

# UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y LA RECAUDACIÓN

Dionisio Borda  
Manuel Caballero





# UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y LA RECAUDACIÓN

Dionisio Borda  
Manuel Caballero



## **Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación**

*Dionisio Borda*

*Manuel Caballero*

© Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”

Implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay

Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813

[cadep@cadep.org.py](mailto:cadep@cadep.org.py)

[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)

Enero, 2018.

ISBN: 978-99967-895-0-2 (versión web)

ISBN: 978-99967-895-1-9 (versión impresa)

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Diseño y diagramación: Karina Palleros

## **RESUMEN**

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 desafío conlleva nuevas reglas impositivas, una Administración Tributaria más eficiente y una mayor calidad del gasto público. Esta reforma propone la modificación del impuesto a la renta, la creación de un impuesto único a la venta de granos, la generalización del IVA, la elevación de las tasas del impuesto selectivo al consumo, la rectificación de los regímenes especiales y el mejoramiento de la recaudación del impuesto inmobiliario.

## **ABSTRACT**

The Paraguayan society must consider a new tax reform that improves tax justice and increases tax pressure to 15% of GDP. This challenge entails: new tax rules, efficient tax administration and quality of public spending. The tax reform proposes: modification of the income tax, implementation of a single tax on the sale of grains, generalization of the VAT and modification of the selective tax on consumption, the correction of the special tax regimes, and the improvement in the real estate tax collection.



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>La situación tributaria en la región</b> .....	<b>9</b>
<b>Situación tributaria del país</b> .....	<b>14</b>
<b>Una nueva reforma tributaria</b> .....	<b>20</b>
Nuevas reglas impositivas .....	20
Administración Tributaria eficiente.....	27
Calidad del gasto público.....	28
<b>Conclusiones</b> .....	<b>32</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>34</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>35</b>

## Gráficos

Gráfico 1. Presión Tributaria País Promedio 2010-2014 (% PIB).....	9
Gráfico 2. Presión Tributaria País Promedio 2010-2014 (% PIB).....	10
Gráfico 3. Tasas Generales IVA 2016 en América Latina .....	11
Gráfico 4. Tasas de IRE 2016 América Latina.....	12
Gráfico 5. Tasas máximas IRP en América Latina .....	12
Gráfico 6. Presión Tributaria Gobierno Central Promedio 2010-2014 .....	13
Gráfico 7. Ingresos Fiscales en % PIB.....	14
Gráfico 8. Impuestos directos e indirectos.....	15
Gráfico 9. Participación relativa de impuestos .....	16
Gráfico 10. Participación relativa de impuestos a la Renta.....	17

## Tabla

Tabla 1. Nuevo Esquema de Alícuotas para el IRP .....	23
-------------------------------------------------------	----





## Introducción

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.

En este sentido, el Paraguay sigue siendo un país con bajas tasas impositivas, marcado predominio de impuestos indirectos y baja presión tributaria con relación a las demás naciones de la región. La presión tributaria total en América Latina es de 22,8% del PIB, frente al 34,0% de los países desarrollados de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), y en el Paraguay es de 17,5% del PIB. La presión tributaria total incluye: i) la recaudación tributaria del Gobierno Central, ii) la contribución de la seguridad social y iii) la recaudación de los gobiernos subnacionales.

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 contribu-

ción de los impuestos directos en Paraguay es del 21% del total de la recaudación, frente al promedio de 40% en América Latina.

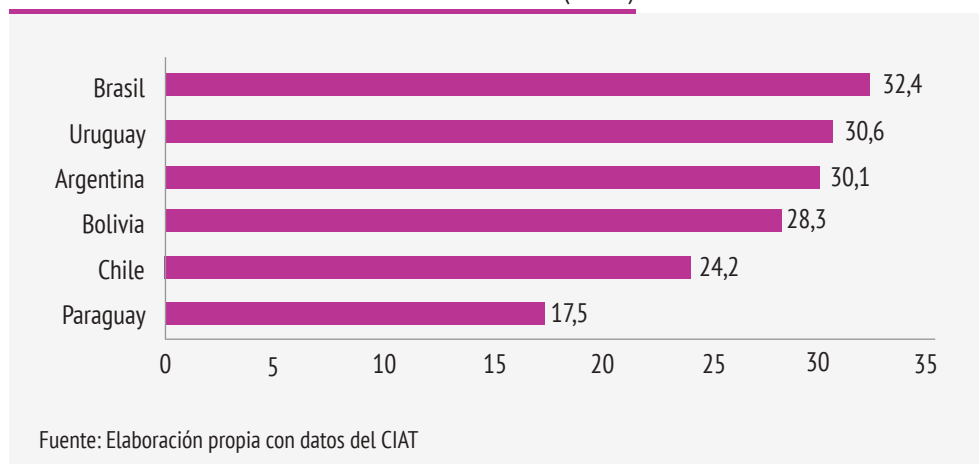
Para enfrentar esta situación, la sociedad paraguaya debe plantearse una nueva reforma de su sistema impositivo, que haga más justa la distribución de la carga pública y eleve la presión tributaria hasta el 15% del PIB. Este desafío conlleva: i) nuevas reglas impositivas, ii) una Administración Tributaria más eficiente y, iii) una mayor calidad del gasto público. Este estudio aborda la situación tributaria de la región y la del Paraguay, prosigue con la propuesta de una nueva reforma tributaria y, por último, presenta las conclusiones.

## La situación tributaria en la región

El ingreso tributario en América Latina registró un importante incremento en los últimos veinticinco años. La presión tributaria pasó de 14,6% del PIB en 1990 a 22,8% del PIB en 2015, incluyendo las contribuciones a la seguridad social (CSS). Esta cifra está muy por debajo de la carga tributaria de los países de la OCDE, cuya presión tributaria fue de 34% del PIB en 2015 (OCDE 2017). Esta marcada diferencia es explicada por las brechas de tasas impositivas, capacidad institucional y grado de desarrollo relativo (medido por el PIB per cápita) entre ambas regiones.

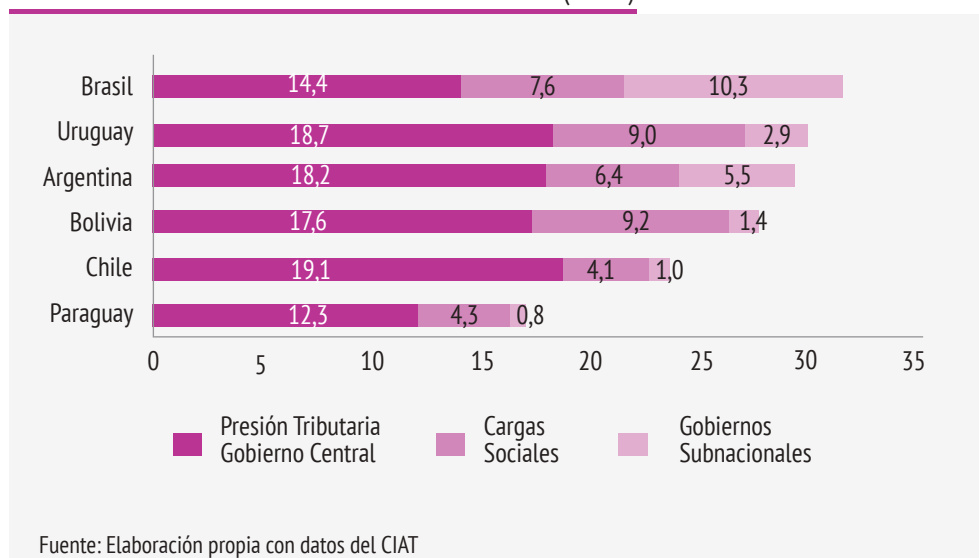
La presión tributaria de los países de la subregión (Gráfico 1), con excepción de Paraguay, está por encima del promedio de América Latina, que es 22,8% del PIB (OCDE, 2017, p. 18). La estructura de la presión tributaria de un país está compuesta por la recaudación del Gobierno Central, la recaudación de los gobiernos subnacionales y las contribuciones a la seguridad social (Gráfico 2). Estas últimas tienen una contraprestación a los ciudadanos en la forma de haberes jubilatorios, pero están incluidas como carga tributaria porque son obligatorias, por ley, para los agentes económicos. La presión tributaria del Paraguay figura con un 17,5% del PIB porque incluye los tributos (12,3%), las contribuciones a la seguridad social (4,3%) y los tributos de los gobiernos subnacionales (0,8%), siendo la más baja de la subregión.

**Gráfico 1.** Presión Tributaria País Promedio 2010-2014 (% PIB)



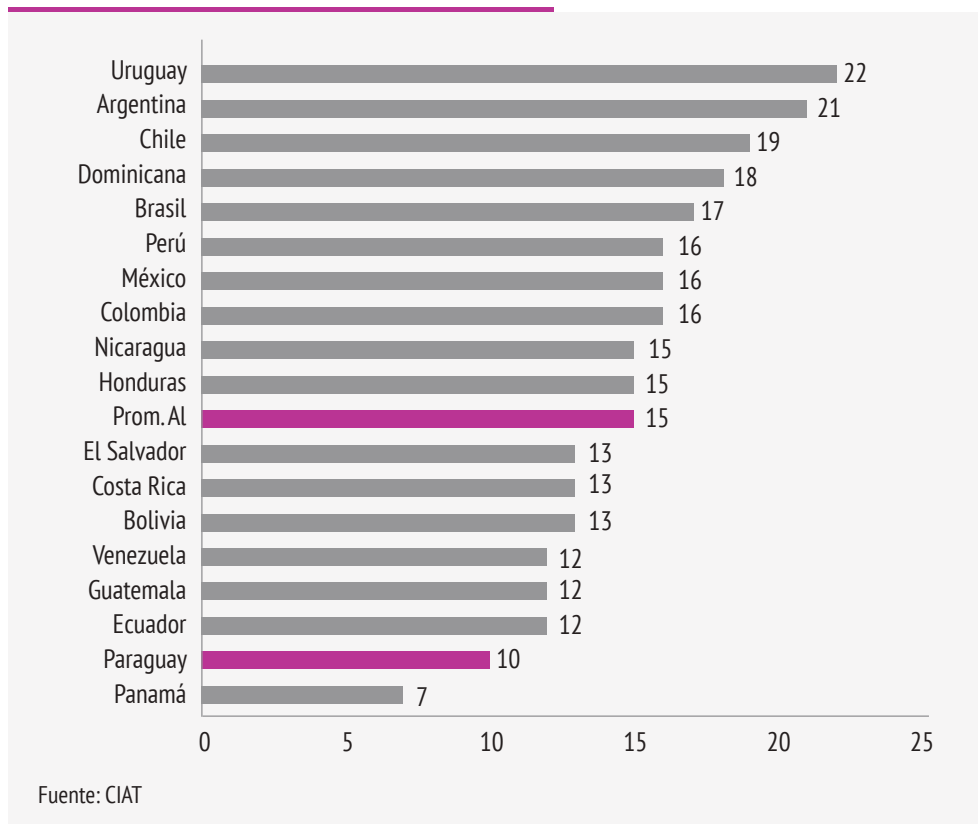
De acuerdo con la estructura mencionada, la contribución impositiva al Gobierno Central constituye el núcleo de la presión tributaria de un país. Siguen, en orden de importancia, las contribuciones a la seguridad social (CSS) y, luego, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, en el Paraguay la contribución impositiva a los gobiernos subnacionales es muy baja. Si bien las CSS son también unas de las más bajas de la región, no dejan de ser significativas, sobre todo si se tiene en cuenta la baja cobertura de la seguridad social en el Paraguay. En los demás países se observa una fuerte incidencia de las CSS y de los tributos de los gobiernos subnacionales, especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay. De todas maneras, la recaudación tributaria de los gobiernos centrales como porcentaje del PIB es más elevada en todos los demás países de la región.

**Gráfico 2.** Presión Tributaria País Promedio 2010-2014 (% PIB)



El ingreso tributario depende de las tasas impositivas o alícuotas, de las exoneraciones o reducciones impositivas (gasto tributario), de la deducibilidad de gastos en determinados impuestos (i.e. renta) y de la capacidad recaudadora de la Administración Tributaria. El tributo más importante en la región latinoamericana es el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto indirecto que grava los bienes y servicios. En la mayoría de los países de la región las tasas del IVA están por encima del promedio de 15% de América Latina, pero el Paraguay se inscribe en el grupo de países que tienen una alícuota inferior a dicho promedio, con la segunda tasa general más baja (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Tasas Generales IVA 2016 en América Latina

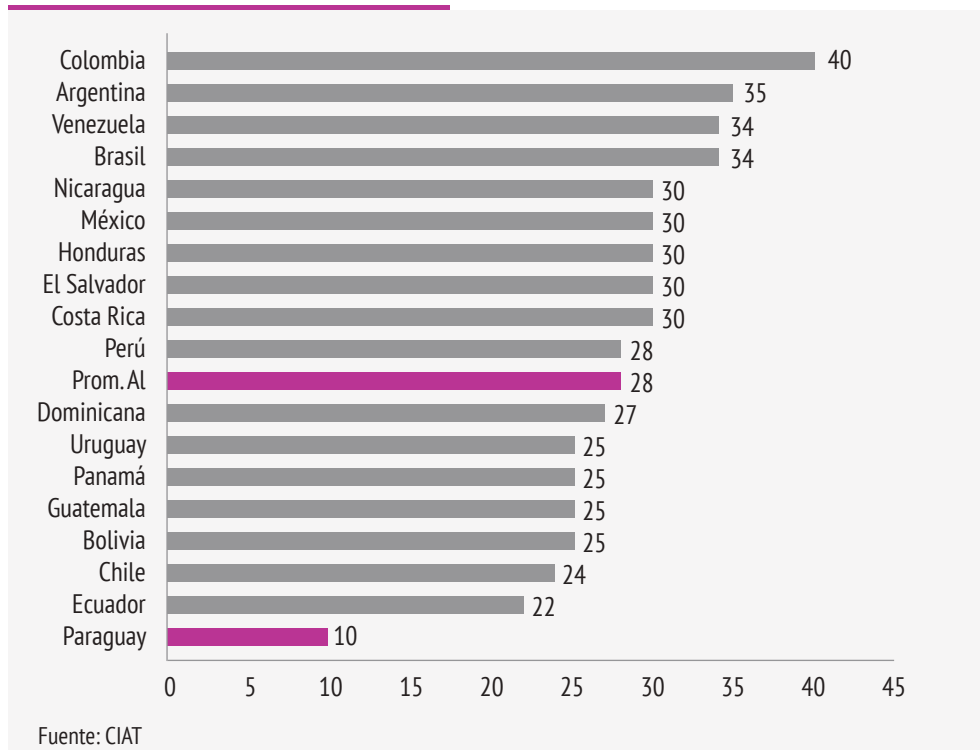


El impuesto a la renta de las empresas (IRE), tributo directo que se impone sobre las utilidades de las corporaciones, es el segundo más relevante en la región con una tasa media (aritmética) de 28%. Una vez más, la tasa del IRE del Paraguay se ubica muy por debajo del promedio de América Latina, en el penúltimo lugar, a considerable distancia de los países que están por encima del promedio, inclusive de los demás países que no llegan a la media (Gráfico 4)<sup>1</sup>.

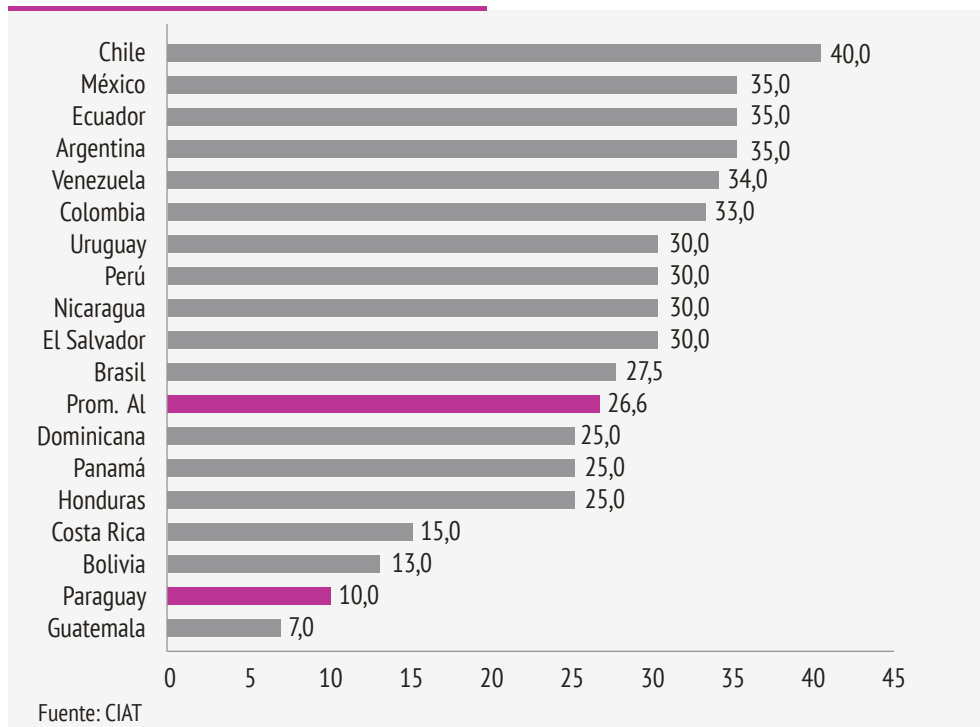
La recaudación del impuesto a la renta personal (IRP), tributo directo que se aplica a los ingresos de las personas físicas, se eleva a un promedio de solo 2,2% del PIB en América Latina y el Caribe, todavía muy lejos del rendimiento medio de 8,4% del PIB en los países de la OCDE en 2014 (Barreix et al. 2017). El promedio aritmético de las tasas máximas vigentes en la región es de 27,3% y la del Paraguay, el último país de la región en poner en vigencia este impuesto, en 2012, está por debajo de este promedio con una tasa máxima del 10% (Gráfico 5). Sólo Guatemala tiene una tasa menor que la del Paraguay.

1 El IRE en Paraguay grava 5% adicional por la distribución de utilidades y 10% más por las remesas de utilidades al exterior.

**Gráfico 4.** Tasas de IRE 2016 América Latina

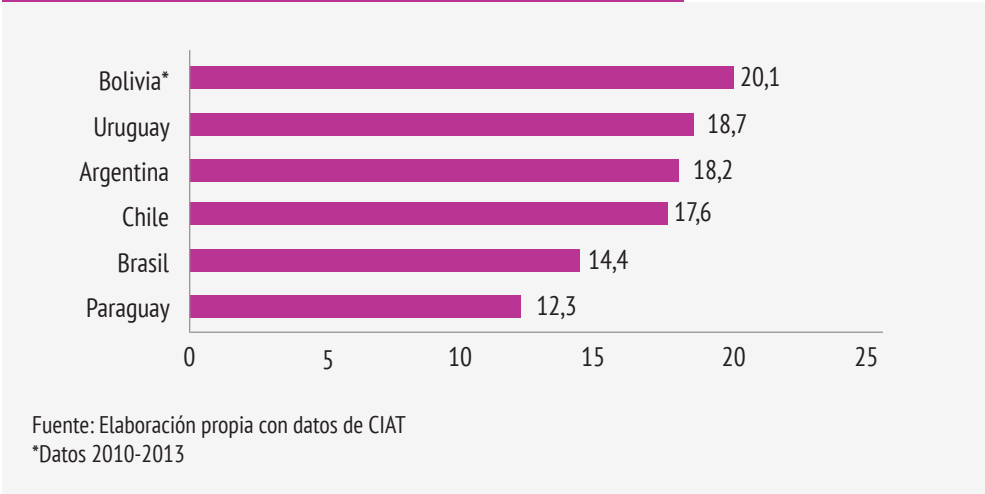


**Gráfico 5.** Tasas máximas IRP en América Latina



Incluso si la presión tributaria se focaliza solamente en los impuestos recaudados por el Gobierno Central, el Paraguay tiene espacio para mejorar su presión tributaria (Gráfico 6). Pues, como se puede ver, exhibe una presión tributaria de 12,3% en el periodo 2010-2014, inferior a las que muestran los demás países de la subregión, particularmente Bolivia y Uruguay. Al mismo tiempo, las tasas del IRE, del IVA y del IRP también se ubican entre las más bajas de la región. El reto de la Administración Tributaria es elevar las recaudaciones con relación al PIB.

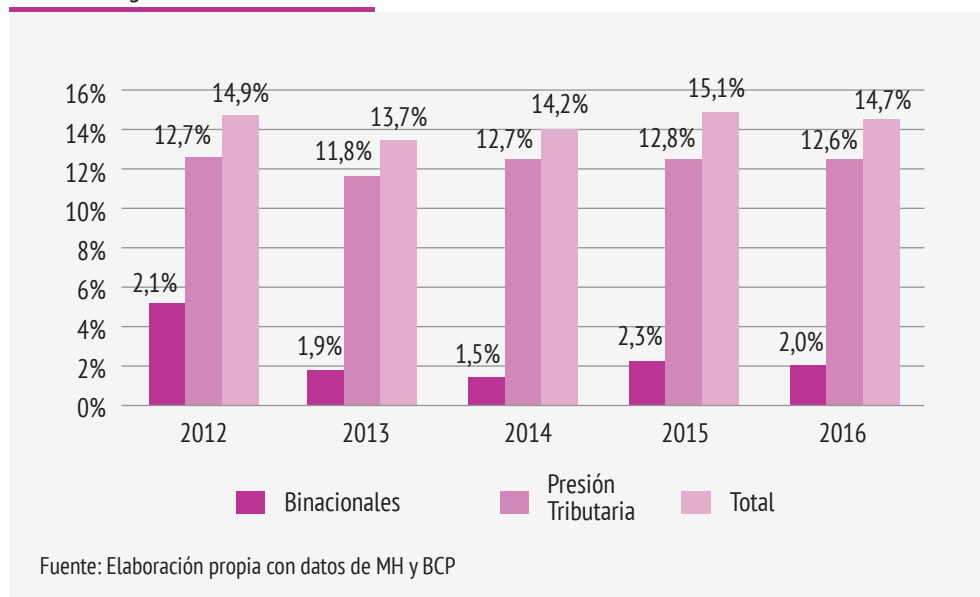
**Gráfico 6.** Presión Tributaria Gobierno Central Promedio 2010-2014



## Situación tributaria del país

Cuando se analiza el desempeño tributario del Paraguay en el periodo 2012-2016 se observa que los ingresos fiscales como porcentaje del PIB se mantuvieron bastante estables en un promedio de 12,5%, con una caída por debajo de ese nivel en 2013 (Gráfico 7). En el Paraguay el Estado recibe un importante caudal de rentas de las usinas hidroeléctricas compartidas con el Brasil y la Argentina, que eleva el ingreso fiscal total a un promedio de 14,5% del PIB en dicho periodo.

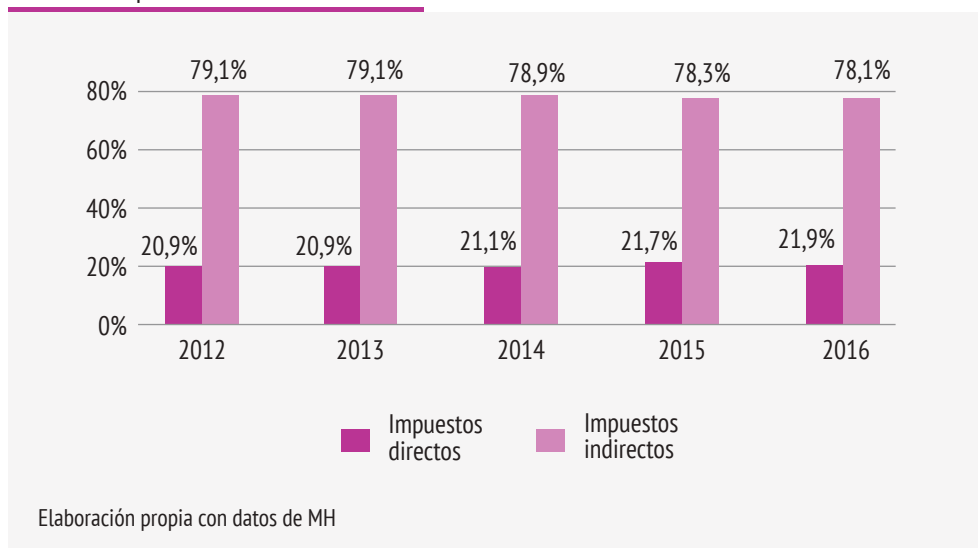
**Gráfico 7.** Ingresos Fiscales en % PIB



Otro rasgo característico de la estructura tributaria del Paraguay es la acentuada preeminencia de los impuestos indirectos sobre los tributos directos (Gráfico 8). Tanto es así que los ingresos generados por impuestos sobre bienes y servicios representaron el 78,7% de las recaudaciones totales en el periodo de estudio, quedando reducida a 21,3% la participación de los impuestos directos. Aunque se observa un ligero aumento en la participación de impuestos directos, la estructura de ingresos tributarios refleja una aguda regresividad del sistema impositivo debido a la escasa contribución de los impuestos que gravan las utilidades de las personas jurídicas y la renta personal.



**Gráfico 8.** Impuestos directos e indirectos



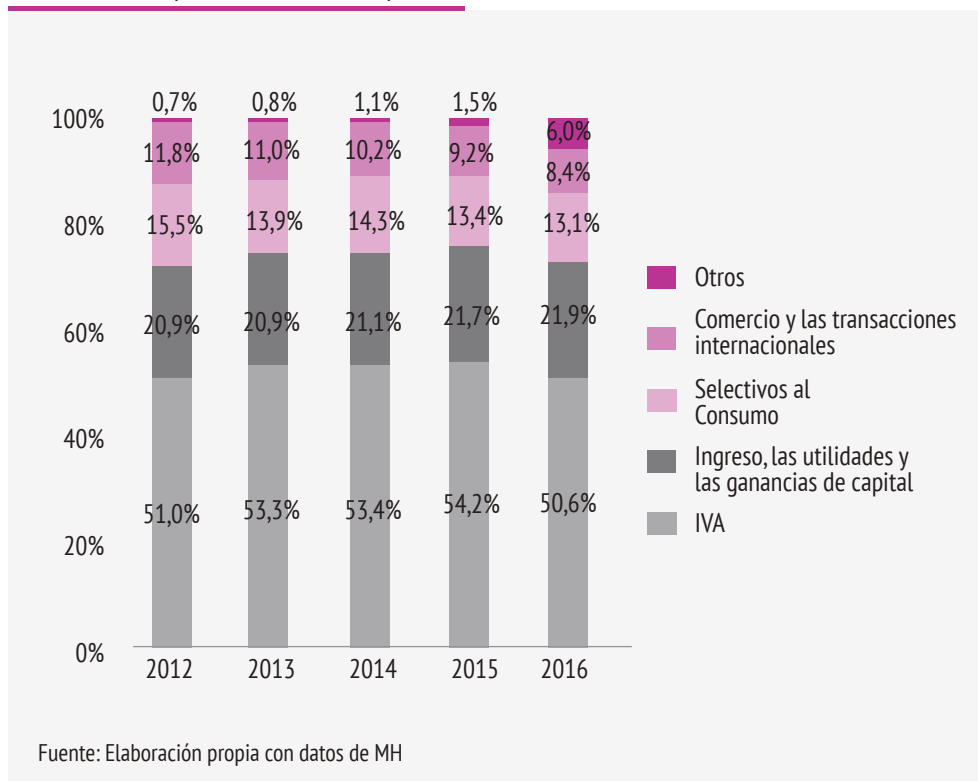
El primer lugar en la estructura de ingresos tributarios del Paraguay (Gráfico 9) es ocupado por el IVA, con una participación media de 52,5% y una llamativa caída a 50,6% en 2016. Aunque opera con una tasa general de solo 10%, tasas diferenciadas de 5% para productos de la canasta básica, medicamentos, bienes raíces y productos agropecuarios e, inclusive, exenciones plenas, el IVA es de todas maneras el impuesto que más recauda. La alta productividad del IVA es explicada, parcialmente, por el ingreso que proviene de las re-exportaciones informales que quedan fuera del régimen especial para ese tipo de comercio (OCDE, 2017, p. 66). El gasto tributario del IVA fue estimado en 1,14% del PIB para el 2016, donde las exoneraciones representan 0,77% del PIB, las tasas reducidas 0,35%<sup>2</sup> y los regímenes especiales 0,02% (CIAT, 2015, p. 27).

En segundo lugar de importancia, el impuesto sobre la renta de personas jurídicas y físicas tuvo una participación de 21,3% en el total de ingresos tributarios. En tercer lugar, el impuesto selectivo al consumo (ISC) aportó el 14% de los ingresos, pero se puede apreciar que ha venido perdiendo importancia en los últimos años como resultado de la caída de la recaudación del impuesto a los combustibles derivados del petróleo. El cuarto lugar es ocupado por el impuesto al comercio internacional, cuya participación (10,3%) muestra una clara tendencia de declinación que obedece a la reducción de aranceles en los acuerdos de libre comercio y, probablemente, a las dificultades de la Dirección Nacional de

2 La tasa del IVA agropecuario es del 5%, pero no aparece en los cálculos hechos en esta publicación.

Aduanas (DNA) para combatir el contrabando estimulado por las grandes diferencias de precios relativos, causadas por los regímenes monetarios de Argentina especialmente.

**Gráfico 9.** Participación relativa de impuestos

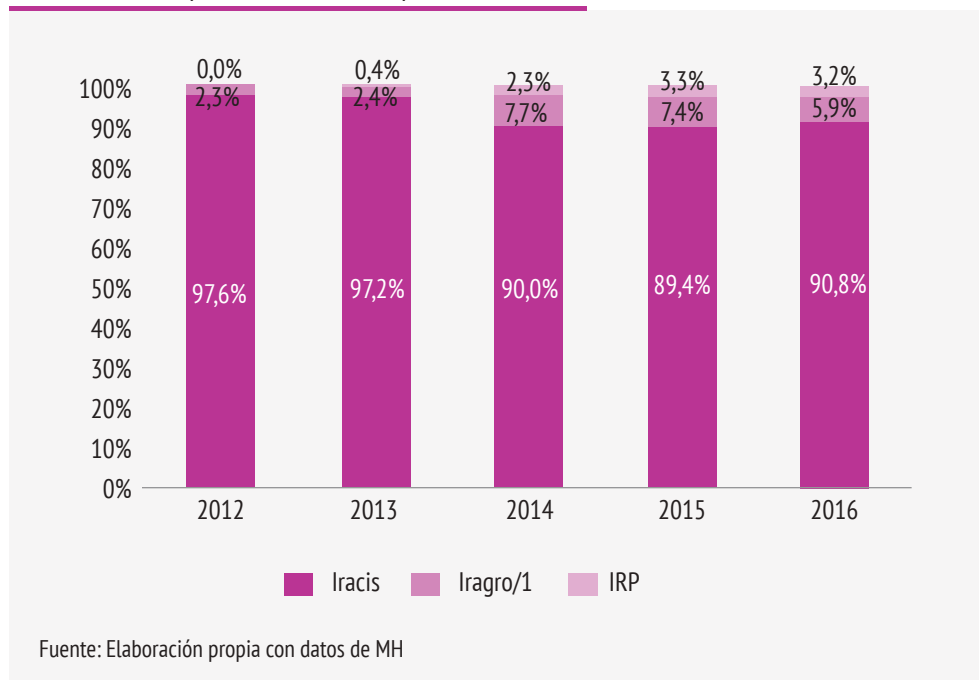


Las tres principales formas del impuesto a la renta en el Paraguay son, por orden de contribución, el impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (Iracis), el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (Iragro)<sup>3</sup> y el impuesto a la renta de las personas físicas (IRP). La imposición directa en el Paraguay es baja y su participación en las recaudaciones totales registró una media de 21,3% en el periodo 2012-2016. En esta categoría (Gráfico 10) el impuesto que grava las ganancias de los sectores comercial, industrial y de servicios aporta el 93,0% de los ingresos, el impuesto a la renta agropecuaria contribuye el 5,1% y el impuesto a la renta personal solo 1,8%. Esta relación revela una fuerte asimetría entre sectores económicos, donde la actividad agropecuaria, que tiene la más alta participación en la generación del PIB, contribuye

<sup>3</sup> Hasta el 2012 estuvo vigente el impuesto a las actividades agropecuarias (Imagro), que está incluido en la serie del Iragro para facilitar la comprensión de la contribución de ese sector.

muy poco en la recaudación del impuesto a la renta<sup>4</sup>. La participación del IRP es todavía baja, pero mejoró en los dos últimos años. El tratamiento privilegiado del Iragro con relación al Iracis<sup>5</sup> y las altas deducibilidades contenidas en el IRP inciden en el bajo rendimiento de estos impuestos directos.

**Gráfico 10.** Participación relativa de impuestos a la Renta



¿Por qué el Paraguay tiene una baja presión tributaria, en comparación con los demás países de la región? Hay varios factores que 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.

Las tasas impositivas directas e indirectas son bajas, incluyendo las alícuotas del IVA, de los impuestos a la renta de las empresas y del impuesto a la renta personal. En el caso del impuesto selectivo al consumo (tabaco, alcohol, bienes suntuarios y combustibles) son también, en algunos casos, insuficientes para encarar los desafíos en materia de salud y medio ambiente que imponen las externalidades negativas del consumo de tales productos.

4 La participación del IRAGRO para el 2016 sube de 5,9% a 7,7% si se considera el Iracis a las empresas agroexportadoras, cifra que, igualmente, sigue siendo baja.

5 A modo 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.

La participación de los impuestos directos en la estructura tributaria se reduce a solo 21,3% de las recaudaciones totales, categoría en la que los bajos rendimientos del Iragro y del IRP son atribuibles a las reglas de deducibilidad contempladas en su aplicación y, también, a la dificultad natural para fiscalizar este tipo de impuestos.

Considerando el bajo nivel de las tasas impositivas, los gastos tributarios del sistema son considerables. Fueron estimados en 1,72% del PIB para el año 2016 (CIAT, 2015, p. 27), incluyendo el 1,14% del IVA, el 0,24% del impuesto a la renta de las empresas, el 0,20% de los aranceles de importación y el 0,14% del PIB del impuesto a la renta personal.

La informalidad constituye un serio obstáculo para la recaudación tributaria. Algunos estudios muestran al Paraguay con 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 oscila, según los modelos, entre el 50% y 70%. Demás está decir que la alta informalidad en los países está relacionada con otros atributos desfavorables como alta desigualdad, corrupción e instituciones débiles (Vargas 2015).

La evasión del IVA, según cálculos del CIAT<sup>6</sup>, 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. En Chile el índice de evasión del impuesto a la renta de las empresas declinó de 44% en 2009 a 31% en 2016, y la del impuesto a la renta personal disminuyó de 46% a 27% en el mismo periodo (Gómez-Sabañi y Morán, 2016, p. 45), pero la pérdida de ingresos sigue siendo importante en ambos casos. Esos datos dan cuenta del tiempo y esfuerzo que lleva conseguir resultados semejantes.

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.

---

6 Subsecretaría de Estado de Tributación (2016). En diario ABC color en fecha 23 de julio de 2016, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/evasion-del-iva-se-ubica-en-torno-a-los-us-600-millones-1501851.html>

En resumen, el Paraguay ha venido esforzándose en mejorar su sistema impositivo y su Administración Tributaria, pero todavía enfrenta el gran desafío de elevar la presión impositiva a un nivel que esté acorde con el grado de desarrollo del país y con la demanda de más recursos para financiar los bienes y servicios del Estado, principalmente en los campos de la salud, de la educación y de la inversión en infraestructuras económicas y sociales.

## Una nueva reforma tributaria

Luego del acuerdo político de 2003 (Borda 2007), que desembocó en la reforma tributaria implementada a partir de 2004, con la Ley 2.421 de Adecuación Fiscal, parece necesaria una nueva reforma para encarar los desafíos tributarios pendientes. Aquella adecuación fiscal tuvo como objetivo la formalización de la economía, con la reducción del impuesto a la renta de las empresas, la ampliación de la base tributaria y la implementación del impuesto a la renta personal<sup>7</sup> para combatir la evasión, potenciar la formalización de la economía y mejorar la equidad tributaria. Esta reforma cumplió parcialmente su objetivo al lograr una mayor formalización y elevar la presión tributaria de 10,3% del PIB en 2004 a 12,6% del PIB en 2016. El promedio de la presión tributaria de los últimos cinco años fue 12,3% del PIB, lo que refleja un estancamiento de la capacidad de recaudación del Estado en la actual situación. El objetivo de esta reforma debería estar centrado en aumentar la recaudación y mejorar la equidad tributaria a través de una revisión de las reglas impositivas vigentes, del mejoramiento de la Administración Tributaria para combatir la evasión y de una mayor calidad del gasto público para generar credibilidad. El estudio sugiere líneas de política siguiendo lo planteado en Borda y Caballero (2013) que, en esencia, sigue vigente.

### Nuevas reglas impositivas

Una nueva reforma debería llevar la presión tributaria del Gobierno Central al 15% del PIB en una primera etapa. El mayor nivel de crecimiento y desarrollo actual del país necesita de más recursos económicos para financiar los bienes y servicios públicos. Se requieren más inversiones en recursos humanos y en infraestructuras para mejorar la productividad de la economía y la competitividad del país. En materia de recursos humanos, es necesario gastar más y mejor en programas de salud, educación y protección social. En materia de gastos en infraestructuras, es imperioso invertir más en caminos rurales, agua y saneamiento,

---

7 El impuesto a la renta personal entró a regir recién en el 2012, con algunos cambios que modificaron el proyecto original y debilitaron este impuesto.

viviendas sociales y equipamientos tecnológicos para la agricultura familiar. Las inversiones en ambos campos son imprescindibles para disminuir la pobreza y la desigualdad y mejorar el bienestar de la gente. Los recursos adicionales obtenidos de un aumento en la presión tributaria proporcionarán al Estado la capacidad para encarar estos desafíos en un horizonte de mediano plazo.

Este incremento de la recaudación se daría en forma gradual, en un periodo de cinco años, en la medida en que se implementen los nuevos instrumentos tributarios. Para alcanzar ese objetivo proponemos nuevas reglas para i) el impuesto a la renta; ii) un impuesto único a la venta; iii) el IVA y el impuesto selectivo al consumo (ISC); iv) los regímenes especiales; y, v) el impuesto inmobiliario. Las reformas sugeridas no restarán competitividad al sector privado, sino que, por el contrario, potenciarán su competitividad a través de la disponibilidad de más infraestructuras, mayor capital humano y mejor cohesión social.

En primer lugar, como el impuesto a la renta corporativa no es uno solo, sino que se descompone en tres regímenes diferentes: el impuesto a la renta agropecuaria (Iragro), el impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (Iracis) y el impuesto a la renta del pequeño contribuyente (IRPC), sugerimos fusionar el Iragro con el Iracis. Una alternativa es dotar al Iragro de reglas similares a las del Iracis para que su rendimiento refleje la importancia económica del sector obligado. Concretamente, es necesario potenciar las normas sobre precios de transferencia<sup>8</sup> e incorporar alguna normativa contra la capitalización débil<sup>9</sup>.

Adicionalmente, planteamos realizar algunos ajustes en las reglas del Iracis para mejorar su rendimiento. En ese sentido, 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.

Como se mencionaba en Borda y Caballero (2016), el precio de transferencia que dos empresas acuerdan para intercambiar bienes o servicios entre sí es un factor importante de la renta corporativa. Porque, cuando tienen vínculos de propiedad o administración, esas empresas podrían pactar un precio diferente del

---

8 Para un tratamiento exhaustivo del tema ver en: GIZ/ITC/CIAT (2013). El control de la manipulación de los precios de transferencia en América Latina y el Caribe.

9 Esto es, la desproporción entre el tamaño del capital propio y del capital prestado, hecho que genera deducciones por los gastos de intereses del capital prestado.

que fijarían con terceros. Esto propicia la elusión tributaria, práctica comúnmente asociada con las multinacionales o grupos empresariales que suelen tener filiales en muchos países, lo que podría llevar a que no se tribute en el lugar donde se genera la ganancia y, en el caso del Paraguay, a la subvaluación de exportaciones. Deberá, pues, ser establecida una norma legal que evite o desaliente la distorsión de los precios de transferencia.

En el Paraguay están exoneradas de impuestos las ganancias de capital que provienen de la diferencia entre los valores de compra y de venta de acciones de empresas, y aquí proponemos que tributen el impuesto a la renta corporativa. También planteamos potenciar las normas que ayudan a combatir la capitalización débil.

Recomendamos una revisión de las reglas del impuesto a la renta personal que eleve el rendimiento de este impuesto y lo haga más progresivo. Las tasas efectivas del IRP<sup>10</sup> son bajas en América Latina en general y en el Paraguay en particular (Barreix, 2017). Para mejorar su rendimiento es necesario introducir algunas modificaciones que podrían consistir en: i) rebalancear las tasas del impuesto y ii) poner límites a la deducibilidad de los gastos.

El rebalanceo de alícuotas permitirá descargar el peso del impuesto sobre la clase media, hacer más fácil la formalización de los agentes económicos de ingresos más bajos y acentuar la progresividad para los segmentos de mayores ingresos. Nuestra propuesta consiste en introducir una alícuota del 5% para ingresos anuales que vayan desde más de 36 hasta 60 salarios mínimos (Tabla 1); establecer una alícuota de 8% para el tramo de ingresos personales de más de 60 hasta 120 salarios mínimos; mantener la tasa de 10% para ingresos de más de 120 hasta 200 salarios mínimos; elevarla al 15% para ingresos de más de 200 hasta 300 salarios mínimos; alzarla al 20% para ingresos de más de 300 hasta 400 salarios mínimos y al 25% para ingresos superiores a 400 salarios mínimos<sup>11</sup>. Este rebalanceo facilitará la formalización de las actividades económicas, permitirá un mejor control del cumplimiento del impuesto, hará que el IRP recaude más y promoverá una mayor equidad que ayudará a reducir la brecha de desigualdad. La tasa máxima seguirá estando por debajo del promedio de América Latina, que es del 27,3% (Gráfico 5).

---

10 Esta tasa mide lo efectivamente pagado en concepto del impuesto como proporción del ingreso bruto.

11 Se incluyen como Anexo 1 y Anexo 2 las tablas de los sistemas de impuesto a la renta personal de Chile y de Uruguay.



Adicionalmente, la deducibilidad global del IRP debería ser limitada para potenciar su capacidad recaudatoria en los diferentes tramos de la renta personal.<sup>12</sup>

En los países desarrollados el debate sobre el IRP alude a las dimensiones recaudatoria y redistributiva de este impuesto, para lo que cuentan con una gran base de datos estadísticos de los ingresos, patrimonio e impuestos pagados por todos los segmentos de su población. Sin embargo, en América Latina no se dispone de esta abundancia de datos estadísticos que permita realizar estudios y debatirlos en la sociedad (Jiménez, J. P., 2015, p. 50).

**Tabla 1** - Nuevo Esquema de Alícuotas para el IRP

Tramos de renta anual en salarios mínimos (SML)	Alícuota
0 a 36 SML	Exento
Más de 36 SML a 60 SML	5%
Más de 60 SML a 120 SML	8%
Más de 120 SML a 200 SML	10%
Más de 200 SML a 300 SML	15%
Más de 300 SML a 400 SML	20%
Más de 400 SML	25%

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, proponemos 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

<sup>12</sup> 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.

sector agropecuario empresarial, de acuerdo con su participación en el PIB y su productividad.

En tercer lugar, sugerimos la modificación gradual del IVA para extender la tasa general del 10% a los sectores que gozan de alícuotas diferenciadas o exenciones como, por ejemplo el sector agropecuario que tiene un IVA de 5%, la mitad del aplicado a una buena parte de los bienes y servicios de la economía paraguaya. De otro lado, como las tasas del impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, vehículos, y bienes suntuarios son relativamente bajas comparadas con la región, también proponemos elevar estas alícuotas de manera gradual para mejorar el rendimiento del impuesto, a niveles que se aproximen a las vigentes en América Latina y que sean consistentes con los costos de la externalidad negativa del consumo de determinados bienes.

En cuarto lugar, proponemos que se corrijan las reglas de los regímenes especiales existentes, que causan perforaciones tributarias y distorsiones en el mercado, en un sistema impositivo donde las tasas son ya muy bajas; que no se creen nuevos regímenes especiales; y, que se derogue el régimen de invariabilidad tributaria. Pues, como se mencionó en Borda y Caballero (2016), lo que hizo la Ley 5.542/2015, “De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social”, es promover la generación masiva de más gasto tributario.

En efecto, esa ley instituye la invariabilidad tributaria del impuesto a la renta de las empresas hasta un plazo de veinte años, dependiendo del monto de la inversión. Un plazo de diez años para inversiones de hasta US\$ 5 millones, de hasta quince años para inversiones de entre US\$ 50 millones y US\$ 100 millones y de veinte años para las inversiones mayores de US\$ 100 millones. Esta disposición aplica de manera contradictoria los principios financieros generalmente aceptados. En cualquier transacción económica la concesión de una garantía tiene un costo y la garantía de invariabilidad en el ámbito tributario suele corresponderse con alícuotas de impuestos sustancialmente mayores que las normales. Así, una tasa impositiva más baja está sujeta a cambios de la legislación (suba de tasas), mientras que una tasa impositiva más elevada podría estar dentro del régimen de invariabilidad (la tasa es constante). Como la variabilidad implica mayor riesgo, tiene un costo menor; pero la invariabilidad debe tener un costo más elevado porque supone mayor seguridad o menor riesgo. Sin embargo, esta ley otorga esta garantía sin costo alguno y pone límite a cualquier reforma tributaria futura.

Adicionalmente, esta ley exonera a las “inversiones de alto contenido social” de la tasa adicional de 5% que la norma general del impuesto a la renta de las empresas establece para la distribución de utilidades; y reduce hasta la mitad la tasa adicional del 10% aplicada a la remisión de utilidades al exterior.

Por consiguiente, se trata de una ley que refuerza la práctica de gastos tributarios que, sin un claro y medible beneficio económico y social, privan al Estado de importantes recursos. Esto es, en un contexto de bajas tasas impositivas que, por sí solas, no constituyen una ventaja competitiva para las inversiones. Es sabido que las inversiones buscan no solamente bajas tasas impositivas y regímenes especiales, sino también seguridad jurídica y adecuada provisión de bienes y servicios públicos, incluyendo infraestructura, que hagan competitiva a la empresa. En consecuencia, sugerimos derogar esta ley y mejorar el control de los demás regímenes vigentes.

En quinto lugar, tomamos en consideración que, como se menciona en Borda y Caballero (2016), el impuesto inmobiliario a las propiedades rurales es exiguo (según información del Servicio Nacional de Catastro recaudó solo US\$ 10 millones en 2015<sup>13</sup>), lo que se convierte en 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 al fisco como deberían. 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.

Las municipalidades, a cuyo cargo queda la percepción de este tributo, tienen escasa capacidad institucional para gestionarlo. Peor aun cuando los dispositivos de la ley de royalties de Itaipú han fomentado la creación de municipios cada vez más pequeños, proceso de atomización que ha venido agravando la deficiente capacidad de gestión municipal. Esta debilidad institucional de los gobiernos locales acrecienta las dificultades para la recolección del impuesto, dado que el cobro de tributos en el sector rural es siempre más complicado. Un ejemplo de la falta de control y de capacidad de hacer cumplir la ley es que, en muchos casos, los propietarios tributan solamente cuando deben transferir sus inmuebles.

---

13 Ruiz Díaz, Francisco (2016). En ABC color en fecha 10 de octubre de 2016, <http://www.abc.com.py/nacionales/morosidad-al-impuesto-inmobiliario-llega-al-87-1526602.html>

La ley de royalties también promovió la pereza fiscal de las administraciones municipales. Especialmente las municipalidades más pequeñas que perdieron el incentivo de recaudar, ya que las leyes les otorgan una participación cada vez mayor en la transferencia de los royalties, que les permiten obtener recursos sin esfuerzo alguno. El crimen organizado, cuya presencia pareciera ser mayor en algunas regiones del país, es una situación que dificulta aún más el control de la evasión impositiva.

Además, los valores fiscales de las tierras, que sirven de base para el cobro de impuesto, están muy por debajo de los precios de mercado de los inmuebles rurales. La reciente Ley 5.513/2015, que modifica los tributos municipales elevó entre 3,4 y 4 veces los valores fiscales de los inmuebles rurales, que eran extremadamente bajos, pero la disputa entre intendentes y propietarios de grandes inmuebles, causada por esa medida, hizo que dichas bases imponibles fueran modificadas nuevamente mediante varios decretos del Poder Ejecutivo. Esto demostró que, aun siendo bajo el impuesto, hay fuerte resistencia a su incremento. Queda por evaluar el impacto del aumento del precio fiscal sobre la recaudación del impuesto inmobiliario en fincas rurales y, eventualmente, realizar algunos ajustes para los grandes inmuebles y latifundios, conforme a la implementación de un nuevo catastro.

Por consiguiente, planteamos el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del impuesto inmobiliario con algún esquema de ayuda del Gobierno Central, a través del Ministerio de Hacienda. Hay que mejorar gradualmente las estadísticas de recaudación y de cumplimiento tributario, incluyendo la identificación de los propietarios nominales y beneficiarios finales, de acuerdo con las recomendaciones del Foro Global de la OCDE (OCDE 2017: 227). Asimismo, es necesario insistir en el intercambio y coordinación institucional entre las intendencias, la Administración Tributaria y el Servicio Nacional de Catastro. No menos importante es crear conciencia acerca de la necesidad de potenciar este tributo directo.

En resumen, la aplicación de estas medidas impositivas: i) modificación del impuesto a la renta, ii) creación de un impuesto único a la venta para productos de la agricultura empresarial, iii) modificación del IVA y del ISC, iv) eliminación de regímenes especiales y, v) ajustes en el impuesto inmobiliario del sector rural, elevarán la presión tributaria en el mediano plazo.

## Administración Tributaria eficiente

La Administración Tributaria ha venido ganando eficiencia luego de la reforma de 2004 (Borda y Caballero 2013, 2014 y 2016). La incorporación de tecnologías de la información y las mejoras de su sistema de fiscalización, junto con las nuevas disposiciones impositivas, contribuyeron a elevar la presión tributaria y a formalizar la economía. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para que sea más efectiva su capacidad de aplicación y control de las normas impositivas. La Administración Tributaria debe mejorar la calificación de sus recursos humanos, impulsar la profesionalización permanente de sus cuadros, aumentar su capacidad de procesamiento de información, incorporar continuamente nuevas tecnologías y gestionar en forma adecuada los conflictos de intereses. También es necesario que siga con el proceso de apertura de oficinas regionales de atención al contribuyente.

Desde la reforma tributaria de 2004 hubo un continuo aumento de la cantidad de contribuyentes, que guarda relación con el proceso de formalización de las personas físicas y jurídicas. El criterio de la reforma, tasas bajas y bases amplias, tuvo éxito como disparador del proceso de formalización. No obstante, hay contribuyentes, en distintos sectores, que aún operan informalmente y que no han respondido a los incentivos de formalización contenidos en la reforma. La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) identificó grupos de contribuyentes que incumplen sus obligaciones tributarias, como son los sectores de autos usados, futbolistas, agroexportadores, productores primarios y prestadores de servicios profesionales (médicos, odontólogos, fisioterapeutas, etc.)<sup>14</sup>.

Estos contribuyentes<sup>15</sup> con niveles importantes de evasión solo responderán ante una mayor capacidad de control y castigo del Estado. La informalidad más frecuente está vinculada a las dos modalidades más usuales de contrabando: la introducción clandestina de los bienes, sin pasar por ningún tipo de control estatal, y la entrada a través de la propia Aduana con algún mecanismo de evasión. Existen muchos casos de corrupción y la capacidad institucional es débil para investigar los casos de evasión (muchos actores institucionales con responsabilidad dis-

14 Subsecretaría de Estado de Tributación (2016). En diario ABC color en fecha 23 de julio de 2016, <http://www.abc.com.py/730am/la-primera-manana/sector-de-medicos-y-servicios-en-la-mirapor-evasion-de-impuestos-1525446.html>

15 En la mayoría de los casos estos contribuyentes están vinculados al contrabando organizado e incumplen con otras obligaciones, como la seguridad social (que es aún más alta que la impositiva), las condiciones laborales y no son fácilmente detectables.

persa). A pesar de las herramientas legales existentes para castigar y desincentivar esas prácticas de comercio, en los hechos el contrabando está despenalizado. Una reforma tributaria debería contemplar una mejor aplicación de las normas legales y un arreglo institucional que posibilite la mayor coordinación de esfuerzos y el combate efectivo a este delito. Asimismo, será necesaria una mayor contribución del Poder Judicial en la penalización de los delitos económicos. No obstante, cabe mencionar que, en los últimos años, la SET ha tenido cierto éxito en el combate a las redes y esquemas de evasión.

La introducción de los regímenes especiales y las tasas diferenciadas en algunos impuestos, que crearon las condiciones para una importante elusión en el sistema tributario, ha respondido más a los intereses particulares de ciertos grupos del sector privado que a políticas públicas orientadas al fomento de la inversión, producción, empleo, etc. Considerando que la capacidad de control de la Administración Tributaria es ya limitada cuando se trata de normativas generales, resulta imperativo que la reforma tributaria se ocupe de revisar los regímenes especiales y las tasas diferenciadas con el fin de armonizar los objetivos de incentivos para la producción, rendimiento tributario y mejor control.

## **Calidad del gasto público**

El nuevo arreglo tributario deberá enfocarse en cuatro componentes principales que, de acuerdo con Borda y Caballero (2013), hacen a la calidad del gasto público: su sustentabilidad, eficiencia, equidad y transparencia. Corregir las deficiencias e insuficiencias en estas áreas es indispensable para que el esfuerzo que implica esta nueva 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.

El esquema institucional vigente de aprobación del presupuesto es la primera limitación importante que condiciona la sustentabilidad del gasto público. La amplia facultad que posee el Poder Legislativo facilita el manejo discrecional de la asignación de los recursos públicos, que se traduce en el crecimiento desproporcionado de los gastos corrientes, particularmente en servicios personales, sin tener en cuenta el rigor del gasto ni la disponibilidad financiera. La Ley de Responsabilidad Fiscal puso restricciones al Congreso para mantener el gasto dentro

de ciertos límites: i) tope de déficit fiscal de 1,5% del PIB, ii) tope al aumento del gasto corriente, 4% más inflación y, iii) aumento de sueldos de acuerdo con el ajuste del salario mínimo del sector privado.

La legislación vigente establece que el Ministerio de Hacienda representa al Poder Ejecutivo en toda cuestión presupuestaria ante el Poder Legislativo, con exclusividad. Pero, en la práctica, las entidades del Estado negocian directamente su presupuesto con el Congreso, sin ningún control del Ministerio de Hacienda. Esta modalidad de negociación conduce a una asignación de recursos ineficiente que, además, pone presión sobre el gasto global y su financiamiento.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, tiene también la facultad de ajustar el gasto presupuestario de acuerdo con la disponibilidad de recursos, mediante el Plan Financiero. Sin embargo, esta figura ha perdido fuerza como instrumento de control debido a las limitaciones impuestas por el Poder Legislativo<sup>16</sup> que complican aún más el manejo del presupuesto y deterioran la calidad del gasto público. La implementación de una reforma tributaria debe, necesariamente, poner límites a algunas prerrogativas presupuestarias legales del Congreso Nacional<sup>17</sup> y será preciso que las instituciones públicas respeten la disciplina de negociación del presupuesto del Poder Ejecutivo con el Legislativo.

La eficiencia, equidad y transparencia son, a su vez, características esenciales de la calidad del gasto público. La eficiencia tiene mucho que ver con las condiciones de planificación, inversión y control de resultados; y, aunque existe una institución responsable de la planificación y algunos esfuerzos institucionales aislados, la todavía débil planificación sistemática de mediano y largo plazo condiciona sensiblemente la calidad de la inversión. Y, aunque cuenta con herramientas legales adecuadas, el proceso de implementación de la inversión pública enfrenta dos obstáculos principales: la limitación de los recursos humanos, tanto en cantidad como en calidad, para cumplir los objetivos institucionales; y, la dificultad que existe para que las autoridades del Gobierno sometan, necesariamente<sup>18</sup>, sus proyectos a un proceso riguroso de gestión de la inversión pública<sup>19</sup>.

---

16 El Poder Legislativo y el Poder Judicial no están sujetos a ningún plan financiero, de acuerdo con disposiciones de la ley anual de presupuesto.

17 Dado que algunas facultades tienen carácter constitucional, además de una normativa legal en materia de responsabilidad fiscal, es necesario, sobre todo, un acuerdo político que apunte al mantenimiento del balance fiscal.

18 Condicionar la financiación del proyecto de inversión al proceso de inversión.

19 El proceso consiste en vincular la elaboración de los proyectos con la planificación, el estudio de factibilidad y someterlos a las evaluaciones y monitoreos de rigor.

Por otro lado, el Presupuesto por Resultados puede convertirse en el instrumento adecuado para medir el cumplimiento y la calidad del gasto público. Resulta imperioso, asimismo, mejorar las normas y la gestión de las empresas públicas, del Instituto de Previsión Social (que maneja los fondos de salud y jubilación del sector privado) y de los gobiernos subnacionales. Estas instituciones requieren un esfuerzo concentrado para mejorar su gestión, considerando el impacto que todas ellas tienen en el bienestar de la población.

Un gasto público regido por principios de equidad es un enorme desafío, pues el proceso de asignación pasa por negociaciones en las que, muchas veces, lo que prima es la relación de fuerza de las partes, de manera que los recursos pueden ir a los grupos de presión que tienen mayor capacidad de cabildeo y no a los sectores de la población más necesitados.

Una asignación de recursos financieros que apunte a la equidad debería priorizar los gastos en salud, educación y protección social, teniendo particularmente presente los altos niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad en el país. Otra dimensión de la equidad guarda relación con políticas públicas dirigidas al fomento de la producción y el empleo de la agricultura familiar y de las micro y pequeñas empresas.

La transparencia tiene como elementos claves el acceso a la información y la rendición de cuentas. El acceso a la información de buena calidad en tiempo oportuno es todavía una asignatura pendiente en el Paraguay, a pesar de los avances legales y tecnológicos recientes. Hace falta un esfuerzo más sistemático para garantizar el acceso a la información de manera que la gestión pública pueda recibir un escrutinio más riguroso. Como la rendición de cuentas no es todavía una práctica común y frecuente, muchas veces los administradores públicos están desvinculados de las expectativas y demandas de la ciudadanía.

Existen deficiencias importantes por el lado del gasto que obstaculizan las propuestas de reformas tributarias. Por eso, el éxito de un arreglo fiscal pasa, necesariamente, por un mejoramiento de la sustentabilidad del gasto, así como por la eficiencia, la equidad y la transparencia del mismo. Los ingresos tributarios adicionales proporcionados por la reforma deberán ser aplicados en las áreas de salud y educación, principalmente, cuidando siempre la sostenibilidad de las cuentas fiscales.

Es necesario, pues, por un lado, abordar las falencias legales por medio de un marco normativo que garantice el uso responsable, equitativo y transparente de



los recursos financieros del Estado; y, por otro, comprometer al Poder Ejecutivo con una agenda explícita que corrija la ineficiencia, inequidad, baja calidad y falta de transparencia del gasto. La legislación de la responsabilidad fiscal debería poner límites a la discrecionalidad del manejo presupuestario del Congreso, de manera tal que el Poder Legislativo respete la estimación de ingreso y los topes de gastos globales del Estado definidos por el Poder Ejecutivo. También debería designar al Poder Ejecutivo como único responsable de la política salarial del sector público y revisar algunos aspectos del proceso presupuestario tales como la iniciativa parlamentaria y las ampliaciones en cualquier época del año.

Es necesario, además, un marco de endeudamiento del sector público que agilice los procesos de inversión pública. Para mejorar la asignación y gestión del gasto público, el Poder Ejecutivo debería fortalecer su capacidad de planificación, de realización de inversiones públicas, de presupuestación y de evaluación y monitoreo. Hace falta, también, una mayor profesionalización del servicio civil que ordene el acceso, la promoción, la salida y la remuneración de los servidores públicos; así como un mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación que contribuya a la eficiencia y la transparencia de la administración pública.

## Conclusiones

Una nueva reforma del sistema impositivo debería llevar la presión tributaria a un 15% del PIB, en una primera etapa. 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.

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.

## Anexo 1 – Sistema de Impuesto a la Renta Personal en Uruguay

TRAMOS DE RENTA EN BPC*	TRAMOS DE RENTA EN PESOS URUGUAYOS	TRAMOS DE RENTA EN DÓLARES AMERICANOS**	ALÍCUOTA
0 a 84 BPC	\$0 - \$323.232	US\$ 0 - US\$ 11.340	Exento
Más de 84 a 120 BPC	\$323.232 - \$461.760	US\$ 11.340 - US\$ 16.200	10%
Más de 120 a 180 BPC	\$461.760 - 692.640	US\$ 16.200 - US\$ 24.301	15%
Más de 180 a 360 BPC	\$692.640 - \$1.385.280	US\$ 24.301 - US\$ 48.601	24%
Más de 360 a 600 BPC	\$1.385.280 - \$2.308.800	US\$ 48.601 - US\$ 81.002	25%
Más de 600 a 900 BPC	\$2.308.800 - \$3.463.200	US\$ 81.002 - US\$ 121.503	27%
Más de 900 a 1380 BPC	\$3.463.200 - \$5.310.240	US\$ 121.503 - US\$ 186.305	31%
Más de 1380 BPC	Más de \$5.310.240	Más de US\$ 186.305	36%

Fuente: Artículo 37, Título 7, Texto Ordenado 1996.

\* BPC es la sigla de "Base de Prestaciones y Contribuciones". 1 BPC = \$ 3848 = US\$ 135.

\*\* Tipo de cambio al 24/01/2018.

## Anexo 2 – Sistema de Impuesto a la Renta Personal en Chile

TRAMOS DE RENTA EN UTA*	TRAMOS DE RENTA EN PESOS CHILENOS	TRAMOS DE RENTA EN DÓLARES AMERICANOS**	ALÍCUOTA
0 a 13,5 UTA	\$ 0 - \$ 7.617.078	US\$ 0 - US\$ 12.525	Exento
Más de 13,5 UTA a 30 UTA	\$ 7.617.078 - \$ 16.926.840	US\$ 12.525 - US\$ 27.833	4%
Más de 30 UTA a 50 UTA	\$ 16.926.840 - \$ 28.211.400	US\$ 27.833 - US\$ 46.389	8%
Más de 50 UTA a 70 UTA	\$ 28.211.400 - \$ 39.495.960	US\$ 46.389 - US\$ 64.944	13,5%
Más de 70 UTA a 90 UTA	\$ 39.495.960 - \$ 50.780.520	US\$ 64.944 - US\$ 83.500	23%
Más de 90 UTA a 120 UTA	\$ 50.780.520 - \$ 67.707.360	US\$ 83.500 - US\$ 111.333	30,4%
Más de 120 UTA	Más de \$ 67.707.360	Más de US\$ 111.333	35%

Fuente: Artículo 52, Ley de la Renta.

\* UTA es la sigla de "Unidad Tributaria Anual". 1 UTA = \$ 564.228 = US\$ 928.

\*\* Tipo de cambio al 24/01/2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barreix et al. (2017). Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact. OECD Development Centre. Working Paper N° 338.
- Borda, D. y Caballero, M. (2013). Paraguay: hacia un nuevo acuerdo; en Rodríguez, J. y Díaz, F. ed. *Caminos para la reforma: Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: Cieplan, 362 p.
- Borda, D. y Caballero M. (2015). “Eficiencia y equidad tributaria: una tarea en construcción”. Cadep/Unión Europea.
- Borda, D. y Caballero M. (2016). “Desempeño e institucionalidad tributaria”. Cadep/Unión Europea.
- Borda, Dionisio (2007). Paraguay: resultados de las reformas 2003-2005 y sus perspectivas. Santiago de Chile: Cepal, estudios especiales.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016.
- Ernst & Young (2017). Worldwide personal tax and immigration guide 2017-2018.
- GIZ/ITC/CIAT (2013). El control de la manipulación de los precios de transferencia en América Latina y el Caribe.
- Gómez-Sabaíni y Morán (2016). Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 172. CEPAL.
- González, Marta (2016). En diario Última Hora en fecha 1 de diciembre de 2016, <http://www.ultimahora.com/cambios-irp-enero-que-millonarios-paguen-n1044180.html>
- González, Marta (2016). En diario ABC color en fecha 6 de octubre de 2016, <http://www.abc.com.py/730am/la-primera-manana/sector-de-medicos-y-servicios-en-la-mira-por-evasion-de-impuestos-1525446.html>
- Jiménez, J. P., (2015) ed. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Cepal. Santiago de Chile.
- OCDE (2017). Intercambio de información previa petición: Manual sobre revisiones inter pares 2016-2020.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, OECD Publishing, Paris.
- Subsecretaría de Estado de Tributación (2016). En diario ABC color en fecha

23 de julio de 2016, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/evasion-del-iva-se-ubica-en-torno-a-los-us-600-millones-1501851.html>

Subsecretaría de Estado de Tributación (2016). En diario ABC color en fecha 23 de julio de 2016, <http://www.abc.com.py/730am/la-primera-manana/sector-de-medicos-y-servicios-en-la-mira-por-evasion-de-impuestos-1525446.html>

Ruiz Díaz, Francisco (2016). En ABC color en fecha 10 de octubre de 2016, <http://www.abc.com.py/nacionales/morosidad-al-impuesto-inmobiliario-llegal-87-1526602.html>

Vargas, J. P. (2015). Informality in Paraguay: macro-micro evidence and policy implications. IMF Working paper N° WP/15/245.



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 desafío conlleva nuevas reglas impositivas, una Administración Tributaria más eficiente y una mayor calidad del gasto público. Esta reforma propone la modificación del impuesto a la renta, la creación de un impuesto único a la venta de granos, la generalización del IVA, la elevación de las tasas del impuesto selectivo al consumo, la rectificación de los regímenes especiales y el mejoramiento de la recaudación del impuesto inmobiliario.

*The Paraguayan society must consider a new tax reform that improves tax justice and increases tax pressure to 15% of GDP. This challenge entails: new tax rules, efficient tax administration and quality of public spending. The tax reform proposes: modification of the income tax, implementation of a single tax on the sale of grains, generalization of the VAT and modification of the selective tax on consumption, the correction of the special tax regimes, and the improvement in the real estate tax collection.*

