

Algunas consideraciones sobre la Contribución Impositiva

Fernando Masi

FISCALIDAD PARA LA

EQUIDAD SOCIAL

síntesis para el debate

Introducción

En el presente trabajo se analiza la situación de los impuestos en el país, situando dicho análisis en el contexto tributario regional y en los cambios realizados a través de las reformas de 1991 y 2004. Con este artículo se busca conocer las características y desafíos que enfrenta el sistema tributario paraguayo para convertirse en un motor para la equidad y el desarrollo social.

Primeramente se describen las tendencias regionales en cuanto a equidad tributaria, señalando mejoras y obstáculos que persisten en cuanto al “círculo vicioso de las finanzas públicas”, el predominio de los impuestos indirectos y los altos niveles de evasión. Luego se realiza un repaso histórico por los cambios en la tributación paraguaya a través de los años en las que se resaltan las características de las reformas de 1991 y 2004 y se describe el contexto tributario actual. Finalmente, se ofrecen comentarios en cuanto al rol del Estado en la administración de recursos, la necesidad de inversión pública y la reducción de las desigualdades que requieren de una tributación progresiva y calidad en el gasto.

Indicadores impositivos en América Latina

En varios países latinoamericanos existe un fenómeno llamado “círculo vicioso de las finanzas públicas”, donde los Estados no tienen los suficientes recursos para ofrecer cobertura de servicios básicos a los ciudadanos y en consecuencia estos últimos no tienen disponibilidad para el pago de impuestos (Rodríguez Cabello y Díaz, 2013, p.18). Esto se debe, posiblemente a: la noción de los ciudadanos sobre el mal uso de los recursos públicos por parte del Estado; una clase media que mayormente no utiliza los servicios que ofrece el Estado en términos de educación, vivienda, salud y otros; y, a la captura del Estado por parte de grupos corporativos que impiden reformas tributarias que afecten sus intereses y beneficien a los más necesitados de la población (Rodríguez Cabello y Díaz, 2013, p.18).

Durante décadas, el desafío para los países latinoamericanos ha sido cómo salir de este círculo vicioso. Algunos lo han logrado con mayor desarrollo económico y con avances en el campo político-institucional. Otros continúan en la lucha por romper este círculo vicioso, y en otros, el atraso es tal que el inicio de las reformas tributarias se ha dado recién en la última década. De todas maneras, y a pesar de las últimas reformas tributarias en la región, los indicadores principales de recaudación y de equidad en América Latina siguen reflejando insuficiencias.

Cuadro N°1:
Indicadores tributarios en América Latina

Indicador	Situación
Presión tributaria (ingresos sobre PIB)	Para el 2016, alcanzaba solo al 15,8% para América Latina y el 17,6% para América del Sur. Este indicador refleja las limitaciones en las recaudaciones de los países latinoamericanos.
Distribución de los impuestos en directos e indirectos	Para el año 2014, solamente el 31% de lo recaudado en América Latina provenía de la imposición directa y el 69% provenía de la imposición indirecta (principalmente el IVA). <ul style="list-style-type: none"> - Una mayor participación de los impuestos directos en el total recaudado tiene una mayor incidencia en la reducción de la inequidad. - La distribución de estos tipos de impuestos en la región muestra un problema a la hora de atacar la inequidad tributaria.

Fuente: Borda y Caballero (2017) y Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017).

De acuerdo al último informe de la CEPAL (2017) sobre la situación fiscal en América Latina, tres aspectos siguen caracterizando a la situación de los impuestos directos: persiste la baja recaudación de la renta personal, a pesar de haber existido varios avances en la materia; sigue habiendo problemas en la cuantificación sistemática de la evasión impositiva, principalmente de los tributos directos; y el poder redistributivo del impuesto a la renta personal sigue siendo muy débil.

Sistema Tributario en Paraguay y sus desafíos

Al igual que en varios países de la región, en Paraguay se han realizado reformas tributarias para combatir la evasión y aumentar las recaudaciones. Durante el periodo democrático se llevaron a cabo dos reformas, una en 1991 y la segunda en 2004. La reforma de 1991 buscó fomentar la formalización de la economía con la implementación del IVA. Este último, más los aranceles de importación, en cierta medida continuaron sosteniendo una buena parte de las recaudaciones. Con la reforma de 2004 se redujo la tasa del impuesto a la renta a las empresas del 30% al 10% y se introdujeron dos impuestos nuevos: el IRP y el IMAGRO (que en 2013 pasó a ser el IRAGRO).

Estos cambios conllevaron un aumento del número de contribuyentes y de las recaudaciones, que han servido de sostén para financiar un aumento sustancial en la inversión social en el país. Asimismo, se ha iniciado un proceso de formalización más sostenido en materia impositiva. Sin embargo, el aumento de las recaudaciones no ha tenido el mismo dinamismo que el crecimiento económico, principalmente en el período 2003-2013.



Cuadro N°2:
Situación de los impuestos en Paraguay

Aspecto	Situación
Bajas tasas impositivas	Son las más bajas en comparación con el promedio latinoamericano, tanto en términos de impuestos directos como indirectos. La tasa del IVA es del 10%, mientras que el promedio en América Latina es del 15%. En cuanto a los impuestos a las ganancias, la tasa del IRACIS e IRAGRO en Paraguay es del 10%, mientras que el promedio en América Latina es del 28%. La tasa máxima del IRP es del 10% mientras que en América Latina el promedio de las tasas máximas es del 26,6%.
Baja presión tributaria	Es una de las menores en Sudamérica, tanto como recaudaciones del Gobierno Central en relación al PIB, como también sumando las recaudaciones del Gobierno Central con la seguridad social. En el primer caso, el promedio de presión tributaria del Paraguay ha sido de 12,3% en los últimos años en relación al 17% del grupo de países sudamericanos. En el segundo caso, la presión tributaria paraguaya ha sido, en promedio, del 17% frente a un promedio de los demás países, del 22%.
Predominio de impuestos indirectos	En los últimos 10 años, los impuestos indirectos constituyen en promedio el 80% de las recaudaciones, y solamente el 20% corresponde a los impuestos directos. El promedio de participación de los impuestos directos en América Latina es actualmente del 40%.
Baja contribución del sector agropecuario	Los commodities, representados por la soja y otros granos, la ganadería y los procesamientos agroindustriales de estos rubros representan el 25% del PIB. Sin embargo, para fines del 2016, el IRAGRO constituía solo el 5,9% del total recaudado de impuestos directos y el 0,2% del PIB.
Alto nivel de gasto tributario	El costo se ha estimado en el 1,7% del PIB para el año 2016 (alrededor de US\$ 400 millones) que deja de percibir el Estado en impuestos.
Bajas recaudaciones del impuesto inmobiliario	Los valores fiscales son muy lejanos a los valores del mercado. La tasa es de apenas el 1% sobre el valor fiscal, que resulta igualmente en apenas 1% de las recaudaciones totales anuales. La evasión de este impuesto es una de las más altas del país.
Baja participación del IRP en las recaudaciones	La contribución de este impuesto al total recaudado por impuestos directos ha sido solo de 3,2% para el 2016, equivalente al 0,009% del PIB. Fue implementado recién a partir del 2012.
Evasión tributaria	La evasión del IVA alcanza alrededor del 31% del total recaudado por ese impuesto, frente a una media del 25% en América Latina. Aún no se cuenta con estimaciones de la evasión de los impuestos directos.

Fuente: Borda y Caballero (2017; 2018).

Todos estos factores son muestra de la situación de inequidad tributaria en la que se encuentra el país. Por un lado son bajas las recaudaciones y por otro lado la mayor parte de las recaudaciones proviene de impuestos indirectos, considerados “regresivos” por cuanto que se aplica por igual a todos los ciudadanos sin considerar su capacidad contributiva. Así, estos impuestos pueden estar afectando más a los sectores de menores recursos de la población, mientras que una menor carga tributaria se dirige a las personas físicas y jurídicas con mayor capacidad contributiva.

Estos factores coexisten con un alto nivel de evasión, la baja contribución del sector agropecuario y de personas físicas de altos ingresos, así como el alto nivel de gasto tributario, que representa los ingresos que el Estado deja de percibir a causa de las exoneraciones y otros beneficios tributarios. Por todas estas razones el sistema tributario no logra ser un elemento del desarrollo.



Conclusiones

La configuración del sistema tributario actual no funciona para que las recaudaciones fiscales se conviertan en un elemento importante para la inversión social, que tiene como fin la reducción de la pobreza y la cobertura de aquellos servicios sociales básicos que necesita una población. Por otro lado, la falta de recursos tributarios para cumplir con otras tareas que le corresponden al Estado, como garantizar infraestructura física adecuada, energía eléctrica estable y creciente o una conectividad eficiente –necesarias para el sector privado– no puede ser reemplazada por un endeudamiento público ilimitado, ni tampoco complementada suficientemente por la venta de energía eléctrica a los países vecinos.

Por lo tanto, en un país con alto grado de desigualdad de ingresos, este sistema tributario es poco lo que puede contribuir para una mejor redistribución de los ingresos. El sistema se caracteriza tanto por ser inequitativo en las recaudaciones, como también en los mecanismos de distribución de la carga tributaria entre los diferentes estratos de ingresos de la población. Además, persisten las falencias en la asignación y gestión eficiente de los gastos, así como todavía altos niveles de corrupción y de clientelismo en el uso de los recursos.

No hay duda que para que el Estado paraguayo se encuentre más presente en el país y apoye al desarrollo económico y social, se hace imprescindible una nueva reforma tributaria. La misma deberá apuntar a que los estratos de más altos ingresos de la población paraguaya hagan su contribución impositiva de acuerdo a su renta y a su capacidad de pago, reduciendo al máximo las exoneraciones tributarias y la evasión.

Referencias

- Borda, D. y Caballero M. (2018). “Una Reforma Tributaria Para Mejorar la Equidad y la Recaudación”, CADEP - UE - Paraguay Debate. (En edición).
- Borda, D. y Caballero, M. (2017). “Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay”. CADEP - UE - Paraguay Debate. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/02/Institucionalidad-Tributaria-26ene.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017). *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J., Jiménez, J. y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y Conflictos en la Política Tributaria de América Latina*. CEPAL - Cooperación Española. Santiago de Chile.
- Rodríguez Cabello, J. y Díaz, F. J. (2013). “Macro y microeconomía de los acuerdos fiscales”. En: Rodríguez, C.J. y Díaz, F.J. (eds.) *Caminos para la Reforma. Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*, pp. 18. CIEPLAN. Santiago de Chile.

Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEL.



Febrero, 2018

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
París 1031 c/ Colón
Asunción, Paraguay
(595-21) 425-850
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py
f Decidamos Paraguay
@decidamospy