

POR UN PARAGUAY CON EQUIDAD SOCIAL Y 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"

Asunción, Paraguay, Octubre 2018



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



Decidamos Paraguay



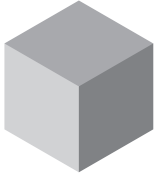
@decidamospy

El proyecto “Inversión Social y Equidad Tributaria” se ha implementado desde la perspectiva de que las dos temáticas están estrechamente relacionadas.

Por un lado, las acciones estatales en materia de protección social precisan de un financiamiento suficiente para que aumente la calidad y cobertura de las mismas. Y por otro, una recaudación tributaria realizada bajo principios de equidad, es un factor que puede contribuir a aumentar la disponibilidad de recursos. Entonces: con equidad tributaria podrá darse una mayor recaudación impositiva, y los recursos obtenidos con el aumento de tal recaudación idealmente deben destinarse al financiamiento de políticas sociales, entre ellas, la protección social.

A continuación, en primer término se presentará la situación y las propuestas respecto a la temática de Protección Social, y posteriormente se hará lo propio sobre el Sistema Tributario. El contenido de ambos temas se basa mayormente en estudios hechos en el marco del proyecto citado.





PROTECCIÓN SOCIAL

Los programas de protección social en Paraguay se caracterizan por la **baja cobertura**, y por su **fragmentación y segmentación**. Las acciones del Estado “no forman parte de una política integrada ni de un sistema de protección social. Hay regímenes vinculados al trabajo formal de jubilaciones pero sin asistencia a la salud, otros se dirigen a determinados grupos poblacionales como la niñez en situación de pobreza o trabajadora o las personas adultas mayores en situación de pobreza. En este contexto, existen grandes sectores que no cuentan con ningún tipo de protección: jóvenes, población indígena, campesinos/as, trabajadores/as informales de las ciudades, entre otros” (Serafini, 2016, p.61-62).

Otro aspecto de la protección Social en Paraguay es la **baja asignación de recursos**, en relación a la región. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la inversión pública anual por persona en protección social es de 174 dólares, mientras que el promedio de América Latina es de 311 (2015). En Sudamérica, Paraguay es el cuarto país con menor inversión pública per cápita en protección social.

1/ PILAR CONTRIBUTIVO: IPS CON BAJA COBERTURA POBLACIONAL Y MENOR ALCANCE EN DECILES MÁS POBRES

Según cálculos con base en datos oficiales, el 77,8% de la población paraguaya ocupada (de 18 años de edad en adelante) no cuenta con cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS). Este porcentaje aumenta en el área rural y en hogares que se encuentran en los deciles más pobres. En el área urbana, la cobertura de IPS duplica a la cobertura que se da en el área rural.

2/ PILAR NO CONTRIBUTIVO

2.1. Tekoporã

En materia de cobertura, el Programa Tekoporã no cubre al total de las familias en extrema pobreza (Serafini, 2016, p. 62). Al finalizar el año 2017, son 152.132 las familias beneficiarias de dicho programa, según el Informe de Gestión 2017 de la Secretaría de Acción Social (SAS), actualmente denominada Ministerio de Desarrollo Social. Por otro lado, de acuerdo al mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2019, este contempla recursos para que 160.000 familias formen parte de Tekoporã.

En el estudio Paraguay: Inversión en Protección Social 2013 - 2014, se señala que “la meta anual de beneficiarios del programa Tekoporã se incluye en el Plan Estratégico Institucional 2015 - 2018 de la Secretaría de Acción Social (SAS) pretendiendo llegar a 240.000 familias para el 2018” (Ramírez, 2015, p. 28).

Cuadro 1
Cobertura y brecha del programa Tekoporã

Familias destinatarias al 2017	Familias destinatarias según mensaje de Proyecto PGN 2019	Meta de cobertura de familias destinatarias al 2018
152.132	160.000	240.000

Fuente: Informe de Gestión 2017 de la SAS (1° columna); Mensaje del Proyecto de PGN 2019 (2° columna); y Ramírez (2015) (3° columna), este último citando al Plan Estratégico Institucional 2015 – 2018 de la SAS.

2.2. Abrazo

Con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016, las investigadoras Serafini y Zavattiero (2018) han efectuado cálculos que señalan que, del total de personas en situación de pobreza al año 2016, el 42,5% son niños y niñas de 0 a 14 años. Mientras tanto, otros cálculos realizados por dichas investigadoras con base en la EPH 2016, indican que el 29,7% del total de personas en situación de vulnerabilidad son niños y niñas de la citada franja de edad.

Cuadro 2
Niños y niñas de 0 a 14 años en situación de pobreza y vulnerabilidad

Niños/as de 0 a 14 años en situación de pobreza	828.000 personas
Niños/as 0 a 14 años en situación de vulnerabilidad	883.000 personas
Total de niños/as en situación de pobreza y vulnerabilidad	1.711.000 personas

Fuente: Elaboración propia con base en Serafini y Zavattiero (2018, p. 93 y 99).

Serafini señala que en Paraguay el trabajo infantil y adolescente afecta a alrededor de 500.000 niños, niñas y adolescentes (NNA). “El programa Abrazo dirigido a este grupo poblacional tiene una cobertura de alrededor de 10.000 NNA” (Serafini, 2017b, p. 8). Estos datos dan un panorama del gran desafío que tiene el Estado paraguayo respecto a la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores/as.

2.3. Pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza

El programa de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza monetaria no cubre a la totalidad de los mismos. De hecho, no alcanza al 77,3% del decil más pobre ni al 66,6% del decil 2 (Serafini, con base en la EPH 2016).

El 4,8% de la población en situación de pobreza monetaria (pobreza de ingresos), tiene 65 años de edad o más. Mientras que, del total de la población en situación de vulnerabilidad (franja inmediatamente por encima de la línea de pobreza monetaria), el 6,3% es de la citada franja de edad. Sumando las poblaciones de 65 años de edad o más que se encuentran en ambos estratos (pobreza monetaria y vulnerabilidad), significan alrededor de 280.000 personas (Serafini y Zavattiero, 2018).

Ahora bien, es importante precisar que mientras la EPH mide pobreza monetaria, la definición oficial de las personas adultas mayores en situación de pobreza que serán beneficiarias de esta pensión se realiza a través del denominado Índice de Calidad de Vida (ICV), el cual implica un cálculo diferente al de medición de la pobreza monetaria realizada en la EPH. Por tanto, los datos mencionados en el párrafo anterior sobre la población de 65 años o más en situación de pobreza y vulnerabilidad con base en la EPH (280.000 personas), deben ser tomados como una aproximación a la población total que debería ser alcanzada por la pensión, y no como un dato exacto de la población meta de dicho programa.

Cuadro 3
Cobertura de pensión alimentaria de personas adultas mayores en situación de pobreza

Población de 65 años o más que recibe pensión alimentaria a agosto de 2018, según Ministerio de Hacienda (medición de pobreza con base en ICV)	Población de 65 años de edad o más en situación de pobreza y vulnerabilidad, según cálculos con base en EPH 2016 (medición sobre la base del ingresos)
190.211 personas	Alrededor de 280.000 personas

2.4. Alimentación escolar

La cobertura es baja, tanto en el porcentaje de niños y niñas como en la cantidad de días de provisión. El programa de complemento escolar (vaso de leche, desayuno escolar) tiene mayor cobertura que el almuerzo escolar; sin embargo no está universalizado ni siquiera en la niñez en situación de pobreza. Tampoco cubre el 100% de los días lectivos (Serafini, 2016).

La baja cobertura se da en cuanto a los días de provisión, también en cuanto a la cantidad de niños y niñas; y dicha situación se da también respecto a niños y niñas en situación de pobreza. En este último caso, de acuerdo a datos oficiales al año 2015 de los departamentos de la Región Oriental, solamente en 7 de ellos más del 70% de los niños y niñas recibieron alimentos, pero ninguno superó el 90%. Mientras tanto, los otros 7 departamentos se encontraron en el rango comprendido entre el 50% y 70%.

Cuadro 4

Cobertura de los programas de complemento nutricional (merienda escolar) y alimentación escolar (almuerzo). Año 2015

Departamentos	Complemento nutricional		Alimentación escolar	
	Cobertura	Días de provisión	Cobertura	Días de provisión
Concepción	-	-	-	-
San Pedro	87,7	136	4,1	42
Cordillera	9,0	180	21,1	159
Guairá	70,8	110	14,2	120
Caaguazú	-	-	-	-
Caazapá	81,1	130	21,0	123
Itapúa	67,9	183	20,2	111
Misiones	-	-	-	-
Paraguarí	75,8	120	27,7	150

Departamentos	Complemento nutricional		Alimentación escolar	
	Cobertura	Días de provisión	Cobertura	Días de provisión
Alto Paraná	67,6	180	3,7	160
Central	49,0	139	2,1	170
Ñeembucú	-	-	-	-
Amambay	66,9	174	44,1	150
Canindeyú	97,1	120	24,0	150
Pte. Hayes	83,0	176	3,9	20
Boquerón	-	-	-	-
Alto Paraguay		20		20

Observación: Los departamentos de Boquerón, Ñeembucú, Misiones, Caaguazú y Concepción no presentaron sus informes al Ministerio de Hacienda.

Fuente: elaboración de Verónica Serafini con base en el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) - Ministerio de Hacienda y en la Encuesta de Hogares 2015 (Serafini, 2016, p. 57).

2.5. Salud

La **segmentación, fragmentación o descoordinación de los servicios** ocurre entre los tres subsistemas: el privado (pago de servicios en forma directa y seguros privados), el contributivo (IPS) y el no contributivo (Ministerio de Salud). Alrededor del 5% de la población cuenta con seguro privado, mientras que aproximadamente el 20% está cubierto por el IPS. Así, el subsistema no contributivo tiene un gran desafío, en el sentido de que debe dar cobertura al 75% de la población.

El **gasto de bolsillo** en salud representa alrededor del 10% de los ingresos familiares en el quintil más pobre, mientras que en el quintil más rico es de solamente el 4%. Según datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2013, **la salud fue la razón más mencionada para solicitar un préstamo**: “El 10% de los adultos, o el 38% de los prestatarios, reportó haber tomado un préstamo para propósitos médicos o de salud en los últimos 12 meses” (Serafini, 2016, p.40).

Respecto al **paradigma de atención primaria, en el país aún tiene un desarrollo limitado**. Concretamente, en cuanto a la cantidad de Unidades de Salud Familiar (USF), según datos oficiales, en el año 2008 se instalaron las primeras 13, y el ritmo de instalación fue alto hasta el año 2011 llegando a 707; y a partir de entonces dicho ritmo se desaceleró bastante, llegando a 800 USF en el año 2016.

Según cálculos realizados a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Atención Primaria de Salud del MSPBS (junio de 2017), para el 2016, el promedio de cobertura de las USF era de 2.800 personas (Zavattiero, 2018).

El cuadro 5 ilustra la cantidad de USF faltantes para dar cobertura a toda la población del país.

Cuadro 5
USF faltantes según promedio actual de cobertura de cada USF

Número de USF instaladas al 2016	Promedio actual de cobertura de cada USF	Número de USF necesarias para cubrir a toda la población (brecha)
800 (32,7% de población cubierta)	2.800 personas	1.647

Fuente: datos extraídos del artículo “Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia – USF”, de autoría de Claudina Zavattiero, incluido en el tomo 2 del libro “Fiscalidad para la equidad social”, publicado por Decidamos y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), en mayo de 2018.

2.6. Agricultura Familiar Campesina (AFC)

Paralelamente a la creciente desigualdad en la tenencia de la tierra, se ha dado “la disminución de políticas sociales a favor de la economía productiva de la AFC” (Rodríguez y Villalba, 2016b, p.8). Citando al investigador Quintín Riquelme, Serafini (2016) expresa que “...existen unas 290.000 fincas dedicadas a la agricultura familiar; sin embargo, una baja proporción de las mismas cuenta con la atención del sector público” (p.53). Por ejemplo, en el año 2005, solamente el 13,6% de los hogares con actividad agropecuaria había recibido insumos; diez años después (2015), solo el 4,8%.

En el caso del denominado *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar* (PPA), uno de los más importantes implementados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), datos correspondientes al periodo 2013 - 2015 permiten concluir que no existe suficiente cantidad de técnicos para asistir a las familias beneficiarias del citado programa, lo cual genera que los mismos estén trabajando con más familias de las que pueden asistir en forma adecuada. “Cada técnico atiende en promedio 121 fincas siendo 60 a 80 la cantidad óptima de agricultores que un técnico se encuentra en condiciones de atender en forma más o menos óptima” (Benítez, 2016, p. 18).

Cuadro 6
Datos sobre Programa PPA

	2013	2014	2015
Cantidad de familias beneficiarias	50.676	41.965	37.423
Técnicos estatales de campo	409	355	310
Promedio de agricultores asistidos por técnicos	124	118	121

Fuente: Elaboración del economista Gerardo Benítez, con datos del Ministerio de Hacienda. Datos incluidos en estudio “Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público”, publicado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), en setiembre de 2016.

2.7. Agua y Saneamiento

Al año 2015, el 83% de los hogares cuenta con agua potable; la cobertura es mayor en el área urbana con el 90% de los hogares cubiertos, frente a solo el 73% en el área rural. Del total de hogares que tienen agua potable, solamente el 58% es proveído por alguna de las dos principales entidades: un 34% por SENASA (que gestiona sus servicios a través de unas 2.000 Juntas de Saneamiento) y un 24% por ESSAP.

La cobertura del alcantarillado sanitario a nivel país está muy poco desarrollada y esta situación parcialmente se compensa con instalaciones domiciliarias, que no están conectadas a red alguna. Al año 2015, solamente el 12% de los hogares estaba conectado a redes de saneamiento.

Al año 2017 no se observaba en el Presupuesto Nacional una desagregación entre los gastos en Agua y los gastos en Saneamiento. Otra

preocupación es que “Hay una gran brecha entre los presupuestos ‘vigentes’ –esto es, aprobados en la ley de presupuesto de la nación– y los presupuestos ejecutados, cuyos montos son cercanos a la mitad” (Rodríguez y Villalba, 2017, p.18).

Cuadro 7
Ejecución presupuestaria en Agua y Saneamiento

Año	Ejecución (%)
2013	41,3
2014	34,2
2015	64

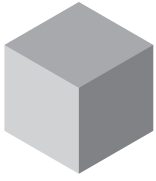
Fuente: Elaboración propia en base al BOOST del Ministerio de Hacienda.

La insuficiencia de recursos para las políticas de Agua y Saneamiento, también se evidencian a partir de cálculos publicados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el año 2011. Dichos cálculos indican que sería necesario un presupuesto anual de 65.373.401 dólares entre el 2010 y el 2030; sin embargo el gasto ejecutado anual del Estado central, en el periodo 2010 - 2015 fue en promedio 18.524.000 dólares (Rodríguez y Villalba, 2017).

PROPUESTAS / DESAFÍOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Propuestas	
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una política de protección social que integre y vincule los pilares contributivo y no contributivo: Es necesario plantear un debate serio sobre la necesidad de diseñar e implementar una política de protección social que: integre ambos pilares, contemple acciones según los riesgos que enfrentan los diversos grupos poblacionales y progresivamente se amplíe hacia la universalización. • Aumentar el financiamiento de los programas de protección social no contributivos: El bajo financiamiento es un denominador común en los programas no contributivos y es una de las principales razones de sus insuficientes coberturas. Además se observan “vacíos en el financiamiento de determinadas problemáticas, ámbitos y grupos poblacionales” (Serafini, 2017a, p.32).
Pilar contributivo	<ul style="list-style-type: none"> • Debe darse un énfasis al aumento progresivo de la cobertura de la seguridad social (IPS)
Propuestas por programa/sector específico del pilar no contributivo	
Tekoporã	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cobertura. • Vinculación con otros programas sociales.
Abrazo	
Pensión adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de acciones estatales varias y coordinadas entre sí, orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores, con especial énfasis en las que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.
Alimentación escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cobertura.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación estratégica entre los tres subsistemas: el privado, el contributivo (IPS), y el no contributivo (Ministerio de Salud). • Otorgar un mayor énfasis a la atención primaria, universalizándola y fortaleciendo progresivamente su calidad –mayor coordinación, mayor cobertura dentro de las unidades de salud, dar predominio a la atención primaria y preventiva, blindar el sistema de los vicios y limitaciones institucionales, combatir fallas de mercado que afectan de manera muy especial a la salud– (Rodríguez y Villalba, 2016a, p.39). • Avanzar en medidas (incluyendo medidas presupuestarias) que permitan un aumento significativo en la instalación de la USF, de manera a cerrar la amplia brecha aún existente. • A corto plazo, dar prioridad a la instalación de USF en departamentos y localidades con mayores índices de pobreza monetaria.

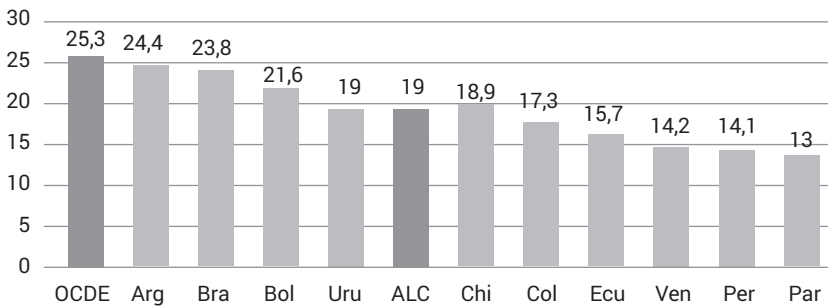
AFC	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en cuestiones como la reforma impositiva y una reforma de la tenencia de la tierra (porque la concentración en Paraguay es de las peores del mundo). • Un ordenamiento territorial que evite el perjuicio de las grandes haciendas sobre las pequeñas. • El desarrollo de una democracia local, planes locales, la provisión de servicios y el desarrollo de infraestructura física. • Aumento de la cobertura de programas estatales de apoyo al sector de la AFC.
Agua y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la provisión de agua y saneamiento. Esta expansión debe darse cumpliendo con los principios de gobierno, control y regulación; y también teniendo especial atención a lo que implica el aumento de la urbanización como desafío para la expansión de estos programas. • Debe prestarse especial atención a las acciones de monitoreo para garantizar la calidad del agua. • En cuanto a saneamiento, considerar como un relevante desafío lo que implica el tratamiento final de excretas para la higiene y salud de las personas. • En materia presupuestaria, es necesario un aumento de los recursos, así como una mayor ejecución del presupuesto disponible.



SISTEMA TRIBUTARIO

Paraguay tiene la presión tributaria más baja de Sudamérica, y además se encuentra bastante lejos del promedio de América Latina y del Caribe (ALC) así como del promedio de los países de la OCDE.

Gráfico 1
Presión tributaria (%) de países de Sudamérica, y promedio de OCDE y ALC.
Año 2016



Observación: las cifras no incluyen contribuciones a la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en la publicación *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018 (OCDE y otros. Ver datos completos de la publicación al final de este documento)*.

Varios factores explican la insuficiencia del ingreso tributario: i) tasas impositivas bajas, ii) escaso rendimiento de los impuestos directos, iii) gastos tributarios elevados y iv) alta informalidad tributaria (Borda y Caballero, 2018).

Factores	Datos									
<p>1 Tasas impositivas bajas</p>	<p>Las tasas de los impuestos directos en Paraguay son las más bajas de Sudamérica, y se encuentran muy lejos del promedio de América Latina (AL).</p> <p>Cuadro 1: Tasas generales de IRE y tasas máximas del IRP. Año 2016</p> <table border="1" data-bbox="376 601 986 786"> <thead> <tr> <th></th> <th>Paraguay</th> <th>Promedio AL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tasa general del Impuesto a la renta empresarial (IRE)</td> <td>10%</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>Tasa máxima del Impuesto a la renta personal (IRP)</td> <td>10%</td> <td>26,6%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).</p>		Paraguay	Promedio AL	Tasa general del Impuesto a la renta empresarial (IRE)	10%	28%	Tasa máxima del Impuesto a la renta personal (IRP)	10%	26,6%
	Paraguay	Promedio AL								
Tasa general del Impuesto a la renta empresarial (IRE)	10%	28%								
Tasa máxima del Impuesto a la renta personal (IRP)	10%	26,6%								
<p>2 Escaso rendimiento de los impuestos directos</p>	<p>Según cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda (MH), en el periodo 2012 - 2016, en promedio el 78,7% de la recaudación tributaria provino de impuestos indirectos, y sólo 21,3% de impuestos directos. Esta estructura de ingresos tributarios refleja una fuerte regresividad del sistema impositivo paraguayo, debido a la escasa contribución de los impuestos directos.</p> <p>Datos del MH indican que, en el año 2016, con el IRACIS se recaudó el 90,8% del total de impuestos directos, con el IRAGRO 5,9% y con el IRP el 3,2%. Estas cifras son muy similares a las del periodo 2012 - 2016.</p> <p>El tratamiento privilegiado del Iragro con relación al Iracis¹ y las altas deducibilidades contenidas en el IRP, inciden en el bajo rendimiento de estos impuestos (Borda y Caballero, 2018).</p>									

1 "A modo de ejemplo, en el IRAGRO no se cobra la tasa adicional del 5% sobre la distribución de utilidades y el 10% a las remesas que sí se carga en el Iracis" (p. 17)(Borda y Caballero, 2018, p.17).

Factores	Datos
3 Gastos tributarios elevados	<p>El CIAT estimó los gastos tributarios para el año 2016, en 1,72% del PIB. Dicha cifra se desagrega de la siguiente manera: en IVA el 1,14%; en impuesto a la renta de las empresas el 0,24%, en aranceles de importación el 0,2%, y en IRP el 0,14%.</p> <p>La Ley 5542/2015 “De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social” promueve la generación masiva de más gasto tributario, en un contexto de bajas tasas impositivas que tiene el país. Esta ley instala la invariabilidad tributaria del impuesto a la renta de las empresas hasta por un plazo de 20 años, dependiendo del monto de la inversión; e instala esta garantía de invariabilidad sin costo alguno.</p>
4 Alta informalidad tributaria	<p>Paraguay tiene una informalidad del 38,7% del PIB, alineada con la mediana de América Latina y el Caribe. La informalidad en el empleo es mayor aún y se encuentra, según los modelos, entre el 50% y 70% (Borda y Caballero, 2018).</p> <p>“La evasión del IVA, según cálculos del CIAT, fue de 30,9% en 2014, por encima de la media de América Latina, de 25,9%, y de la Unión Europea, de 17,9%. No hay estudios que hayan medido la evasión del impuesto a la renta de las empresas y de las personas físicas en el Paraguay, pero se puede colegir que es elevada si se toma en consideración que es todavía alta en países más formalizados de la región” (Borda y Caballero, 2018, p. 18).</p>

PROPUESTAS

1/ Nuevas reglas para impuestos a la renta

- **Mismas reglas para IRACIS e IRAGRO:** se propone dotar al IRAGRO de reglas similares a las del IRACIS, o fusionar ambos impuestos, para reforzar la contribución impositiva del sector agropecuario.
- **Ajustes en las reglas del IRACIS:** “...sugerimos la incorporación de tres medidas para mejorar el rendimiento de este impuesto: i) ley de precios de transferencia; ii) eliminación de exenciones para los

intereses de algunos activos como las ganancias de capital de valores bursátiles y iii) ofensiva contra la capitalización débil” (Borda y Caballero, 2018, p. 21).

- **Rebalancear tasas del IRP y limitar deducibilidad de gastos respecto a este impuesto:** el rebalanceo de las tasas permitirá disminuir el peso del IRP sobre la clase media (comprendida dentro del IRP en los tramos de ingresos más bajos alcanzados por este impuesto) y acentuar la progresividad para los sectores de mayores ingresos.

Cuadro 2
Propuesta de esquema de tasas para el IRP

Tramos de ingresos brutos anuales en salarios mínimos	Tasa
0 a 36 SM	Exento
Más de 36 SM a 60 SM	5%
Más de 60 SM a 120 SM	8%
Más de 120 SM a 200 SM	10%
Más de 200 SM a 300 SM	15%
Más de 300 SM a 400 SM	20%
Más de 400 SM	25%

Fuente: Borda y Caballero (2018, p. 23).

Desde una perspectiva de progresividad, también es necesario poner límites a la deducibilidad de los gastos, de forma que quienes tengan mayores ingresos contribuyan con una mayor proporción de dichos ingresos. “Las deducibilidades permitidas en las legislaciones del Impuesto a la Renta Personal de la mayoría de los países incluye un número limitado de gastos imputables” (Borda y Caballero, 2018, p. 23); mientras en Paraguay sucede lo contrario: la legislación permite un gran número de gastos imputables. Y, además, también permite que la deducción pueda llegar hasta el 100% de los ingresos brutos.

Cuadro 3

Propuesta de limitar deducibilidad de gastos

Ingresos brutos anuales (en gs.) mayores a:	Limitar deducción hasta:
600 millones	80% de los ingresos
1.500 millones	70% de los ingresos
3.000 millones	50% de los ingresos
6.000 millones	30% de los ingresos

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

2/ Creación de un impuesto único a la venta de productos agropecuarios en estado natural

Se propone “...introducir un impuesto único a la venta (monofásico no trasladable) de los productos agropecuarios en estado natural, con una alícuota fija de 5%. Se trata de crear una imposición indirecta sobre la venta de los productos agropecuarios referidos a los rubros de la agricultura empresarial, que podría considerarse como un impuesto de protección ambiental, dadas las externalidades negativas de esa actividad económica. Este impuesto es necesario para reforzar la contribución del sector agropecuario, considerando que el Iragro es un impuesto más difícil de controlar y cuenta con sujetos exentos. Otro efecto deseable será el mejor control tributario del sector a través de las declaraciones impositivas. El propósito de este tributo será elevar la contribución del sector agropecuario empresarial, de acuerdo con su participación en el PIB y su productividad” (Borda y Caballero, 2018, p. 23-24).

3/ Nuevas reglas para el IVA y el ISC

En cuanto a estos impuestos indirectos, se plantean dos propuestas:

- a) por un lado, realizar una modificación al IVA agropecuario, aumentándolo de manera gradual hasta que alcance la tasa general del 10%; y
- b) “Las alícuotas del ISC para bebidas alcohólicas, tabaco, vehículos y bienes suntuarios deben ser elevadas de manera gradual, acer-

cándolas 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” (Borda y Caballero, 2018, p. 32).

4/ Revisión y corrección de regímenes especiales

Se plantea: a) revisar y corregir las reglas de los regímenes especiales existentes, y mejorar el control de los mismos; b) no crear nuevos regímenes especiales; y c) derogar la Ley 5542/2015, que establece la invariabilidad tributaria y promueve la generación de más gasto tributario.

5/ Medidas frente la informalidad tributaria

“Los avances en la lucha contra la informalidad y la evasión de impuestos dependen crucialmente de tres factores a considerar: la optimización de las reglas tributarias, el fortalecimiento de la Administración Tributaria y la aplicación de tecnologías de información y comunicación en la gestión impositiva y recaudadora. Tampoco se debe perder de vista la necesidad de corregir las falencias de la Justicia en el tratamiento de las infracciones tributarias” (Borda y Caballero, 2018, p. 18).

Estas medidas propuestas pueden contribuir a llevar la presión tributaria de Paraguay (bajo los criterios oficiales de cálculo del PIB vigentes al 2017) a un 15%, en un periodo de 5 años.

REFERENCIAS

Estudios elaborados en el marco del Proyecto “Inversión Social y Equidad Tributaria”

- Ramírez, J. (2015). “Paraguay: Inversión en Protección Social 2013 – 2014”. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2015/10/Gasto-social-version-web-2.pdf>.
- Serafini, V. (2016). “Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Avances y desafíos una década después”. Asunción: Centro de Difusión y Análisis de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/12/proteccion-social-para-WEB.pdf>.
- Serafini, V. (2017a). “Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política”. Asunción: CADEP. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/10/proteccion-social-WEB-28nov.pdf>.
- Rodríguez, J.C. y Villalba, R. (2016a). “Gasto y Gestión de la Salud Pública. Situación y escenario materno-infantil”. Asunción: Investigación para el Desarrollo (ID). Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/07/Gasto-y-Gestion-de-la-Salud-Publica.pdf>.
- Rodríguez, J.C. y Villalba, R. (2016b). “Gasto y Gestión en relación a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)”. Asunción: ID. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/10/Gasto-y-Gesti%C3%B3n-de-la-AFC.pdf>.
- Rodríguez, J.C. y Villalba, R. (2017). “Gasto y Gestión en Agua y Saneamiento, Bienestar y Servicio Público”. Asunción: ID. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/gasto-y-gestion-agua-y-saneamiento-bienestar-y-servicio-publico/>.
- Borda, D. y Caballero, M. (2017). Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay. Asunción: CADEP. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/02/Institucionalidad-Tributaria-26ene.pdf>.

Borda, D. y Caballero, M. (2018). “Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación”. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2018/03/Reforma-Tributaria-2018.pdf>.

Otros estudios/publicaciones

Benítez, G. (2016), “Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público”. Asunción: CADEP.

Serafini, V. (2017b). “Lineamientos para la construcción de la política de protección social”, Nota de política. Asunción: CADEP.

Zavattiero, C. (2018). “Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia – USF”. Estudio incluido en Tomo 2 del libro “Fiscalidad para la equidad social” (2018) publicado por Decidamos y CADEP.

Serafini, V. y Zavattiero C. (2018). “Protección Social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad”. Estudio incluido en Tomo 1 del libro “Fiscalidad para la equidad social” (2018) publicado por Decidamos y CADEP.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros (2018), “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018”. Paris: OECD Publishing.



Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA