con el advenimiento del período democrático surgió la necesidad de repensar no solo la forma y estructura del Estado, sino las funciones que debería cumplir. La mayor conciencia sobre los derechos económicos y sociales hizo que en la Constitución Nacional de 1992 se acuñara el concepto de Estado Social de Derecho y se avanzara hacia la noción de un Estado con un rol activo como garante de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Todo proyecto país para mejorar la calidad de vida de los y las habitantes necesita contar con financiamiento genuino y estable, y este financiamiento debe ser recaudado de manera que no atente contra sus propios objetivos. Es por eso que la Constitución Nacional reza en su artículo 181 sobre la igualdad de los tributos: “La igualdad es la base del tributo. Ningún impuesto tendrá carácter confiscatorio. Su creación y su vigencia atenderán a la capacidad contributiva de los habitantes y a las condiciones generales de la economía del país”.

En la reforma tributaria de 1991 se sustituyó un ineficiente impuesto sobre las ventas nacionales por el Impuesto al Valor Agregado y se realizaron cambios al impuesto inmobiliario. Birch (2011) afirmó que si bien la reforma fiscal de Rodríguez buscaba ser ambiciosa, mejorando la eficiencia y la equidad tributaria, en los hechos perduró la baja presión tributaria y la inequidad en su estructura. Al mismo tiempo, una reforma arancelaria en 1992 redujo los altos niveles impositivos a la importación, de alrededor del 70% a una escala de 3 a 10%. Con esta reforma se lograba que el importador sustituya el pago de coimas por el pago del arancel y se empezara a recaudar más por esta vía que llegó a ser uno de los principales ingresos tributarios del Paraguay hasta inicios de la presente década. Al mismo tiempo, con esta escala, el Paraguay tenía los aranceles más bajos de la región.

La segunda reforma tributaria en tiempo democrático con la Ley N°2.421/04 “De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal” formó parte de un conjunto de reformas implementadas tras la crisis de financiamiento entre 1995 y 1998. Estas medidas fueron necesarias para reducir el endeudamiento y recuperar la credibilidad financiera luego de una cesación parcial de pagos por parte del gobierno. La reforma tributaria del 2004 fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno de Nicanor Duarte Frutos con los líderes empresariales y políticos del país para lo cual fue necesario un consenso entre el Congreso, los partidos políticos y el sector empresarial (Borda y Caballero, 2013).

Con la aprobación de la ley N°2.421/04 se logró introducir reformas a la organización tributaria del Estado teniendo en cuenta el entonces bajo nivel de contribución y el alto nivel de evasión. La nueva ley buscaba brindar mayor simplicidad y claridad con la estructura “10-10-10”: bajando la tasa del Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (IRACIS) del 30% al 10%, implemen-

tando el Impuesto a la Renta Personal (IRP), con una tasa del 10% (que finalmente entró en vigencia en el 2012) y manteniendo la tasa del 10% del IVA, y eliminando varias exenciones. Además se buscó ampliar la base tributaria a contribuyentes que anteriormente estaban exentos de obligaciones y se aumentó la tasa del impuesto a la renta del pequeño contribuyente (IRPC) del 3% al 10%.

TABLA 1. MODIFICACIONES TRIBUTARIAS CON LA LEY DE ADECUACIÓN FISCAL

Impuesto	Ley N°125/92*	Adecuación Fiscal Ley N°2.421/04*	Tasa vigente**
Impuesto a la Renta			
Renta de Act. Comerciales, Industriales o de Servicios	30%	20% - 10%	10%
Renta de Actividades Agropecuarias	0,9%	10%	10%
Renta del Pequeño Contribuyente	4%	3%	10%
Renta de Personas Físicas	0%	10% - 8%	10% - 8%
Impuesto al Valor Agregado			
Inmuebles y ciertas prestaciones	0%	5%	5%
Canasta familiar y medicamentos	0% - 10%	5%	5%
General	10%	10%	10%
Productos agropecuarios	0%	0%	5%
Impuesto Selectivo al Consumo (tasas máximas)			
Cigarrillos y tabacos elaborados	7%- 8%	12%	20%
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	8% - 10%	5% - 10% - 12%	5% - 9% - 11% - 13%
Líquidos alcohólicos (carburantes, etc.)	5% - 10%	10%	10%
Combustibles del petróleo	50%	50%	10% - 18% - 20% - 24% - 34% - 38%
Perfumes, electrodomésticos, armas, etc.	0%	1% - 5%	1% - 5%

* Fuente: Borda (2006, p.29).

** Fuente: elaboración propia.

Propósito de la tributación

Los impuestos son aportes de los y las ciudadanos/as al bien común sobre los cuales no se espera contraprestación directa y sirven para financiar las obras necesarias de un país. En las democracias representativas se han delegado las tareas de gobierno y administración a los Estados, y la ciudadanía provee en parte los medios de financiamiento en impuestos. Este aporte sirve para solventar los planes que be-

nefician a la sociedad en general y garanticen el cumplimiento de sus derechos y una vida digna. Alex Cobham (2005) estudió el propósito de la tributación en el contexto de los países en desarrollo y afirmó que los impuestos tienen cuatro principales objetivos a los que llama “las 4 Rs de la tributación”. Estos son “recaudación”, “redistribución”, “representación” y “reformulación de precios”.

Alex Cobham estudió el propósito de la tributación en el contexto de los países en desarrollo y afirmó que los impuestos tienen cuatro principales objetivos a los que llama “las 4 Rs de la tributación”. Estos son “recaudación”, “redistribución”, “representación” y “reformulación de precios”.

Recaudación

La primera y quizás más visible función de la tributación es la recaudación. Los Estados necesitan sostener los gastos e inversiones que son utilizados para el bien común y para cubrir necesidades en cuanto a salud, educación, seguridad, infraestructura, vivienda, etc. Las recaudaciones son utilizadas para plantear cada año un presupuesto general de gastos que detalle las necesidades financieras y las fuentes de financiamiento para el siguiente ejercicio fiscal. Los países y en especial las economías en desarrollo tienen grandes necesidades de inversión social para reducir la pobreza y elevar los niveles de vida.

Los impuestos son fondos generados por los contribuyentes del país, por lo tanto son genuinos y sostenibles y casi siempre constituyen la principal fuente de financiamiento del país. Para los Estados resulta clave contar con recaudaciones estables y suficientes, para asegurar la independencia económica de los países y evitar la dependencia de fondos de cooperación internacional o la deuda (que luego debe ser pagada con ingresos generados en el país).

Redistribución

Tradicionalmente se ha entendido al gasto público como el principal mecanismo de redistribución de riqueza en los países, sin embargo, una función no menos importante de los impuestos es la redistribución. Los impuestos tienen un potencial redistribuidor, en la medida que se aplique la tributación directa y progresiva, es decir, cuando se grava directamente y en mayor medida los ingresos y/o activos de contribuyentes con mayor poder económico. De la misma manera, como los impuestos tienen un potencial para influir en la equidad positiva o negativamente, si son regresivos, pueden terminar acrecentando las brechas de desigualdad. Por lo tanto, el respeto del principio de capacidad contributiva (el aporte de acuerdo a la capacidad económica de cada contribuyente) es vital para lograr una mayor equidad tributaria.

Cobham (2005) resaltó que aunque el objetivo de recaudación sigue siendo importante, en países de ingresos medios, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, donde los niveles de desigualdad son altos y la pobreza es, en parte, resultado de la desigualdad, la prioridad de la imposición debe ser la redistribución. En la medida que los sistemas tributarios sean progresivos, los impuestos pueden tener un efecto igualador de ingresos, complementario al gasto público. Los impuestos tendrán un impacto aún mayor en la nivelación de ingresos si son utilizados para financiar políticas públicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Representación

La tributación también se considera un mecanismo de participación y aporte al bien común, elementos centrales para el funcionamiento de una sociedad democrática. Cuando los ciudadanos y ciudadanas aportan y son conscientes de ello, aumenta el nivel de control ciudadano y por lo tanto, la calidad de la administración del país. Se ha demostrado que la participación en el pago de impuestos se relaciona con un mayor nivel de exigencia a las autoridades e involucramiento ciudadano. En países donde la contribución es mayor, se cuenta con una ciudadanía vibrante, que participa y se empodera para exigir el cumplimiento de sus derechos y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Las ideas relacionadas a la tributación y la construcción del Estado no son nuevas. En la segunda mitad del siglo XVIII los habitantes de las trece colonias británicas denunciaban tener que pagar impuestos sin tener poder de decisión ni representación en el Parlamento británico. De allí surgió el lema “no hay tributación sin representación” y este argumento fue uno de los catalizadores de la revolución estadounidense que llevó a su independencia en 1776.

Cuando los gobiernos están financiados mayoritariamente por los impuestos se observan democracias más efectivas (Owens, 2015). Hay numerosos estudios que comprueban los impactos positivos de la tributación en la calidad de las instituciones y en menores niveles de corrupción, ya que las autoridades deben negociar con la ciudadanía el aporte de impuestos a cambio de instituciones más democráticas (Owens, 2015).

Los impuestos selectivos se implementan generalmente con el objetivo de mejorar los indicadores de salud pública o la conservación ambiental. Estas intervenciones se han dirigido a cambiar los patrones de consumo de productos nocivos como alimentos altos en grasas, bebidas azucaradas o alcohólicas, productos del tabaco, etc

Reformulación de precios

Existen políticas impositivas cuyo objetivo principal no es la recaudación (aunque ello ocurra conjuntamente), sino hacer que las personas actúen de una determinada manera. Los impuestos influyen en los costos de la toma de decisiones, por lo tanto, pueden utilizarse para incentivar y desincentivar comportamientos. Cuando estos se aplican selectivamente sobre ciertos productos o servicios, se puede reducir su consumo.

Los impuestos selectivos se implementan generalmente con el objetivo de mejorar los indicadores de salud pública o la conservación ambiental. Estas intervenciones se han dirigido a cambiar los patrones de consumo de productos nocivos como alimentos altos en grasas, bebidas azucaradas o alcohólicas, productos del tabaco, etc. También para fomentar comportamientos amigables con el medio ambiente (por ejemplo, con impuestos a los combustibles derivados del petróleo o incentivos a las energías limpias).

La literatura científica ha avalado una y otra vez los impactos positivos y potenciales beneficios de estos impuestos, especialmente en el ámbito de la salud pública. Virtualmente todos los estudios coinciden en que los impuestos son un mecanismo efectivo para cambiar los hábitos de consumo de productos dañinos para la salud y reducir la incidencia de enfermedades relacionadas.

Tipos de impuestos

Los impuestos se pueden clasificar en directos e indirectos, dependiendo de cuál sea la base imponible. Los impuestos directos son aquellos que se aplican directamente sobre la base de los ingresos (rentas, salarios, beneficios, etc.) o el patrimonio (bienes raíces, vehículos, herencias, etc.). En términos de los impuestos indirectos, la base imponible generalmente es el valor de las ventas de bienes y servicios y se puede trasladar la carga tributaria hacia otra persona, que sería el contribuyente “de hecho” (Red de la Justicia Fiscal – RJF, 2015, p.20).

Los impuestos también pueden ser clasificados de acuerdo a su efecto sobre la desigualdad: progresividad y regresividad. Los impuestos son progresivos cuando contribuyen a la equidad y “pesan más” sobre los contribuyentes con mayor capacidad contributiva; o pueden ser regresivos si tienen un efecto negativo sobre la distribución de los ingresos, es decir, si resultan más gravosos para las personas de menores ingresos.

Los impuestos directos suelen ser progresivos ya que se aplican sobre la base de los ingresos (rentas, salarios, beneficios, etc.) o el patrimonio (bienes raíces, vehículos, herencias, etc.) y tienden a aumentar a medida que aumenta el valor de estos.

Por otra parte, los impuestos indirectos, como el IVA, suelen ser regresivos ya que se aplican a los bienes y servicios por igual, sin tener en cuenta la capacidad contributiva de quien paga por ellos. Aunque inicialmente pueda entenderse que aplicar una tasa en forma uniforme es lo “justo”, la uniformidad de la tasa es justamente lo que las hace regresivas. Por ejemplo, suponiendo que dos personas gastan Gs. 600.000 al mes en alimentación, pagando Gs. 54.500 en IVA, si el salario de una es Gs. 2.000.000 y el salario de la otra es Gs. 5.500.000, la primera habrá abonado el 2,73% de su salario en IVA, mientras que la segunda, solo el 0,99%. Esto coloca a las personas de menores ingresos en una situación de desventaja.

Los impuestos selectivos al consumo también tienen efectos sobre la distribución que pueden ser acentuados o contrarrestados en la medida que afectan a productos o servicios consumidos por diferentes grupos de ingreso. Un impuesto selectivo a vehículos de lujo favorecerá la equidad, mientras que un impuesto a las bebidas azucaradas puede ser más gravoso para las personas de menores recursos, si ellas las consumen en mayor medida. No obstante, varios autores coinciden en que, los beneficios en términos de salud pública hacen que los grupos de menores ingresos a la larga gasten menos en salud, por lo que resultan positivos también en términos de equidad.

De esta manera, la política fiscal de un país, mediante la combinación de sus instrumentos de recaudación, se convierte en una herramienta para recaudar, mejorar la distribución de los ingresos, ejercer la participación ciudadana, promover comportamientos deseables y desincentivar los comportamientos nocivos.

¿Cumplen su finalidad los impuestos en Paraguay?

Paraguay se caracteriza por tener un sistema tributario relativamente simple, con una cantidad reducida de impuestos y la mayor parte de las recaudaciones concentrada en solo un par de ellos (IVA e IRACIS). En esta sección analizaremos la situación del sistema tributario paraguayo teniendo en cuenta sus características para entender si se cumplen efectivamente aquellos objetivos descritos anteriormente.

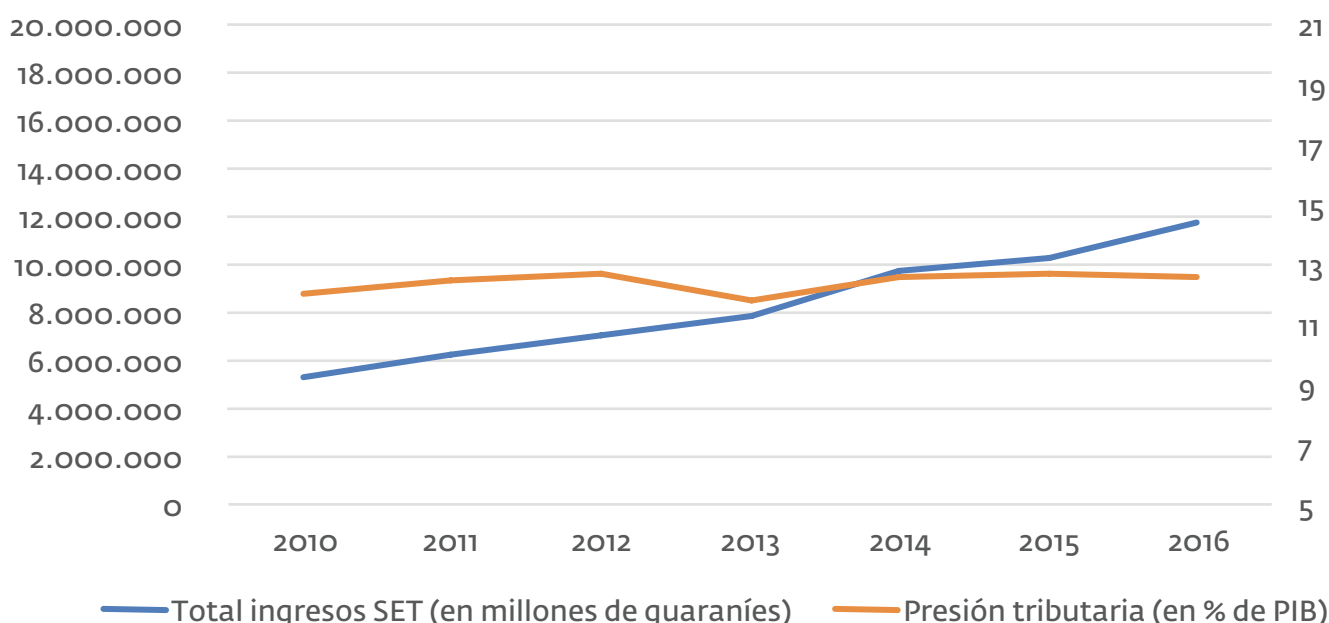
Según los datos actuales, ¿tenemos un sistema tributario que recauda lo suficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento? ¿Está estructurado de manera equitativa? ¿Logra que los ciudadanos y ciudadanas se sientan identificados/as y tengan un mayor nivel de participación? ¿Logra influir de manera positiva en el comportamiento de la población a fin de maximizar las externalidades positivas y minimizar las negativas?

Sistema tributario y recaudaciones

En los últimos años se ha observado un incremento nominal de las recaudaciones tributarias. Datos de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) muestran que las recaudaciones han crecido 112,7 puntos porcentuales entre 2010 y 2016, pasando de 9.139 miles de

millones de guaraníes a 19.440 miles de millones. Sin embargo, en el mismo periodo de tiempo, la presión tributaria, entendida como el total de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente sin cambios.

GRÁFICO 1. INGRESOS TOTALES DE LA SET Y PRESIÓN TRIBUTARIA, 2010-2016



Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET). Ministerio de Hacienda.

La presión tributaria de Paraguay continúa siendo baja y se mantuvo relativamente estable, oscilando entre 11,8% y 12,6% del PIB en los últimos siete años, situación a la que Borda y Caballero (2016) se refieren como “estancamiento de la presión tributaria”. Según la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL, 2017), en el 2015, la presión tributaria promedio en Sudamérica fue del 19%, teniendo un leve descenso respecto al 2015. La presión tributaria en Paraguay, sin embargo, se encuentra muy por debajo del promedio, con solo 12,6% y también experimentó un leve descenso.

TABLA 2. PRESIÓN TRIBUTARIA DE PARAGUAY, AMÉRICA LATINA Y OCDE, 2015

	Presión tributaria (%)
Paraguay	12,6
Promedio América Latina y el Caribe (24 países)	19,0
Promedio Países de la OCDE	25,2

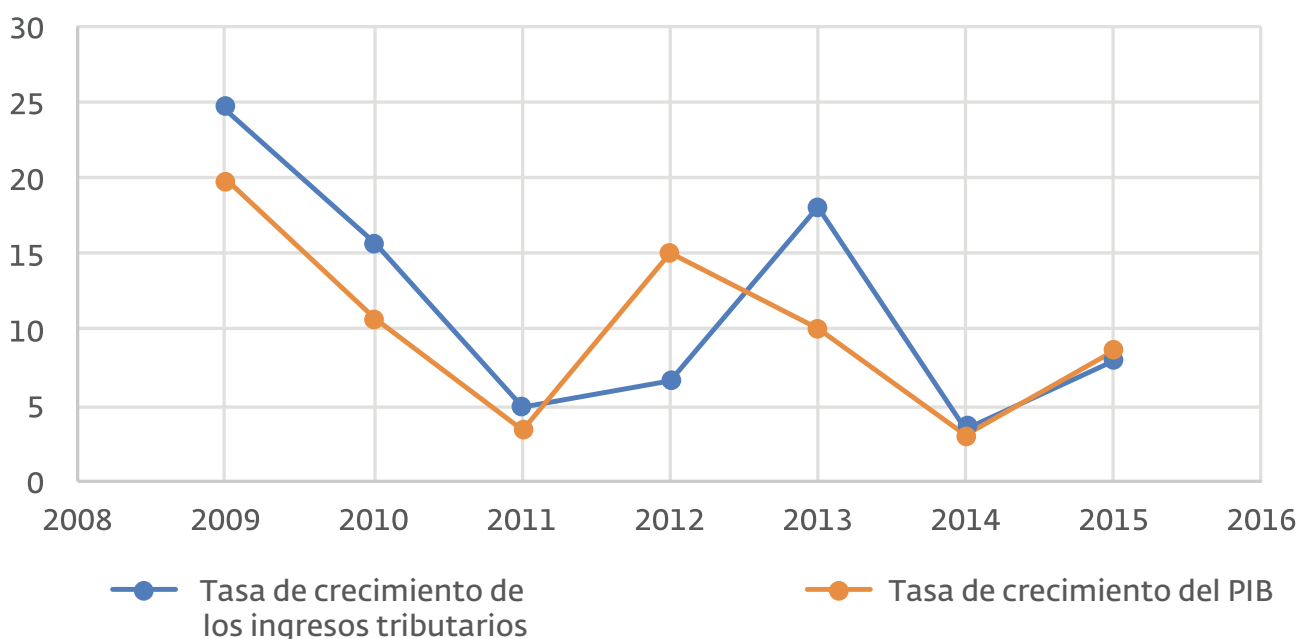
Fuente: Decidamos (2017, p.13) con base en datos de CEPAL (2017).

Los ingresos tributarios apenas han seguido el nivel de crecimiento del PIB, sin mostrar un aumento relativo significativo aún luego de la implementación del IRP en 2012 (cuya base imponible se ha ampliado anualmente desde su entrada en vigencia) y de una reforma del IMA-GRO que pasó a convertirse en el Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IRAGRO). Al mismo tiempo, estas reformas no han alterado en gran medida el peso relativo de las re-

caudaciones por impuestos directos respecto a los indirectos.

En el Gráfico N°2 se observa cómo la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios se ha mantenido y ha seguido a la del PIB. Mientras que el crecimiento promedio del PIB (nominal) ha sido de 10,1% anual durante el periodo, el crecimiento promedio de los ingresos tributarios ha sido de 11,6%.

GRÁFICO 2. CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEL PIB, 2009-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SET.

Además de ser comparativamente baja respecto al resto de la región, la presión tributaria actual es incompatible con el ritmo de endeudamiento de los últimos años. Masi (2016) sostiene que el indicador que mide la real capacidad de pago de un país es el de la deuda pública/ingresos tributarios, donde los parámetros normales se encuentran entre 90% y 150%² -- Paraguay se encuentra en 176%.

A esto se le suma que, según el proyecto de PGN para el año 2018 se espera contraer más deudas que en el 2017 y que el monto a ser destinado al pago de intereses de otras deudas (unos US\$ 298 millones) será 22,5 puntos porcentuales mayor al de 2017 (Última Hora, 14/09/17). En este contexto, resulta primordial aumentar la presión tributaria de manera sostenible y equitativa, al mismo tiempo de replantear el esquema actual de endeudamiento.

Fiscalidad y precios de transferencia

Otra amenaza para las recaudaciones tributarias es la manipulación abusiva de los precios de transferencia, utilizada generalmente para eludir el IRACIS. Cuando dos empresas vinculadas ubicadas en diferentes países comercian bienes o servicios entre sí, los precios que se manejan en esas transacciones se denominan "precios de transferencia". Actualmente se estima que más del 60% del comercio internacional ocurre entre empresas vinculadas.

Este comercio "intragrupo" se utiliza, por ejemplo, cuando una empresa agroexportadora (filial, subsidiaria o similares) vende soja a otra en China, utilizando de intermediaria otra empresa vinculada en una guarida o "paraíso" fiscal. Estas empresas vinculadas pueden fijar el precio de esos servicios según les sea conveniente, y no según el precio de mercado. Como estas empresas vinculadas se consideran entidades independientes a fines contables y tributarios, pueden organizarse de manera a trasladar sus ganancias a países de baja o nula tributación para reducir sus cargas impositivas. Estas prácticas explotan las áreas grises de las legislaciones tributarias y se consideran abusivas desde una mirada de justicia tributaria.

También existen corrientes financieras ilícitas originadas por la facturación fraudulenta del comercio exterior que se generan cuando las empresas alteran deliberadamente la cantidad, calidad o precio del producto en la factura de exportación a fin de mover grandes sumas de dinero entre países. Las prácticas de falsa declaración o no declaración constituyen el delito de evasión de impuestos.

Hasta ahora Paraguay no cuenta con una ley de precios de transferencia, sino con el Decreto N°1.832/14 que reglamenta el ajuste de precios de la soja en estado natural y sus productos derivados establecido en el artículo 4 de la Ley N°5.061/13 del IRAGRO. Sin embargo, el problema de los precios de transferencia se produce a nivel de las empresas que exportan el grano en estado natural o procesado (principalmente harina y aceite) y por lo tanto, deben tributar el IRACIS.

Asimismo, aun no se cuentan con estudios que logren apuntar con exactitud la magnitud del problema, aunque existan indicios de que el nivel de elusión y evasión es alto, atendiendo a que el sector agroexportador es altamente rentable y la producción nacional de soja y derivados continúa en aumento, mientras que las recaudaciones del sector continúan siendo bajas.

2 El rango es establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Redistribución y equidad

Paraguay es un país en el que perduran altos niveles de desigualdad. Con un índice de Gini de 0,499 en 2015, no se han podido sostener las mejoras en la distribución del ingreso. El índice ha fluctuado entre 0,498 y 0,532 durante el periodo 2008-2015 y se sigue ubicando por encima del promedio de 0,469 de la región (CEPAL, 2017b). La grave desigualdad se agudiza en el campo, donde la tenencia de tierra observa una distribución extremadamente desigual, de 0,94.

La fiscalidad es una herramienta que puede utilizarse para reducir la desigualdad tanto del lado del gasto como de los ingresos, pero que si es regresiva no solo no reduce las desigualdades, sino que las potencia.

La proporción de impuestos directos (generalmente progresivos) e indirectos (generalmente regresivos) sirve como un primer indicador de equidad tributaria. De hecho, existe una relación entre el nivel de desarrollo y la estructura tributaria de los países. Aproximadamente 2/3 de las recaudaciones en los países de la OCDE provienen de impuestos directos; en América Latina, esa proporción se revierte (RJF, 2015). Paraguay es actualmente uno de los países con mayor proporción de impuestos indirectos en la región – con 77,3% frente al 22,7% en recaudaciones por impuestos directos (Ministerio de Hacienda, 2017). A continuación se puede observar la estructura tributaria del país y el peso relativo de cada impuesto en las recaudaciones para el año 2016.

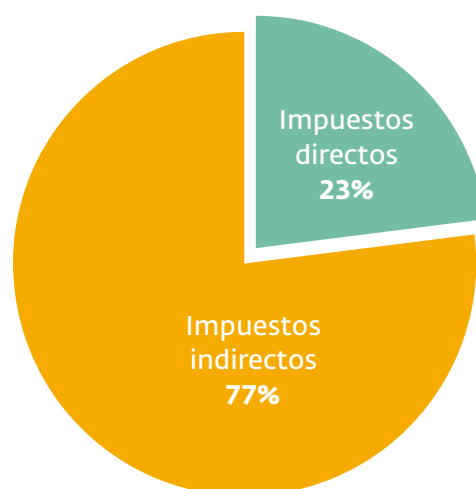
TABLA 3. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL PARAGUAY, 2016

Impuesto	Recaudación (En miles de millones de guaraníes)	Peso relativo	% PIB
Impuesto sobre el valor agregado	10.459	53,7%	6,7%
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.412	22,7%	2,8%
Impuestos selectivos	2.599	13,3%	1,7%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.645	8,4%	1,1%
Otros impuestos	362	1,9%	0,2%
Ingresos Tributarios	19.477	100%	12,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.

Según el Informe de Finanzas Públicas 2017 del Ministerio de Hacienda, casi el 53,7% de las recaudaciones proviene de un solo impuesto, el IVA. Seguidamente se encuentra la recaudación de los impuestos sobre las rentas, que en conjunto, conforman el 22,7% de las recaudaciones. En este grupo se encuentran el IRACIS, el IRP, el IRAGRO y el IRPC. Entre estos, la principal fuente de impuestos a la renta fue el IRACIS, que concentró el 90,5% de lo recaudado por la SET en 2016.

GRÁFICO 3. RECAUDACIONES POR TIPO DE IMPUESTO, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La Tabla 4 muestra el bajo aporte del sector agropecuario en concepto de IRAGRO. El sector agropecuario es uno de los más rentables y que se encuentra en constante crecimiento. Sin embargo, en el 2016 se recaudaron solamente Gs. 255.290 millones, que equivalen al 5,9% del total de impuestos a la renta (impuestos directos).

TABLA 4. RECAUDACIONES POR IMPUESTOS A LAS GANANCIAS, 2016 (EN MILLONES DE GUARANÍES)

Impuesto a la Renta	Recaudación 2016	Participación relativa (%)
IRACIS	3.937.497	90,46
IRAGRO	255.290	5,86
IRP	140.554	3,23
Renta del Pequeño Contribuyente	18.567	0,43
IMAGRO	729	0,02
TOTAL	4.352.637	100,00

Fuente: SET. Ministerio de Hacienda

Entre los impuestos a las rentas, uno de gran capacidad redistributiva es el impuesto a la renta de las personas físicas, en nuestro país, el IRP. Aunque la reforma tributaria se aprobó en 2004, el capítulo de la ley de adecuación fiscal sobre la implementación del IRP entró en vigencia recién en el año 2012, tras haber sido suspendido en varias oportunidades debido a fuertes presiones de los sectores políticos y empresariales de altos ingresos.

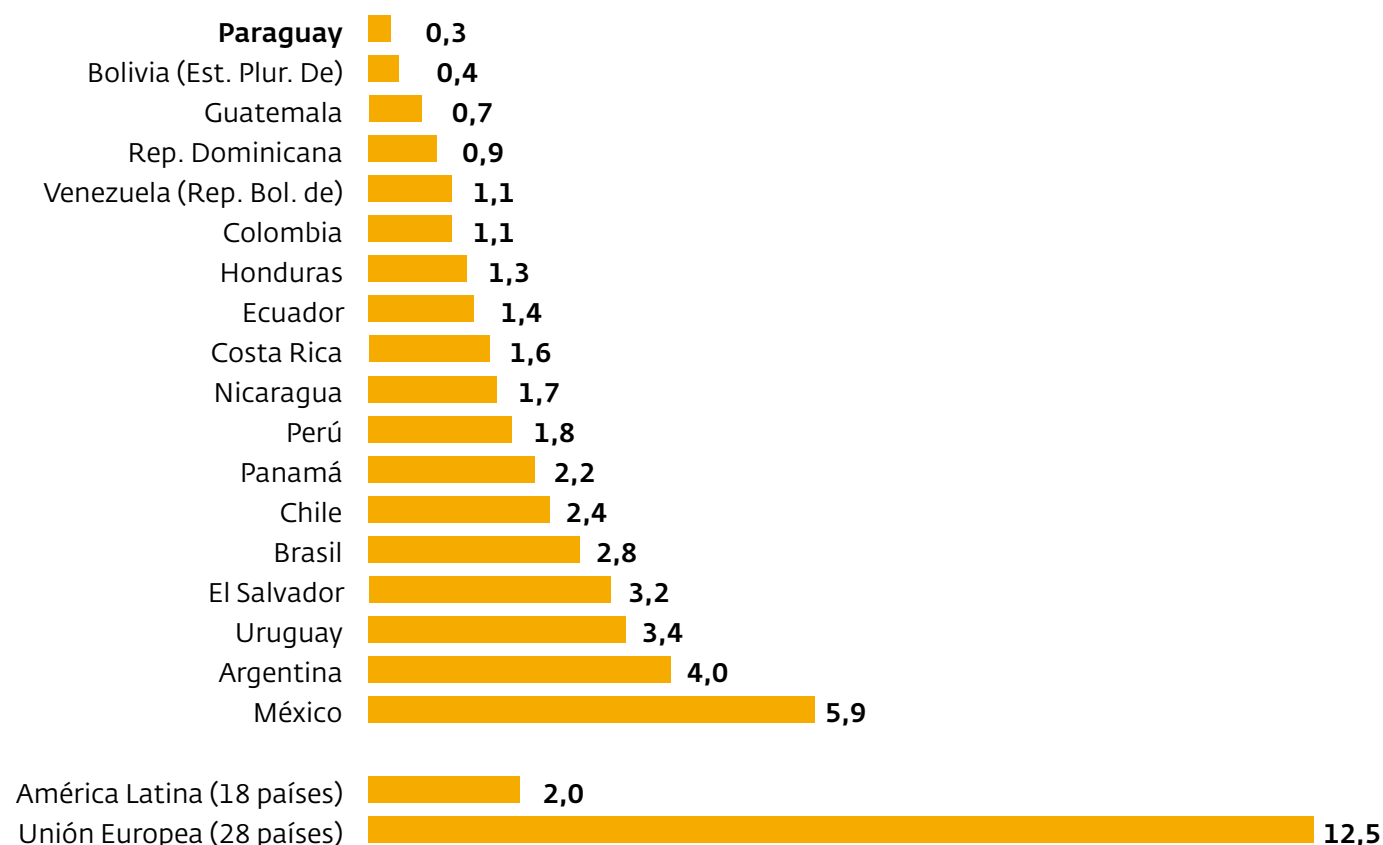
El IRP se concibió como un impuesto “formalizador” antes que “recaudador” que habilitaría a los contribuyentes a exigir comprobantes legales de venta y así formalizar los negocios para que aumentasen las recaudaciones del impuesto al valor agregado (IVA). El proyecto original terminó “perforado” y se lo convirtió en un impuesto altamente deducible (Borda y Caballero, 2013). Este impuesto permite deducir todo tipo de gastos personales y familiares del contribuyente, así como las compras y gas-

tos de manutención, educación, salud, vestimenta, alimentación, vivienda realizados en el exterior.

Actualmente, la tasa media efectiva del impuesto a la renta del decil más rico en Paraguay (donde se encuentran los contribuyentes del IRP) es la más baja entre los 18 países de Latinoamérica (CEPAL, 2017, p.47). A cinco años de su implementación se observa una baja recaudación acompañada de obstáculos legales para su reforma.

El Gráfico N°4 muestra una comparación en cuanto a la efectividad de los impuestos a las rentas de las personas físicas en la reducción de la desigualdad. El aporte del IRP paraguayo en 2013-2014 fue casi nulo, mientras que el impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF) uruguayo implementado en 2007, ya contribuía a una reducción del coeficiente de Gini de 3,4 puntos para el 2013-2014.

GRÁFICO 4. REDUCCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEBIDO AL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS, 2004-2014 (EN PORCENTAJES)



El diseño del IRP solo contempla dos franjas de ingreso –cuyas ganancias están gravadas al 8% y 10% – lo cual limita su progresividad. En cambio, el IPRF de Uruguay, por ejemplo, tiene 6 franjas de ingresos cuyas tasas varían entre 10% y 30%. Un material de la Red de Justicia Fiscal (RJF, 2015) explicaba:

“A mayor base tributaria, mayores posibilidades de que el sistema fiscal adoptado distribuya la carga de manera más justa. Cuando hay concentración en pocas bases o en **bases con tasas que no diferencian los niveles de ingresos**, el sistema tiende a volverse injusto, desde el punto de vista fiscal”. (p.9)

“Cuando hay concentración en pocas bases o en bases con tasas que no diferencian los niveles de ingresos, el sistema tiende a volverse injusto, desde el punto de vista fiscal”.

Impuestos y Representación

La baja presión tributaria e inequidad del sistema tributario influyen en la cultura democrática de los habitantes y viceversa. Los paraguayos y paraguayas son los que peor percepción tienen de la democracia como sistema de gobierno en Sudamérica. Según la encuesta Latinobarómetro 2015, solo el 43,6% de los paraguayos cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno frente al promedio regional de 63,8%. En la región, los/as paraguayos/as son quienes creen en mayor medida que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático – la proporción de paraguayos/as que piensan esto (37,4%) duplica el promedio de Sudamérica (15,8%).

En la estructura tributaria actual predominan los impuestos indirectos, como el IVA, que son “invisibles” y regresivos por sobre los directos y progresivos. Esto contribuye a la falta de conciencia ciudadana sobre el aporte real al fi-

nanciamiento del Estado que realizan los deciles de ingresos medios y bajos en relación a sus ingresos. Asimismo, al carecer de información sobre el gasto público, la contribución en impuestos que realizan y los derechos de los que son sujetos, los ciudadanos y ciudadanas tienden a percibir los servicios de protección social, como, por ejemplo, el kit de útiles escolares, como caridad o regalo del Estado. La misma encuesta también reveló que, después de Bolivia, en Paraguay es donde más se percibe la evasión de impuestos como justificable.

La baja participación ciudadana, baja credibilidad en las instituciones públicas y baja credibilidad en la democracia como sistema de gobierno coexisten con la baja tributación en un círculo vicioso que hace que la ciudadanía no desee aportar impuestos y que a su vez, ello debilite las instituciones y prive al Estado de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos.

Reformulación de precios

Como se había mencionado anteriormente, los impuestos tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento de consumo de la población. En Paraguay, el impuesto que puede cumplir con esta finalidad es el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que se aplica sobre una variedad de productos que no son de primera necesidad y/o son perjudiciales para la salud pública. Este impuesto se abona en adición al IVA, aranceles aduaneros u otros impuestos aplicables.

En la Tabla N°5 se distinguen las tasas que pagan algunos productos o grupos de productos nocivos para la salud pública. Los impuestos al tabaco y a las bebidas alcohólicas han cobrado relevancia en el debate público en vista al bajo nivel de imposición que presentan

en comparación con otros países de la región y el mundo, y con los costos en términos de salud pública. El tabaquismo afecta a las personas fumadoras y su entorno y se relaciona con problemas cardiovasculares, cánceres y patologías respiratorias como Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), cáncer de pulmón, y neumonías. Según un estudio sobre los impactos del tabaquismo en la salud pública en Paraguay, se “estimó que, durante el año 2015, el cigarrillo fue responsable de 3.354 muertes. Este valor representa 12,2% del total de las muertes que ocurren en Paraguay cada año... Anualmente, el tabaquismo es responsable de 22.386 eventos” (Bardach, Palacios, Caporale, Alcaraz, Rodríguez, Sequera, Cañete, Augustovski, Pichon-Riviere, 2016, p.15).

TABLA 5. TASAS VIGENTES DE LOS IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO, BIENES SELECCIONADOS

Impuesto selectivo	Tasas máximas	Tasas actuales
Cigarrillos y productos del tabaco	20%	16%
Bebidas alcohólicas (cervezas)	9%	9%
Bebidas alcohólicas (vinos, licores, whisky, y otros)	11%	11%
Bebidas alcohólicas (champagne)	13%	13%
Bebidas gaseosas o saborizadas	8%	8%
Armas, municiones	5%	5%

Fuente: elaboración propia en base a informes de la SET.

En cuanto a los costos monetarios, Bardach et al. (2016) concluyeron que,

“.....el tabaquismo genera un costo directo anual de PYG 1,5 billones, lo que equivale al 1,09% de todo el producto bruto interno (PBI) del país y al 12,12% de todo el gasto público en salud anual. La recaudación impositiva por la venta de cigarrillos es de alrededor de PYG 318.945 millones anuales, un valor que apenas llega a cubrir el 20% de los gastos directos provocados por el cigarrillo en el sistema de salud”. (p.15)

La incidencia de eventos y muertes relacionadas al alcohol en el país también es alta, mientras que el nivel de imposición que enfrentan es bajo. Según Sequera, Leiva, Santacruz y Cañete (2016), el alcohol es responsable del 7,1% de las muertes de hombres, del 2,1% de las muertes de mujeres y del 4,9% (1313 casos) del total de las muertes que ocurren en el país.

Teniendo en cuenta los impactos en la salud pública y la extremadamente baja tasa impositiva que tienen los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, resulta urgente elevar sus cargas tributarias (e implementar otras medidas de prevención) de manera a desincentivar su consumo.

“.....el tabaquismo genera un costo directo anual de PYG 1,5 billones, lo que equivale al 1,09% de todo el producto bruto interno (PBI) del país y al 12,12% de todo el gasto público en salud anual. La recaudación impositiva por la venta de cigarrillos es de alrededor de PYG 318.945 millones anuales, un valor que apenas llega a cubrir el 20% de los gastos directos provocados por el cigarrillo en el sistema de salud”.

Propuestas para mejorar la progresividad del sistema tributario

Para hacer frente a los obstáculos descritos anteriormente y lograr un sistema tributario equitativo que ayude a reducir la pobreza y la desigualdad, se proponen algunos lineamientos para revertir estas situaciones y aumentar los niveles de recaudación de manera equitativa. En todos los casos se deben fortalecer los mecanismos de control y transparencia para reducir la evasión. También se deben estudiar los costos y beneficios de los incentivos tributarios vigentes y eliminar aquellos privilegios que sean redundantes o no conlleve mejoras sociales o económicas considerables.

Finalmente, los cambios y reformas a la política tributaria son solo una cara de la moneda en la política fiscal de un país y como tal, sus resultados en términos sociales y económicos dependerán en gran manera de la calidad del gasto público. Un sistema tributario justo debe ir acompañado de políticas de inversión social de calidad, que acompañen las metas y se enfoquen en la garantía de los derechos.

Fortalecer la capacidad recaudadora de los impuestos a la renta

Los impuestos a la renta de las personas físicas tienen un gran potencial redistribuidor en la medida que se apliquen tasas progresivas que aumenten con los ingresos y se limite la deducibilidad de los gastos. El IRP en nuestro país recauda poco principalmente por su alta deducibilidad. No obstante, en los últimos meses se han llevado a cabo intentos de reducir la deducibilidad de este impuesto para el año fiscal 2018. Se debe continuar reduciendo la deducibilidad hasta asegurar el aumento de las recaudaciones y hasta que el IRP sea efectivamente progresivo. Además se insta a continuar con la fiscalización y rectificación de contribuyentes sospechosos de incurrir en prácticas fiscales abusivas.

TABLA 6. PROPUESTA DE REDUCCIÓN DE DEDUCIBILIDAD DE GASTOS EN EL IRP

Ingresos brutos anuales (en gs.) mayores a:	Propuesta de límite de deducción de gastos
600 millones	80%
1.500 millones	70%
3.000 millones	50%
6.000 millones	30%

Fuente: Borda y Caballero (2017, p.18).

Una medida de carácter estructural que lleve a una reforma del espíritu del impuesto implicaría el cambio de enfoque “formalizador” a “recaudador” eliminando las posibilidades de deducción de gastos que no constituyan educación, salud, seguridad social y cuidado de personas, por citar algunos.

Otra reforma consistiría en aumentar la cantidad de franjas de ingreso dentro del IRP y gravarlas de manera diferenciada. La mayoría de los países con impuestos a las personas físicas tiene varias franjas de ingreso que son gravadas a tasas marginales crecientes (Grown y Komatsu, 2010)

En cuanto al IRACIS e IRAGRO, se debe aprobar una ley robusta de precios de transferencia, para evitar que las multinacionales puedan fijar esos precios a su conveniencia para trasladar sus ganancias a jurisdicciones de menor tributación y evitar el pago de impuestos.

En cuanto a los pequeños contribuyentes, una vez que sus ingresos superan Gs. 500 millones en un año, pasan automáticamente a ser contribuyentes del IRACIS, sin posibilidad de volver a “bajar” de obligación si sus ingresos descienden por debajo del límite. Esta inflexibilidad representa una dificultad para los pequeños y medianos negocios cuya facturación anual se acerca a Gs. 500 millones. Se deberían contemplar mayores flexibilidades en el cambio de obligación de acuerdo a la capacidad contributiva de estos pequeños negocios que operan formalmente.

Mejorar la equidad del IVA

Una alternativa para mejorar la equidad del IVA consiste en aumentar la cantidad de productos básicos que tienen alícuotas reducidas de IVA del 5%. Actualmente dicha tasa se aplica a los productos agropecuarios en estado natural, animales vivos o no, alquileres y productos farmacéuticos. Entre los alimentos, solo están gravados con el 5% los siguientes artículos de la canasta familiar: arroz, fideos, aceites comestibles, yerba mate, leche, huevos, carnes no cocinadas, harina y sal yodada. Otros países tienen decenas de productos que alivianan las cargas tributarias de las familias de menores recursos.

Además debe revisarse la necesidad de mantener las exoneraciones u otros beneficios tributarios para algunas importaciones y ventas de bienes de capital. No existen estudios que demuestren que las inversiones en el país han aumentado teniendo como causa principal a estos incentivos tributarios. Sin embargo, estas exoneraciones tributarias cuestan al fisco más de US\$ 400 millones al año. Las tasas bajas impositivas (10-10-10) de por sí ya constituyen un incentivo para las inversiones.

Aumentar los impuestos al tabaco y bebidas alcohólicas

Teniendo en cuenta los impactos en la salud pública y la baja carga tributaria que tienen los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, resulta urgente elevar sus cargas tributarias (e implementar otras medidas de prevención) de manera a desincentivar su consumo.

TABLA 7. IMPACTO EN LA SALUD E IMPOSITIVO ACUMULADO A DIEZ AÑOS DE TRES ESCENARIOS DE AUMENTO DE PRECIO DE CIGARRILLOS A TRAVÉS DE IMPUESTOS EN PARAGUAY

Aumento de precio	10%*	20%	50%
Muertes evitadas	501	1.003	2.507
Enfermedades cardíacas evitadas	1.477	2.953	7.383
Accidentes cerebrovasculares evitados	422	845	2.112
Nuevos casos de cáncer evitados	211	423	1.056
Años de vida debidos a muerte prematura y discapacidad evitados	13.507	27.015	67.537
Costos sanitarios evitados (PYG, millones)	229.757	459.514	1.148.786
Aumento en la recaudación impositiva (PYG, millones)	349.897	656.027	1.311.810
Beneficio económico total (PYG, millones)	579.655	1.115.542	2.460.596
Tasa de cambio 1 USD= 5.787 guaraníes (diciembre 2015)			
* El incremento del 10% en el precio de los cigarrillos se corresponde con un aumento del 16% del impuesto al tabaco.			

Fuente: (Bardach et al., 2016, p.17).

Wagenaar, Tobler y Komro (2010) realizaron una revisión sistemática de 50 estudios del impacto de los impuestos a las bebidas alcohólicas en la morbilidad y mortalidad y concluyeron que un aumento del 100% en las tasas de impuesto reduciría la mortalidad relacionada en 35%, las muertes en accidentes de tránsito en 11%, las enfermedades de transmisión sexual en 6%, la violencia en 2% y el crimen en 1,4%. Los impuestos a las bebidas alcohólicas deberían elevarse al menos a los niveles de imposición regional y a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardach A, Palacios A, Caporale J, Alcaraz A, Rodríguez B, Sequera V.G, Cañete F, Augustovski F, Pichon-Riviere A. (2016). "Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto del aumento del precio a través de impuestos". Documento técnico IECS N°18. Buenos Aires: Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria.
- Birch, M. (2011). "Generando crecimiento sustentable en un contexto democrático 1989-2009". En: Masi, F. y Borda, D. (editores). (2011). *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Birch, M., Quintana, N. y Arce, L. (2011). "Financiamiento Externo, Institucionalidad Autoritaria y Lento Crecimiento. Los Primeros Años de Gobierno de Alfredo Stroessner. 1954-1972". En: Masi, F. y Borda, D. (editores). (2011). *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Borda, D. (2006). *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. Serie Informes y estudios especiales N°18. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Borda, D. y Caballero, M. (2017). "Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay". Asunción: CADEP.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). "Eficiencia y equidad tributaria: Una tarea en construcción". Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Borda, D. y Caballero, M. (2013). "Paraguay: hacia un nuevo acuerdo fiscal". En: Rodríguez, J. y Díaz, F. ed. *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: Cieplan, pp.301-342.
- Cobham, A. (2005). "Taxation policy and development". Economy Analysis, No. 2. Reino Unido: Oxford Council on Good Governance (OCGG).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016*. Santiago: CEPAL.

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. (2017). "Situación de los impuestos directos en Paraguay, propuestas para una justicia tributaria". Asunción: Paraguay Debate.

Grown, K. y Komatsu, H. (2010). "Methodology and Comparative Analysis". En: Grown, C. y Valodia, I. (ed.). (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IRDC.

Masi, F. (2016). "Deuda Pública y Capacidad de Pago". Economía Sociedad, Análisis de coyuntura mensual N°45. Asunción: CADEP, pp.13-15.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Informe de Finanzas Públicas 2017, Proyecto de Presupuesto General de la Nación*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Owens, J. (2015). *Promoting Good Tax-Governance in Third-Countries: The Role of the EU*. Directorate General for Internal Policies Policy Department A. Unión Europea: Parlamento Europeo.

Red de la Justicia Fiscal – RJF. (2015). "ABC de la justicia tributaria". Lima: RJF. Disponible en: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2015/11/ABC-de-la-Justicia-Tributaria-final.pdf>

Sequera, V.G., Leiva, M., Santacruz, E. y Cañete, F. (2016). "Muerte Atribuible al Consumo de Alcohol en el Paraguay". Asunción: Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles.

Ultima Hora. (17 de setiembre de 2017). "PGN 2018 prevé que pago de intereses de la deuda pública crezca en 22,5%." Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pgn-2018-preve-que-pago-intereses-la-deuda-publica-crezca-225-n1107743.html>

Wagenaar, A., Tobler, A. y Komro, K. (2010). "Effects of Alcohol Tax and Price Policies on Morbidity and Mortality: A Systematic Review". *American Journal of Public Health* 100 (11): pp. 2270-2278.



Serie Notas de Política
realizadas en el marco
de la plataforma
Paraguay Debate.
Los artículos podrán ser
citados, siempre que se
mencione la fuente.
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate
 @paraguaydebate
cadep@cadep.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

ORGANIZACIONES MIEMBROS



CON EL APOYO DE

