

UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y LA RECAUDACIÓN

Dionisio Borda
Manuel Caballero

28

El crecimiento y desarrollo económico del Paraguay fue significativo en la última década. Este desarrollo hace, por sí mismo, que las personas y los agentes económicos demanden más bienes y servicios públicos para mejorar su propio bienestar y la productividad de la economía. Este hecho plantea en el Paraguay, como en otras economías emergentes, la necesidad de que el Estado disponga de más recursos para financiar estas demandas, y de disminuir la desigualdad en la sociedad a través de una mayor justicia tributaria.

La reforma tributaria de 2004, de adecuación fiscal, cumplió un rol importante en la formalización de la economía y en el mejoramiento de la recaudación tributaria, incrementando la presión impositiva de 10,3% del PIB en 2004 a 12,6% del PIB en 2016. Existe todavía cierto margen para aumentar la recaudación mejorando la eficiencia de la Administración Tributaria y disminuyendo la evasión de impuestos, pero ese esfuerzo será insuficiente. Son necesarias algunas modificaciones de las reglas impositivas para lograr una mayor contribución de sectores y segmentos que actualmente aportan poco al Fisco; y, al mismo tiempo, disminuir los gastos tributarios y mejorar el rendimiento de algunos impuestos.

La presión tributaria del Gobierno Central fue de solo 12,3% del PIB en el periodo 2010-2014, situación explicada parcialmente por las bajas tasas impositivas. La tasa del impuesto a la renta de las empresas (IRE) en el Paraguay es de 10% (5% adicional por distribución de utilidades en el caso del Iracis) frente al promedio aritmético de 28% en América Latina. La tasa máxima del impuesto a la renta personal (IRP) es de 10% frente al promedio aritmético de 27,3% en América Latina. La tasa del IVA es de 10% frente a 15% en América Latina. La contribución de los impuestos directos en Paraguay es del 21% del total de la recaudación, frente al promedio de 40% en América Latina.

ENERO 2018

Para enfrentar esta situación, la sociedad paraguaya debe plantearse una nueva reforma de su sistema impositivo, que haga más justa la distribución de la carga pública y eleve la presión tributaria hasta el 15% del PIB. Este incremento de la recaudación debería darse en forma gradual, en un periodo de cinco años, a medida que se implementen las nuevas reglas tributarias. Entre los diferentes instrumentos que podrían ser aplicados para mejorar la recaudación, planteamos: i) la modificación de impuesto a la renta; ii) la implementación de un impuesto único a la venta de productos de la agricultura empresarial; iii) la generalización del IVA y modificación del impuesto selectivo al consumo (ISC); iv) la corrección de los regímenes especiales; y, v) mejoras en la recaudación del impuesto inmobiliario. Estas medidas no restarán competitividad al sector privado, sino que, por el contrario, la potenciarán a través de la disponibilidad de más recursos para la inversión pública en infraestructuras, del mayor capital humano y de la mejor cohesión social.

Proponemos fusionar el IRAGRO con el IRACIS para que este impuesto tenga un rendimiento mayor con la rentabilidad del sector agropecuario, así como algunos ajustes en las reglas del IRACIS: potenciar las normas de precios de transferencia y eliminar las exenciones para los intereses de algunos activos (como las ganancias de capital de valores bursátiles). También sugerimos una revisión de las reglas del impuesto a la renta personal para aumentar su rendimiento haciéndolo más progresivo. Estas modificaciones podrían consistir en el rebalanceo del impuesto y la imposición de límites a la deducibilidad de los gastos, más acorde con las tasas vigentes en la región, como las de Chile y Uruguay.

Planteamos introducir un impuesto único a la venta (monofásico no trasladable) de los productos agropecuarios en estado natural, con una alícuota fija de 5%, que debe ser considerado como un impuesto ambiental.

Sugerimos, asimismo, generalizar gradualmente la tasa del 10% del IVA vigente para una buena parte de los bienes y servicios de la economía paraguaya, extendiéndola a los sectores que tienen alícuotas diferenciadas o exenciones, como es el caso de la actividad agropecuaria que tiene un IVA de solo 5%. Las alícuotas del ISC para bebidas alcohólicas, tabaco, vehículos y bienes suntuarios deben ser elevadas de manera gradual, acercándolas a los niveles vigentes en la región. No solamente para mejorar la recaudación, sino también porque el rendimiento del impuesto debe ser consistente con los costos de la externalidad negativa del consumo de determinados bienes.

Recomendamos no crear nuevos regímenes especiales y, en cambio, revisar y corregir los existentes, así como derogar la norma de invariabilidad tributaria para la inversión de capital privado.

Aconsejamos, por otro lado, fortalecer la capacidad recaudatoria del impuesto inmobiliario mediante algún esquema de ayuda de la Administración Central a





los gobiernos locales a través del Ministerio de Hacienda. Podría contribuir significativamente al logro de ese objetivo la mejora gradual de las estadísticas de recaudación y cumplimiento tributario, incluyendo la identificación de los propietarios nominales y beneficiarios finales. Además, es necesario el intercambio y coordinación institucional entre las intendencias, la Administración Tributaria y el Servicio Nacional de Catastro; y, crear conciencia acerca de la necesidad de potenciar este tributo directo.

Está claro, además, que la Administración Tributaria necesita recursos humanos mejor calificados, la profesionalización permanente de sus cuadros, mayor capacidad de procesamiento de información, incorporación continua de tecnología y gestión adecuada de los conflictos de intereses. En distintos sectores hay contribuyentes que aún operan informalmente, con niveles importantes de evasión, que solo responderán a una mayor capacidad de control y castigo del Estado.

Por lo demás, esta reforma deberá enfocarse en cuatro componentes principales que hacen a la calidad del gasto público: su sustentabilidad, eficiencia, equidad y transparencia. Es indispensable corregir las deficiencias e insuficiencias en estas áreas para que el esfuerzo que implica esta reforma sea recompensado con una mejor asignación y rendimiento del gasto y con el cumplimiento de los objetivos de mejorar la productividad y disminuir la pobreza y la desigualdad.

En definitiva, el desarrollo económico de un país en el mediano plazo se fundamenta en la movilización de los recursos tributarios y no solo en el endeudamiento como fuente de financiamiento. Además, una política tributaria progresiva es el instrumento idóneo para disminuir la desigualdad en una sociedad tan inequitativa y excluyente como la paraguaya.



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



UNIÓN EUROPEA

