

SITUACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN PARAGUAY PROPUESTAS PARA UNA JUSTICIA TRIBUTARIA



**QUIEN GANA MÁS
PAGUE MÁS**

HACIA UNA JUSTICIA TRIBUTARIA

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Proyecto "Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay"

© Paraguay Debate

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Asunción, Paraguay, Agosto de 2017



París 1031 c/ Colón
Asunción, Paraguay
(595-21) 425-850
info@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

 Decidamos Paraguay
 @decidamospy

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
1. POBREZA, VULNERABILIDAD, DESIGUALDAD E INVERSIÓN SOCIAL	6
2. SITUACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN PARAGUAY	11
3. PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS.....	22
CONCLUYENDO.....	27

PRESENTACIÓN

La justicia tributaria (o equidad tributaria) es una condición clave para el adecuado desarrollo social y económico. Hablar de justicia tributaria implica que cada persona y que cada sector de la economía abone impuestos de acuerdo a sus posibilidades, es decir de acuerdo a su capacidad contributiva. En otras palabras, que quienes ganan más abonen un mayor monto en concepto en impuestos.

La manera en que está organizado el sistema tributario de un país permite identificar si el mismo está organizado sobre el principio de equidad. El presente material expone datos, informaciones y análisis sobre la estructura tributaria de Paraguay, particularmente en cuanto a la situación de los impuestos directos, que son aquellos que deben ser abonados principalmente por personas y sectores de altos ingresos. Dichos datos e informaciones contribuirán a ilustrar cómo el sistema tributario paraguayo está alejado de la equidad.

Entonces, por un lado, a la justicia tributaria es fundamental visualizarla como un fin en sí mismo, lo cual significa que cada persona y que cada sector de la economía abone impuestos según sus posibilidades.

En el caso de Paraguay, se precisa de un mejoramiento del sistema tributario desde una mirada de equidad. Si esto se logra, habrá una mayor recaudación de impuestos. Como prioridad, el Estado paraguayo debe destinar los ingresos tributarios adicionales a la inversión social, es decir a financiar acciones (políticas, planes, programas, proyectos) orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Desde este aspecto, la justicia tributaria es un medio: si quienes ganan más abonan mayores montos en impuestos, habrá mayores recursos. Y ellos deben destinarse a la inversión social. ¿Por qué? Porque Paraguay sigue teniendo índices elevados de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad.



En su primera parte, este documento incluye una visualización de datos, informaciones y análisis de los tres índices referidos anteriormente, relativos a la calidad de vida de la población, y exhibirá un panorama del nivel de inversión social que realiza el Estado paraguayo, en comparación con los niveles de América Latina y el Caribe. En la segunda parte del material –y más extensa- se revisará la situación de los impuestos directos en el país, y que qué manera la baja recaudación de los mismos contribuye a la persistencia de los bajos niveles de inversión social, inversión que es necesaria para hacer frente a la situación de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad ilustrada en la primera parte. Y en la tercera y última parte, se presentarán algunas propuestas para mejorar la recaudación de los impuestos directos, desde una perspectiva de justicia tributaria.

Esta publicación forma parte de la campaña “Quien gana más pague más - Hacia una justicia tributaria”, que busca contribuir a la sensibilización de la ciudadanía y a la incidencia en las autoridades públicas, acerca de la importancia de contar con un sistema tributario justo, en el que las personas y sectores de altos ingresos realicen un mayor aporte en concepto de impuestos, y que dichos recursos sean destinados a acciones estatales orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad en nuestro país. Dicha campaña se realiza en el marco del proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”, implementado por la Plataforma Paraguay Debate, de la cual forma parte Decidamos.

1.

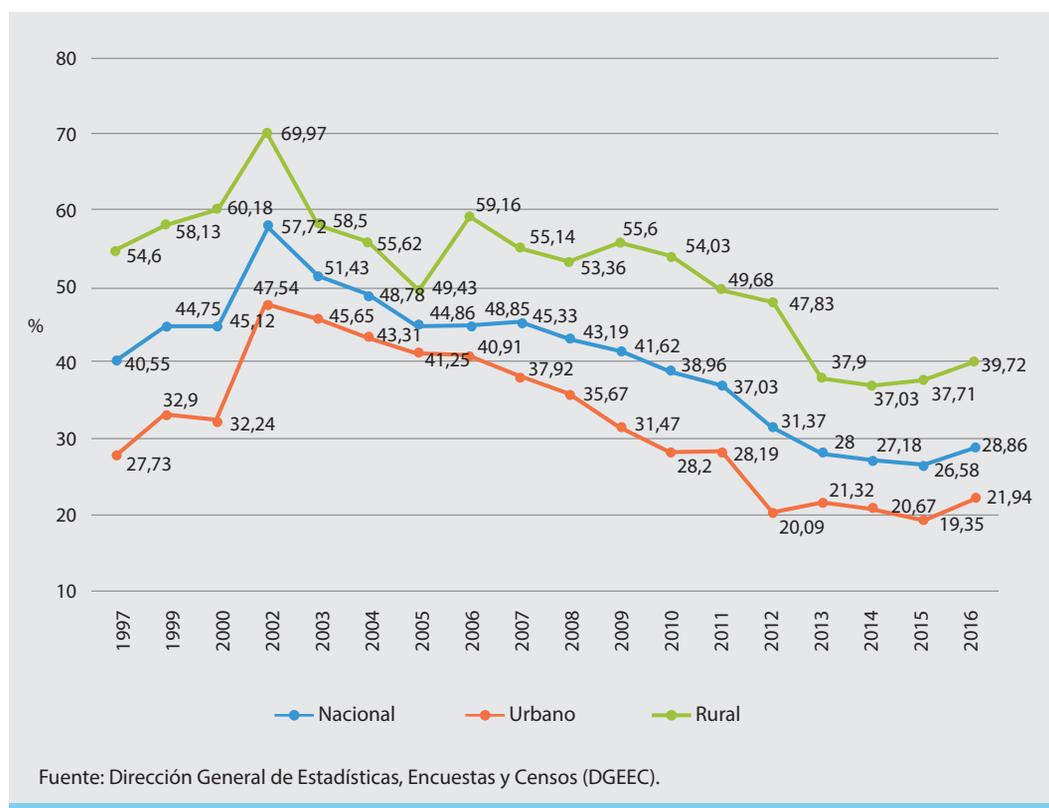
POBREZA, VULNERABILIDAD, DESIGUALDAD E INVERSIÓN SOCIAL



Los últimos datos oficiales muestran que, al 2016, un 28,86% de la población del país se encuentra en situación de pobreza. Dicho porcentaje representa alrededor de 1.949.000 personas, lo cual implica que sus ingresos se encuentran por debajo del valor de una canasta básica de consumo (alimentos, y bienes y servicios básicos esenciales). Y de ellas, unas 387.000 (5,73% de la población) se encuentra en situación de pobreza extrema, lo que significa que sus ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de alimentos¹.

Gráfico 1

Paraguay: porcentaje de la población en situación de pobreza (1997 – 2016)



Respecto al gráfico 1, pueden hacerse al menos dos lecturas: por un lado, respecto al año 2015 se observa un crecimiento de la pobreza; y por otro lado, desde el año 2013 en adelante se da un estancamiento en la reducción de la misma. A estos datos se agrega otro, igualmente preocupante: de las 1.949.000 personas en situación de pobreza, según los datos de la DGEEC unas 828.000 son niños/as de 14 años de edad y menos, es decir el 42,5% de quienes están en dicha situación.

¹ Párrafo elaborado en base datos e información del Boletín "Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso – EPH 2016", de la DGEEC. Disponible en: www.dgeec.gov.py

Un aspecto también muy relevante a analizar en materia del estado de la calidad de vida de la población, tiene que ver con la denominada población en situación de vulnerabilidad económica. La economista Verónica Serafini señala: “Un gran porcentaje de personas que salieron de la pobreza, o que se mantienen por encima pero muy cerca de la línea de pobreza, presentan condiciones de vida sumamente vulnerables. Es muy alta su probabilidad de caer o de volver a caer en la pobreza ante cualquier evento que no pueda controlar. Una enfermedad, la pérdida del empleo, un desastre natural, las inclemencias del tiempo en el campo o la inflación pueden tener un impacto altamente negativo en este sector de la población”². Al respecto, según datos del Informe de Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe “Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso”, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y publicado en 2016, en Paraguay la población en situación de vulnerabilidad económica, al año 2013 constituía el 39,5% de la población: unas 2.600.000 personas³.



Fuente: PNUD.

Sumado a los datos de pobreza y vulnerabilidad, el dato respecto a desigualdad de ingresos también contribuye a ilustrar la preocupante situación socioeconómica de un amplio sector de la población de Paraguay. En tal sentido, datos correspondientes al año 2014 colocan a nuestro país como el segundo con mayor desigualdad de ingresos en Sudamérica, siendo superado solamente por Brasil.

2 Párrafo correspondiente al artículo titulado “Pobreza, vulnerabilidad y protección social: el debate necesario en el Paraguay”, de autoría de Verónica Serafini. Artículo publicado en la Revista Economía y Sociedad N° 40 (Mayo 2016), del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). El párrafo en cuestión se encuentra en la página 8 de la revista, la cual está disponible para su descarga en: <http://www.cadep.org.py/2016/07/economia-y-sociedad-n40/>.

3 “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe - Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso”, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016. Página 311.

Cuadro 1

Índice de desigualdad de ingresos en países de Sudamérica (año 2014)

N°	País	Índice de desigualdad (coeficiente de Gini)
1	Brasil	0,548
2	Paraguay	0,536
3	Colombia	0,535
4	Chile (2013)	0,509
5	Bolivia (2013)	0,491
6	Argentina (urbano)	0,470
7	Ecuador	0,452
8	Perú	0,439
9	Venezuela (2013)	0,407
10	Uruguay	0,379
Promedio América Latina (18 países)		0,491

Fuente: "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://bit.ly/2jbyd2n>

Indudablemente, una de las herramientas fundamentales para hacer frente a este escenario de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad, es la inversión social⁴, es decir invertir recursos en acciones estatales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al goce de los derechos económicos, sociales y culturales. En este aspecto, lamentablemente la situación de Paraguay respecto al promedio de América Latina y el Caribe (ALyC) no es alentadora.

Cuadro 2

Inversión social pública (por persona, al año, en dólares de EEUU)

	Año 2003-2004	Año 2012-2013
Paraguay: Inversión social pública por persona	129	305
Promedio América Latina y el Caribe (ALyC)	503	969
Brecha entre Paraguay y ALyC	374	664

Fuente: Anexo Estadístico del "Panorama Social de América Latina 2014" de CEPAL. Disponible en: <http://bit.ly/2vLbUm5>

4 "La inversión social se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) Protección social, 2) Educación, 3) Salud, 4) Vivienda y servicios comunitarios, 5) Actividades recreativas, cultura y religión, 6) Protección del medio ambiente." (CEPAL, en "Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe". Disponible en: <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>).

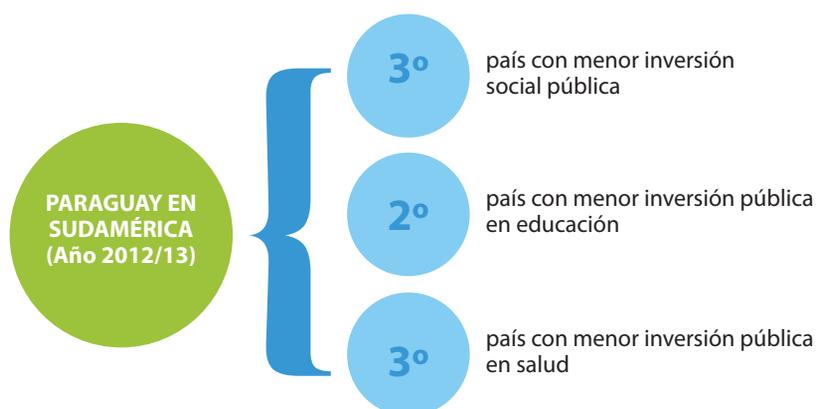
En base a los datos expuestos en el cuadro 2, y en particular respecto a datos de la CEPAL (año 2012/13) se concluye que el Estado paraguayo precisa casi triplicar su inversión social para alcanzar el promedio de ALyC. La inversión social no solamente muestra ser insuficiente al visualizar que necesita ser triplicada para alcanzar el promedio de ALyC, sino que la brecha con dicho promedio casi se ha duplicado 10 años después, de 374 a 664 dólares.

La inversión social incluye la inversión, entre otros sectores, en salud y educación. Al respecto, los datos de nuestro país en comparación al promedio de ALyC son preocupantes, y muestran que el presupuesto de dichos sectores también debe prácticamente triplicarse para alcanzar el citado promedio.

Cuadro 3
Inversión pública en salud y educación (por persona, al año, en dólares de EEUU) – Año 2012/13

País / Región	Inversión pública	
	Salud	Educación
Paraguay	73	100
Promedio ALyC	241	326

Fuente: Anexo Estadístico del “Panorama Social de América Latina 2014” de CEPAL.



Fuente: gráfico de elaboración propia en base a datos de CEPAL.

2.

SITUACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN PARAGUAY



Los datos e informaciones que se expusieron en la sección anterior son indicativos de la urgente necesidad de incrementar los recursos públicos para la inversión social, y que la utilización de tales recursos sea de calidad. En tal sentido, los impuestos constituyen la principal fuente de los recursos estatales. Y al hablar de impuestos es fundamental visualizar no solamente si la recaudación es suficiente; también es clave observar si dicha recaudación se realiza en base al principio de justicia tributaria.

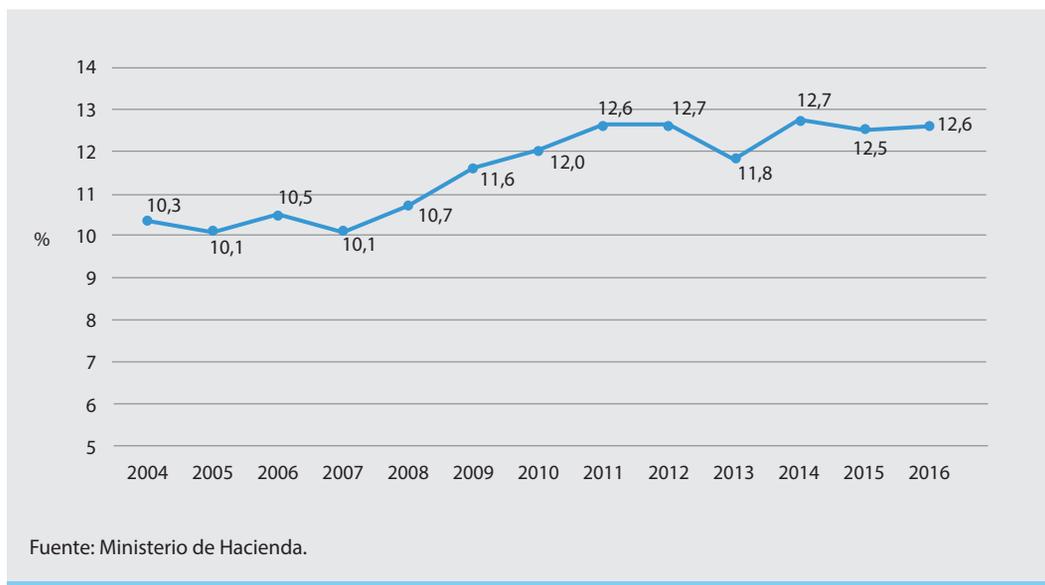


Por tanto, pensar en justicia tributaria implica que un sistema tributario tenga un fuerte énfasis en impuestos directos, es decir en aquellos que se aplican principalmente sobre la renta; y que los mismos estén centrados fuertemente en personas y sectores de altos ingresos.

Pero antes de entrar en detalles acerca de la situación de los impuestos directos en Paraguay, observemos primeramente cuál es el nivel de recaudación impositiva de nuestro país, medido a través de la presión tributaria. En tal sentido, datos oficiales indican que en 2016 la misma fue de 12,6%. En 2010 se había llegado al 12,0%, y desde entonces se puede observar un estancamiento de la presión tributaria, no superando el 12,7%. Este es un primer dato preocupante.

Gráfico 2

Paraguay: Presión tributaria (2004 – 2016)



El segundo dato preocupante en relación a la presión tributaria de Paraguay, es que la misma se encuentra lejos del promedio de América Latina y el Caribe. De hecho, entre 10 países de Sudamérica, Paraguay tiene la presión tributaria más baja.

Cuadro 4

Presión tributaria (Año 2015)

	Presión tributaria (%)*
Paraguay	13,0
Promedio América Latina y el Caribe (24 países)	19,0
Promedio Países de la OCDE**	25,2

**Paraguay:
País con la presión tributaria más baja en Sudamérica**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la publicación "Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2017", preparado conjuntamente por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Centro de Desarrollo de la OCDE. Disponible en: <http://bit.ly/2wOiw6M>

* La publicación del CIAT, CEPAL, BID y OCDE incluye las contribuciones a la seguridad social (CSS) para el cálculo de la PT, pero las cifras se presentan en este cuadro 4 excluyendo las CSS. Respecto a la diversidad de estudios a nivel internacional sobre los sistemas tributarios, en algunos casos no se incluyen las CSS para calcular la PT, y en otros sí. En el caso de Paraguay, el Ministerio de Hacienda calcula la PT sin incluir las CSS. Por ello, en el cuadro 4 se optó por presentar datos de PT sin las CSS.

** Son las siglas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, integrada por poco más de 30 países de alto volumen de PIB (economías grandes).

Observando también el promedio de los países miembros de la OCDE, se puede constatar que el mismo prácticamente duplica la cifra de nuestro país.

Una primera conclusión hasta aquí, es la situación de baja presión tributaria de Paraguay, es decir una baja recaudación de impuestos. Con los siguientes datos e informaciones que se presentarán, se busca ilustrar que la injusticia (o inequidad) tributaria, traducida principalmente en la baja recaudación con impuestos directos –que, como decíamos antes, deben ser abonados mayormente por personas y sectores de altos ingresos– es una de las principales razones de esta baja recaudación.



Entonces, una práctica que grafica en buena forma que un sistema tributario apunta o intenta avanzar hacia la justicia tributaria, tiene que ver con una significativa recaudación proveniente de impuestos directos, es decir de los impuestos que se aplican principalmente sobre la renta, ya que diseñados e implementados adecuadamente son progresivos, es decir buscan hacer que las personas y sectores que más ganan aporten un mayor monto en impuestos. Cuanto mayor es la recaudación con impuestos directos, un sistema tributario es más equitativo, más progresivo. Por el contrario, un sistema tributario con mayor énfasis en impuestos indirectos –que son impuestos al consumo– no va de la mano de la equidad, ya que dichos impuestos no tienen en cuenta la capacidad contributiva de las personas, y terminan afectando más a quienes tienen menos ingresos, es decir a las personas y sectores más pobres. En tal sentido, no solo desde diversas organizaciones de la sociedad civil y desde economistas paraguayos, sino también inclusive desde instituciones internacionales como el Banco Mundial, se escuchan voces de preocupación sobre la inequidad del sistema tributario paraguayo.

“La estructura tributaria del país es marcadamente regresiva por la preeminencia de los impuestos indirectos. Como consecuencia de ello, los quintiles más pobres soportan proporcionalmente una mayor carga tributaria...”. “En otras palabras, según la participación de los impuestos en sus ingresos, el pobre lleva una carga más pesada que el rico”.

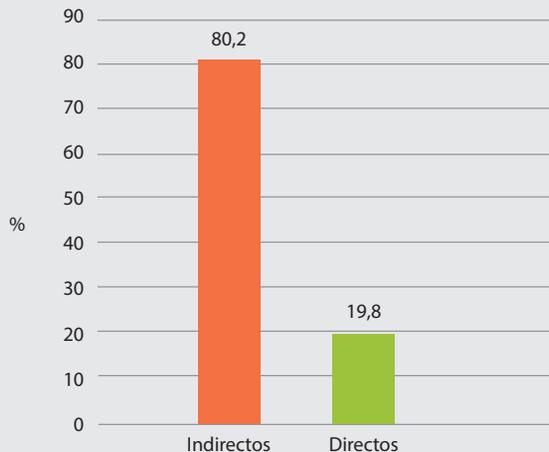
(Estudio “Eficiencia y Equidad Tributaria – Una tarea en construcción”, realizado por Dionisio Borda y Manuel Caballero, y publicado por CADEP. Año 2016. Página 20. Disponible para su descarga en: <http://bit.ly/2xUhB2J>
Estudio elaborado en el marco del proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”.)

“...el sistema tributario es regresivo por la alta dependencia de impuestos indirectos...”.

(Zafer Mustafaoglu, economista principal para Paraguay del Banco Mundial. Año 2014. Entrevista al mismo, disponible en: <http://bit.ly/2jahkVO>)

Gráfico 3

Paraguay: promedio de recaudación con impuestos indirectos y directos (2006 – 2015)

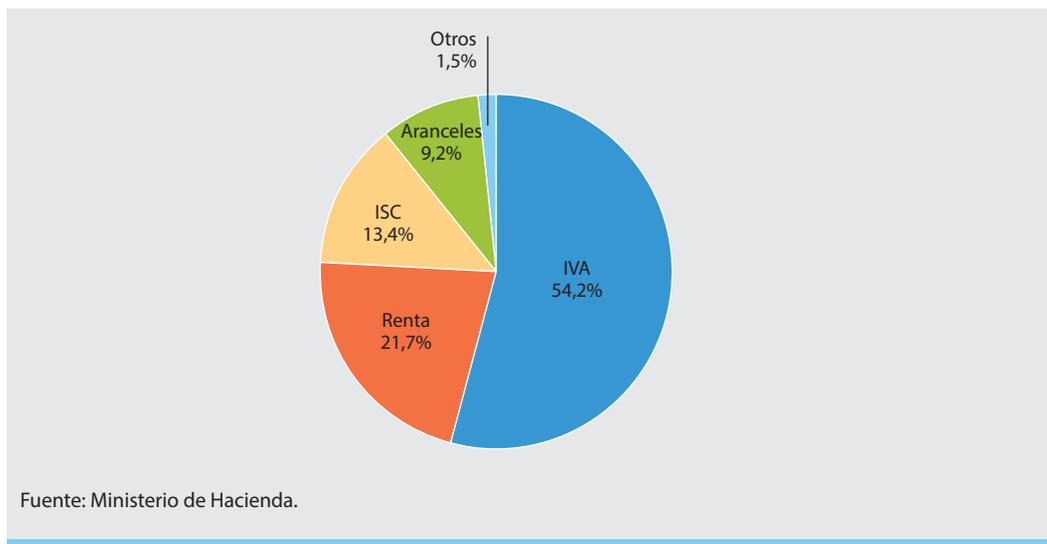


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En Paraguay se observa una alta predominancia de recaudación con impuestos indirectos. El periodo 2006-2015 tiene un promedio de 80,2% de recaudación con este grupo de impuestos. En el caso de la recaudación del año 2015, la recaudación con impuestos directos (impuestos a la renta) fue de 21,7%. El 78,3% restante corresponde a impuestos indirectos. Y en tal sentido, del IVA (impuesto indirecto) depende más de la mitad del total de la recaudación tributaria.

Gráfico 4

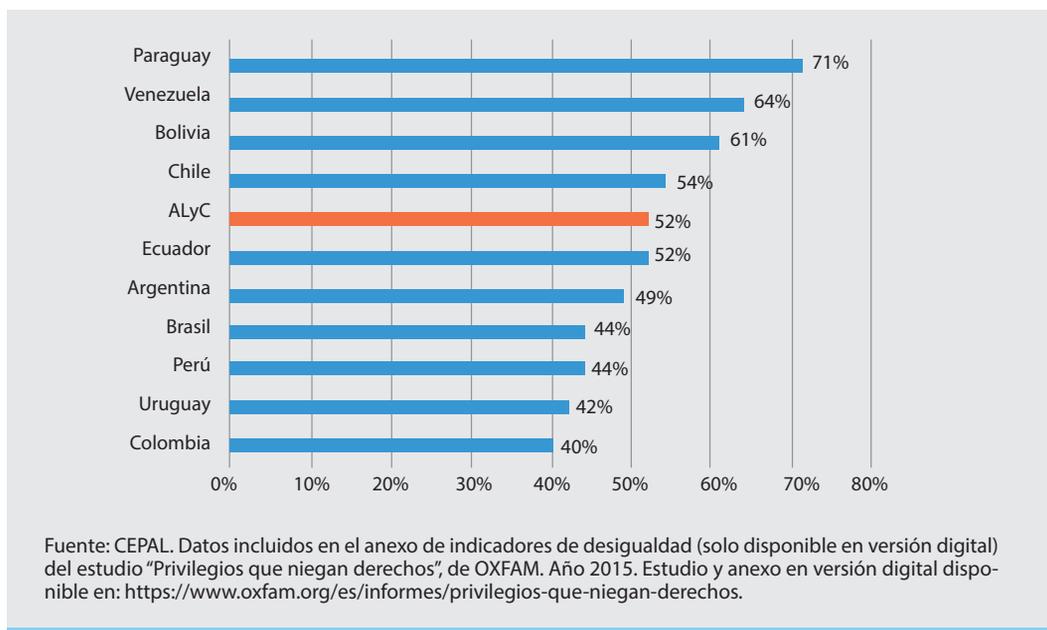
Recaudación tributaria por tipo de impuesto (Año 2015)



Revisando el panorama de los impuestos indirectos en países de Sudamérica, se observa que Paraguay es el que tiene mayor dependencia de los mismos, y al mismo tiempo se encuentra lejos del promedio de América Latina y el Caribe.

Gráfico 5

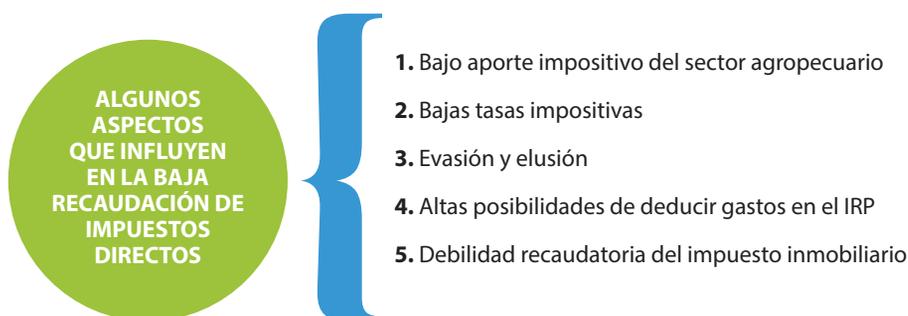
Porcentaje de recaudación con impuestos indirectos sobre el total de la recaudación tributaria en países de Sudamérica (Año 2012/13)⁵



⁵ Los datos del gráfico (datos correspondientes a CEPAL) son porcentajes sobre el total de la recaudación tributaria. En dicho total, CEPAL incluyó las contribuciones a la seguridad social.

Por tanto, la alta dependencia que tiene el Estado paraguayo de los impuestos indirectos, lo cual al mismo tiempo es indicativo de la baja recaudación con impuestos directos, implica una situación que va en contra del principio de justicia tributaria. Y esta situación es permitida en gran medida por la legislación tributaria de nuestro país.

Varios son los aspectos que pueden contribuir a ilustrar por qué persiste este escenario de baja recaudación de impuestos directos, y a explicar de qué manera dicho escenario colabora en tener la baja presión tributaria expuesta. A continuación se presentan y desarrollan algunos de ellos.



ASPECTO 1: Bajo aporte impositivo del sector agropecuario

Cifras oficiales reflejan esta situación de bajo aporte de dicho sector. Además, es importante hacer notar que en la actualidad este tema ya no solamente está en la agenda de las organizaciones campesinas y de otras numerosas organizaciones de la sociedad civil. En tal sentido, veamos referencias al tema por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la actual Ministra de Hacienda de Paraguay, que plantean el hecho de que el sector agrícola tendría que aportar un mayor monto en concepto de impuestos.

FMI

"...la misión sugirió considerar una mayor tributación del sector agrícola, cuya contribución al ingreso continúa siendo modesta".

(Extracto del informe del FMI, publicado en febrero de 2015, respecto a la visita de una misión de personal técnico del FMI a Paraguay en 2014. Informe disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2015/cr1537s.pdf>.)

MINISTERIO DE HACIENDA

"Considerando la contribución y la capacidad de generación de riquezas de este sector, que en este momento representa en términos reales más o menos el 19% del PIB, este sector en principio podría contribuir más" (sector agrícola).

Declaraciones de Lea Giménez, Ministra de Hacienda, en conferencia de prensa realizada el 21 de junio de 2017.

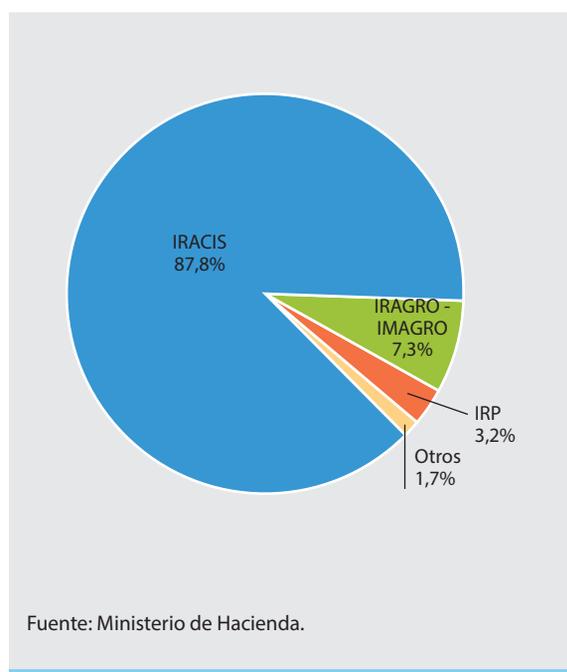
Enlace (en página de Facebook del Ministerio de Hacienda) para acceder a la grabación de la conferencia de prensa: <https://www.facebook.com/Haciendapy/videos/vb.152803071563194/821660848010743/?type=2&theater>.

En materia de impuestos a la renta (impuestos directos), en Paraguay son tres los principales: Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS), Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO), e Impuesto a la Renta Personal (IRP). Los dos primeros son impuestos a la renta de las empresas.

Un sector a tener muy presente, por su incidencia en la actividad económica y por su impacto en el Producto Interno Bruto (PIB) del país, es el sector agropecuario, dentro del cual se encuentran las empresas de producción de soja y ganado. Según datos correspondientes al 2014 (cuya tendencia se mantiene hasta la actualidad), la participación de este sector en el PIB es la más alta de todos los sectores: 24,9%. Pero, ¿cuál es la situación del IRAGRO, que debe ser abonado por las empresas de producción agropecuaria?

Gráfico 6

Recaudación por impuesto a la renta sobre el total de lo recaudado con dichos impuestos (Año 2015)⁶



Recaudación del IRAGRO-IMAGRO (Año 2015)

Sobre el total de lo recaudado con impuestos a la renta:

7,3%

Sobre la recaudación tributaria total:

1,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda (MH). El dato de 1,6% es de elaboración propia en base a datos del MH y del Banco Central del Paraguay.

6 En el dato de 7,3% se incluye el IMAGRO, ya que si bien a través de una ley del año 2013 fue sustituido por el IRAGRO, en los datos oficiales aún aparece una muy mínima recaudación vía IMAGRO. En tal sentido, del 7,3% expuesto, el 7,2% corresponde a IRAGRO y el 0,1% al IMAGRO.

ASPECTO 2: Bajas tasas impositivas

Como puede observarse en el cuadro 5, Paraguay es un país con bajas tasas de impuestos a la renta, en comparación a los países de Sudamérica.

Cuadro 5

Países de Sudamérica: tasas máximas de IRP y tasas generales de impuestos a la renta empresarial (Año 2016)

País	Tasas máximas IRP	Tasas generales de impuestos a la renta empresarial (IRE)
Argentina	35%	35%
Bolivia	13%	25%
Brasil	27,5%	15% a 34%
Chile	40%	24%
Colombia	33%	25% a 40%
Ecuador	35%	22%
Paraguay	10%	10%
Perú	30%	28%
Uruguay	30%	25%
Venezuela	34%	15% a 34%
Promedio Sudamérica	28,8%	22,4%*

Fuente: las tasas máximas del IRP corresponden al estudio "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017", de CEPAL (página 40), disponible para su descarga en: <http://bit.ly/2gRwEGj>. Y las tasas generales del IRE corresponden a datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), disponibles en www.ciat.org. Los cálculos de los promedios de Sudamérica son de elaboración propia en base a los datos de las tasas de cada país, presentados en este cuadro.

* En el caso de Brasil, Colombia y Venezuela, para el cálculo del promedio de tasas generales de IRE de Sudamérica se tomaron las tasas menores.

En los dos casos presentados en el cuadro 5, Paraguay es el país con menores tasas impositivas, y al mismo tiempo es amplia la brecha con los promedios de Sudamérica. Otro dato ilustrativo, en particular respecto a la situación del IRP de Paraguay en relación con otros países, tiene que ver con su muy exiguo impacto en la reducción de la desigualdad de ingresos (medida a través del coeficiente de Gini). En tal sentido, datos de la CEPAL correspondientes al año 2013/14 muestran que el IRP paraguayo reduce en un 0,3% de desigualdad de ingresos, mientras que los promedios de ALyC y de la Unión Europea son de 2% y 12,5% respectivamente⁷.

⁷ Los datos mencionados en este párrafo se encuentran en el estudio "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017" de CEPAL. Páginas 45-46. Disponible para su descarga en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41044-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2017-la-movilizacion-recursos>.

ASPECTO 3: Evasión y elusión

Otro aspecto a tener presente es la utilización de mecanismos de evasión y/o elusión por parte de ciertas personas y empresas para evitar el pago de impuestos a la renta o disminuir el pago de los mismos.

Existen pocos datos disponibles sobre la situación de la evasión de los impuestos a la renta (impuestos directos) en diferentes países. En este contexto, CEPAL ha publicado datos existentes sobre evasión de impuestos a la renta (personal y de las empresas) de 7 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay (este último país solo en cuanto a evasión de impuesto a la renta de las empresas), lo que se observa es un patrón: en todos ellos la evasión de los impuestos a la renta es mayor a la evasión del IVA⁸. En el caso de Paraguay, la evasión del IVA, según datos oficiales al año 2014, es del 30,9%, mayor al promedio de 25,9% de América Latina y el Caribe⁹. En caso de presentarse este patrón también en Paraguay, se podría estimar que la evasión de los impuestos a la renta en nuestro país sería mayor al 30,9%.

En cuanto a datos de elusión en Paraguay, Decidamos ha realizado y publicado un estudio que incluye una estimación del monto no abonado en concepto de IRACIS por parte de empresas agroexportadoras, respecto a la renta por soja. El estudio, el cual se basó en datos oficiales y de mercados internacionales correspondientes al año 2011, señala que dichas empresas dejaron de aportar unos 213.900 millones de guaraníes al fisco en concepto de IRACIS.

Cuadro 6
IRACIS pagado y no pagado por renta de soja
por parte de empresas agroexportadoras (Año 2011)

	Monto (en millones de guaraníes)	
IRACIS efectivamente pagado	32.500	➔
IRACIS que debería haberse pagado	246.400	

Diferencia:
(Monto de elusión)
213.900 millones de guaraníes
(cerca de 39 millones de dólares
de EEUU)

Esto representa:
7,58 veces el monto
efectivamente pagado, y que
658% más debía haber ingresado
por IRACIS al fisco

Fuente: Estudio "El impacto de las exportaciones de commodities en el sistema tributario paraguayo", realizado y publicado por Decidamos (Año 2015). Páginas 14-15. Disponible para su descarga en: <http://bit.ly/2xTUdC8>

8 Los datos de evasión de impuestos a la renta de los 7 países citados se encuentran en la publicación "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017", de CEPAL. Página 44.

9 "Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay – PGN 2017", del Ministerio de Hacienda. Página 5.

ASPECTO 4: Altas posibilidades de deducir gastos en el IRP

La normativa tributaria paraguaya otorga una amplia posibilidad de deducir gastos para el cálculo de la renta sobre la cual debe abonarse el Impuesto a la Renta Personal (IRP). La alta variedad y montos de gastos deducibles que pueden incluirse facilita en gran medida que personas de muy altos ingresos abonen montos muy exiguos en concepto de este impuesto. Al respecto, más adelante en este material se presentará una propuesta de limitar la deducibilidad de gastos en el caso del IRP, para personas de muy elevados ingresos.

ASPECTO 5: Debilidad recaudatoria del impuesto inmobiliario

Este impuesto, recaudado por las municipalidades –y que debe ser abonado tanto por propiedades urbanas como rurales–, tiene una tasa general del 1% sobre el valor fiscal de la tierra. Otro dato importante en relación a este impuesto, es que los valores fiscales de las tierras, que son definidos anualmente por decreto del Poder Ejecutivo y que constituyen el valor de referencia para el pago de dicho impuesto, son muy bajos en comparación a los precios de mercado de las mismas.

En el año 2015, el impuesto inmobiliario a las propiedades rurales recaudó solo 10 millones de dólares americanos, según informaciones del Servicio Nacional de Catastro (SNC)¹⁰. Al respecto, Dionisio Borda y Manuel Caballero señalan: “Esta es una de las causas de la escasa productividad de determinadas tierras, ya que no hay una presión fiscal que obligue a explotarlas, especialmente en el caso de los grandes inmuebles. Pero tampoco aquellas propiedades que tienen alta producción y generan externalidades negativas contribuyen como deberían hacerlo. Una mayor presión tributaria en este impuesto obligaría a replantear el esquema de tenencia y producción de la tierra, mejorando la distribución de la misma.”¹¹

10 Información brindada por Francisco Ruiz Díaz, director del SNC, incluida en una noticia del diario ABC Color de fecha 10 de octubre de 2016 (<http://www.abc.com.py/nacionales/morosidad-al-impuesto-inmobiliario-llega-al-87-1526602.html>).

11 Estudio “Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay”, de autoría de Dionisio Borda y Manuel Caballero, y publicado por el CADEP. Febrero de 2017. El párrafo reproducido en forma textual se encuentra en la página 20.

3.

PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS



Las propuestas que se presentan aquí¹² desde una mirada de justicia (o equidad) tributaria, pueden contribuir a un mejoramiento gradual de la recaudación a través de los impuestos directos. También es importante considerar que se precisan de otras reformas más profundas que, en una etapa posterior, permitan un incremento significativo de la recaudación con este grupo de impuestos. En tal sentido, es importante en este momento recordar:

- a. que a mayor énfasis en impuestos directos, que estén diseñados e implementados adecuadamente (es decir, centrados fuertemente en personas y sectores de altos ingresos), hay una orientación hacia la justicia tributaria; y
- b. que el Estado paraguayo sigue haciendo lo contrario: un mayor énfasis en los impuestos indirectos, siendo así el país de Sudamérica con mayor dependencia de los impuestos indirectos para recaudar.

Algunas propuestas para aumentar la recaudación con impuestos directos			
IRAGRO	IRAGRO E IRACIS	IRP	IMPUESTO INMOBILIARIO
1. Fiscalización más rigurosa de grandes empresas de producción agropecuaria.	1. Mayor control de los precios de transferencia.	1. Inclusión de la renta global. 2. Poner límites a la deducibilidad de gastos. 3. Redefinir las tasas impositivas.	1. Fortalecer la capacidad recaudatoria de este impuesto, con apoyo del Ministerio de Hacienda.

A continuación se desarrolla una breve argumentación y detalles sobre cada una de las propuestas puntualizadas en el esquema arriba expuesto.

IRAGRO

Propuesta:

Fiscalización más rigurosa de grandes empresas de producción agropecuaria.

Argumentación y detalle de la propuesta:

Como se ha expuesto, la recaudación a través del IRAGRO-IMAGRO es de solo 7,3% del total de lo recaudado con impuestos a la renta, y de solo 1,6% sobre el total de la recaudación impositiva. Estas cifras deberían aumentar significativamente, dado que el sector agropecuario realiza la mayor contribución al PIB

12 Las propuestas incluidas en esta sección en relación al IRAGRO, IRP e impuesto inmobiliario, corresponden al estudio "Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay", de autoría de Dionisio Borda y Manuel Caballero, publicado por el CADEP en febrero de 2017. Dicho estudio fue realizado en el marco del proyecto "Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay". Así también, las argumentaciones de cada propuesta respecto a los citados tres impuestos están basadas principalmente en lo incluido por Borda y Caballero en el mencionado estudio. El mismo está disponible para su descarga en: <http://bit.ly/2eTo35f>

en comparación a los demás sectores económicos. En tal sentido, es necesario un mayor esfuerzo de la administración tributaria para aumentar la recaudación del IRAGRO, y dicho esfuerzo debe estar centrado fuertemente en las grandes empresas de producción agropecuaria.

IRAGRO E IRACIS

Propuesta: Mayor control de los precios de transferencia.

Argumentación y detalle de la propuesta:

Los precios de transferencia son los precios que acuerdan dos empresas vinculadas, para intercambiar bienes o servicios. Cuando hablamos de que tienen un vínculo entre ellas, puede tratarse, por ejemplo de una empresa multinacional y su filial, de empresas/negocios que forman parte de un mismo grupo empresarial, o de empresas que tienen acuerdos sobre operaciones comerciales que realizan entre sí. Una de las situaciones que ocurre habitualmente con los precios de transferencia, es que dichas empresas acuerdan precios de bienes y servicios –para operaciones comerciales entre ellas– que son inferiores a los precios de mercado. Esta práctica hace que, en apariencia, la renta o ganancia de estas empresas disminuya, y así evitan o reducen el pago de estos impuestos. En el caso de empresas agroexportadoras de soja –que deben tributar IRACIS–, es importante recordar aquí el dato correspondiente al año 2011, mencionado anteriormente: unos 213.900 millones de guaraníes, en concepto de impuestos, dejaron de aportar dichas empresas con esta práctica, es decir a través de la fijación de precios de transferencia diferentes a los del mercado internacional.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 5061 en el año 2013, se otorgó al Estado mayores herramientas legales para hacer frente a esta práctica. Pero en resumen, es preciso insistir en un conjunto de medidas para mejorar la recaudación del IRAGRO e IRACIS, las cuales hagan frente a estas actuaciones de empresas vinculadas que alteran los precios de compraventa de bienes y servicios para evitar o disminuir el pago de impuestos.

Al menos tres medidas –que implican cambios que deben realizarse en la normativa tributaria– son necesarias para mejorar la implementación de este impuesto desde una mirada de equidad, lo cual a la vez contribuirá a aumentar la recaudación a través del mismo.

1° propuesta: Inclusión de la renta global

Argumentación y detalle la propuesta:

Actualmente el IRP solamente incluye la renta de fuente nacional (es decir la generada en Paraguay), y no incluye la renta que se obtiene en otros países, por ejemplo a través de inversiones realizadas por personas en el exterior. La inclusión de la renta global implica que también es necesario que se respeten acuerdos con administraciones tributarias de otros países, para evitar la doble tributación sobre la renta personal, y de esta manera la tributación se aplique en Paraguay.

2° propuesta: Poner límites a la deducibilidad de gastos

Argumentación y detalle de la propuesta:

A partir de la argumentación ya expuesta en este material, y aplicando el principio de progresividad, se propone que a mayor volumen de ingresos brutos, las personas que deben abonar el IRP tengan menores posibilidades de deducir gastos. Así, Borda y Caballero plantean el siguiente esquema de limitación de la deducibilidad de gastos:

Cuadro 7

Propuesta de limitar deducción 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: Estudio “Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay”, de autoría de Dionisio Borda y Manuel Caballero, y publicado por el CADEP. Febrero de 2017. Página 18.

3° propuesta: Redefinir las tasas impositivas

Argumentación y detalle de la propuesta:

De acuerdo a la normativa tributaria actual de Paraguay, las tasas del IRP son de 10% y 8%, según el volumen de ingresos.

Cuadro 8

Paraguay: Tasas actuales del IRP

Ingresos anuales superiores a:	Tasas actuales
120 salarios mínimos (10 SM mensuales)	10%
36 salarios mínimos (3 SM mensuales)	8%

Ref: SM son las siglas de salario mínimo.

Dionisio Borda y Manuel Caballero proponen una redefinición de estas tasas según el volumen de ingresos, orientada principalmente a que el IRP se concentre fuertemente en personas de altos ingresos. De esta forma, su propuesta de redefinición de tasas del IRP es la siguiente:

Cuadro 9

Propuesta de redefinición de tasas del IRP

Ingresos anuales superiores a:	Propuesta de tasas
120 salarios mínimos (10 SM mensuales)	10%
60 salarios mínimos (5 SM mensuales)	8%
36 salarios mínimos (3 SM mensuales)	1%

Fuente: Estudio "Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay", de autoría de Dionisio Borda y Manuel Caballero, y publicado por el CADEP. Febrero de 2017. Página 19.

Con esta propuesta, Borda y Caballero señalan que se facilitará la formalización y un mejor control, y se promoverá una mayor equidad.

IMPUESTO INMOBILIARIO

Propuesta: Fortalecer la capacidad recaudatoria de este impuesto, con apoyo del Ministerio de Hacienda

Argumentación y detalle de la propuesta:

Para llevar adelante esta propuesta, son necesarias algunas acciones como: a) la mejora gradual de las estadísticas de recaudación y cumplimiento tributario de este impuesto; y b) el intercambio de información y coordinación entre las intendencias, la administración tributaria y el Servicio Nacional de Catastro.

CONCLUYENDO...

Paraguay es el país de Sudamérica con mayor dependencia de los impuestos indirectos para la recaudación tributaria, lo cual coloca al sistema impositivo de nuestro país como un sistema mayormente regresivo y muy alejado del principio de justicia tributaria. La alta dependencia de los impuestos indirectos en Paraguay significa que es baja la recaudación a través de impuestos directos; y ello es un indicador del bajo aporte impositivo por parte de personas y sectores de altos ingresos en nuestro país, lo cual en gran medida es facilitado por la legislación tributaria vigente.

La baja recaudación con impuestos directos, es una situación que influye en que nuestro país tenga la presión impositiva más baja en Sudamérica. Baja presión tributaria implica baja recaudación impositiva, y ella es una de las principales razones de la insuficiente cantidad de recursos públicos (recursos estatales) para destinar a la inversión social, es decir a políticas de salud, educación, vivienda, protección social, cultura, y protección del medio ambiente. Recordemos que la inversión social pública en Paraguay debe triplicarse para acercarse al promedio de América Latina y el Caribe.

Es necesario que el Estado paraguayo realice modificaciones al sistema tributario desde una mirada de equidad –entre ellas, las que se propusieron en este material– de manera que personas y sectores que ganan más, abonen un mayor monto en concepto de impuestos. Una justicia tributaria permitirá contar con mayores recursos, y es prioritario que los mismos se destinen a la inversión social. Pensar en más inversión social no solamente implica calidad en el uso de los recursos (lo cual implica hacer frente a la corrupción), sino también mayor cantidad de recursos, para lo cual la justicia tributaria es una condición fundamental.

La alta dependencia que tiene el Estado paraguayo de los impuestos indirectos, que al mismo tiempo indica una baja recaudación con impuestos directos, implica una situación que va en contra del principio de justicia o equidad tributaria.

Y esta situación es permitida en gran medida por la legislación tributaria de nuestro país.

Algunos aspectos que influyen en la baja recaudación de impuestos directos son:

- 1. Bajo aporte impositivo del sector agropecuario**
- 2. Bajas tasas impositivas**
- 3. Evasión y elusión**
- 4. Altas posibilidades de deducir gastos en el IRP**
- 5. Debilidad recaudatoria del impuesto inmobiliario**

**QUIEN GANA MÁS
PAGUE MÁS**

HACIA UNA JUSTICIA TRIBUTARIA



 Paraguay Debate
 @paraguaydebate

www.paraguaydebate.org.py

Con el apoyo de:

