

# DESEMPEÑO E INSTITUCIONALIDAD TRIBUTARIA EN PARAGUAY

Dionisio Borda  
Manuel Caballero

26

Este trabajo examina el desempeño tributario de la República del Paraguay en el periodo 2006-2015, abarcando la formalización impositiva, la reducción de los gastos tributarios, la contribución de la imposición directa y la institucionalidad y equidad tributaria.

## 1. El desempeño tributario

Con un promedio de 11,7% en el periodo 2006-2015, la presión tributaria del Paraguay es baja con relación al nivel de desarrollo del país y al promedio de América Latina. La participación de los impuestos directos, de 19,8%, también está lejos del promedio de la región. Las reformas dirigidas a mejorar la imposición directa no han tenido los rendimientos esperados.

En el mismo periodo, la participación media de los impuestos a los ingresos y utilidades fue de 19,8%, la del impuesto al valor agregado 51,3%, la del impuesto selectivo al consumo 15,6% y la de los impuestos sobre el comercio internacional 11,6%. Se observa la creciente importancia del IVA y la pérdida de relevancia del ISC y de los impuestos sobre el comercio internacional.

En la estructura del impuesto a la renta resalta el Iracis con una participación del 87,8% del total en el 2014 y 2015, donde el Iragro y el IRP quedan relegados a apenas 7,2% y 3,2%, respectivamente.

El desempeño fiscal ha tenido muy poca variación en 2015. La estrategia de la administración tributaria actual se centra en la mejora del control para disminuir la evasión de impuestos y ampliar la base de contribuyentes.

Pero estos esfuerzos no se tradujeron en un mejor nivel de la presión tributaria, que bajó de 12,7% en 2014 a 12,5% en 2015, por causa de, principalmente, la caída de las recaudaciones aduaneras.

El gobierno es reticente en modificar los impuestos directos, especialmente el IRP. La política pública actual pone mayor énfasis en el uso del endeudamiento que en la movilización de los recursos tributarios.

ENERO 2017

## 2. Recaudación Tributaria

Las principales instituciones de recaudación de la Administración Central en el Paraguay son la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). La SET obtuvo un incremento del ingreso de 5,6% del PIB en 2010 a 7,1% del PIB en el 2015, mientras que la DNA vio descender sus recaudaciones de 6,7% del PIB en 2010 a 5,6% en 2015.

Pareciera ser que la DNA no ha tenido el éxito de la SET en el combate a las redes y esquemas de evasión. La SET también identificó grupos de contribuyentes que incumplen sus obligaciones tributarias, como son los sectores de autos usados, futbolistas, agroexportadores, productores primarios y prestadores de servicios profesionales (médicos, odontólogos, fisioterapeutas, etc.).

La autoridad tributaria no dispone actualmente de todos los mecanismos deseables para combatir eficazmente la evasión impositiva. Hace falta una serie de reformas que definan mejor el concepto de evasión impositiva, los castigos correspondientes y el rol institucional de la autoridad tributaria en esos casos.

## 3. Las Exoneraciones Fiscales

La estimación de gastos tributarios o exoneraciones fiscales del Paraguay es de 1,69% del PIB en 2015. El IVA es el principal componente de los gastos tributarios con el 66% de la cifra global, seguido del impuesto a la renta corporativa (IRC) con 14% del total.

La promulgación de la Ley 5.542/2015, “*De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social*”, parece indicar que se recorrerá el camino contrario, de generar más gasto tributario. Esta ley otorga invariabilidad tributaria del impuesto a la renta de las empresas hasta un plazo de veinte años, hipotecando reformas futuras.

Es decir, en un contexto de bajas tasas impositivas se refuerza la práctica de las exoneraciones fiscales que, sin un claro y medible beneficio económico y social, priva al Estado de importantes recursos.

## 4. Los Impuestos Directos

La participación del IRP en la estructura del impuesto a la renta fue de solo 3,2% en 2015. Para mejorar su rendimiento es necesario introducir algunas modificaciones que podrían consistir en: poner límites a la deducibilidad de los gastos, incluir la renta global y re balancear la progresividad del impuesto.

El IRAGRO aporta mayores ingresos que el IMAGRO, pero la contribución de la renta agropecuaria, de solo 0,2% del PIB, sigue siendo muy baja. El impuesto inmobiliario aplicado a los predios rurales es exiguo y recaudó sólo US\$ 10 millones en 2015. Una mayor presión tributaria de este impuesto obligará a replantear el esquema de tenencia y producción de la tierra, mejorando su distribución.

Las modificaciones propuestas de los regímenes del IRP, el IRAGRO y el impuesto inmobiliario podrían mejorar su rendimiento, pero no se deberían descartar reformas más profundas que mejoren la participación de la imposición directa a niveles similares a los vigentes en la región.

## 5. Nivel de Fiscalidad y Equidad Tributaria

La construcción de una fiscalidad más desarrollada y justa plantea un debate de mayor nivel en todos los ámbitos de la sociedad: partidos políticos, Congreso, gremios, academia y organizaciones de la sociedad civil. Un debate responsable requiere de más estudios y mayor disponibilidad de datos estadísticos.

Asimismo, es necesario que exista mayor conciencia en la sociedad civil y el mundo empresarial de la necesidad de pagar los impuestos. Los que más ingresos tienen, deben pagar más, sin reclamar privilegios por este hecho. Erradicar o reducir la evasión tributaria no es solo responsabilidad de las instituciones encargadas. Es también responsabilidad de las personas físicas y de las empresas, habida cuenta de que hay sectores identificados donde la evasión tiene mayor incidencia.

La construcción del bienestar basado en la equidad exige que la recolección de tributos se realice en función de la capacidad de pago de los contribuyentes y que los recursos sean asignados para disminuir la desigualdad. La equidad podría considerarse como la aplicación de la justicia en los casos concretos.

En términos tributarios, podría decirse que este concepto tiene dos dimensiones: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera supone un tratamiento impositivo igualitario entre individuos iguales, mientras que la segunda implica que algunos individuos están en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y deben hacerlo. Por el principio de la equidad vertical, las personas que tienen mayor nivel de renta y que reciben más prestaciones de servicios públicos deberían contribuir más.

En una economía con matriz productiva concentrada y marcada desigualdad, como la nuestra, el principio de la equidad vertical es esencial y, más aún, cuando la población con ingresos superiores es la que recibe en mayor proporción los beneficios de los bienes y servicios públicos. El mayor desarrollo requiere de mejores instituciones y de mayor equidad impositiva.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Con el apoyo de

