

**El sistema tributario  
en Paraguay y el  
financiamiento de  
educación entre el  
2015 y 2021**

**Proyecto:**

**“Justicia fiscal y derecho humano a la  
Educación: Diagnóstico, participación e  
incidencia en América Latina y el Caribe”**



## DOCUMENTO DE TRABAJO N° 8



# El sistema tributario en Paraguay y el financiamiento de educación entre el 2015 y 2021<sup>1</sup>

**Sarah Zevaco<sup>2</sup>**

**Abril, 2023**

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

<sup>2</sup> Decidamos - Campaña por la Expresión ciudadana

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Estructura del sistema fiscal.....</b>	<b>7</b>
1.1. La baja presión tributaria .....	8
1.2. La predominancia de los impuestos indirectos (desigualdad tributaria).....	10
1.3. Análisis de los impuestos: progresividad vs. regresividad y beneficios fiscales ....	11
1.4 Gasto tributario.....	16
1.5 Abuso fiscal: evasión y elusión fiscal.....	17
<b>2. Reformas fiscales .....</b>	<b>18</b>
2.1. Principales reformas en la transición democrática.....	18
2.2. Reformas fiscales y financiamiento a la educación .....	21
<b>3. Financiamiento del sistema educativo.....</b>	<b>24</b>
3.1 Montos de los ingresos y gastos.....	24
3.2 Financiamiento público vs. privado .....	27
3.3 Financiamiento nacional vs subnacional.....	28
<b>4. Necesidades de financiamiento para educación: estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030.....</b>	<b>29</b>
<b>5. Principales compromisos asumidos para el 2030 .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Propuestas de financiamiento.....</b>	<b>32</b>
<b>7. Conclusión .....</b>	<b>33</b>

## Índice de tablas y gráficos

### Tablas

Tabla 1: Promedio de ingreso mensual por deciles, según área de residencia, 2021.....	7
Tabla 2: Ingresos Tributarios sobre PIB (presión tributaria) en Paraguay.....	8
Tabla 3: Ingresos tributarios de la Administración Central, en miles de millones de guaraníes.....	11
Tabla 4: Recaudación de los impuestos de admin. central y entidades descentralizadas.....	12
Tabla 5: porcentaje de aporte de cada impuesto a los ingresos tributarios, 2020.....	13
Tabla 6: Montos de devoluciones de créditos fiscales e impuesto a la renta de los agroexportadores de soja.....	15
Tabla 7: Gasto tributario en Paraguay en USD constante del 2014.....	16
Tabla 8: Niveles de ejecución del FEEI por parte del MEC - F30.....	22
Tabla 9: Niveles de ejecución presupuestaria de la función educación/ FONACIDE en las gobernaciones en el 2021.....	23
Tabla 10: Gasto en educación en % del PGN y del gasto social.....	24
Tabla 11: repartición del presupuesto del MEC según ciclos primaria y secundaria.....	27
Tabla 12: Tasa bruta de escolarización en educación inicial en Paraguay, 2021.....	27
Tabla 13: Repartición en USD del presupuesto vigente 2021 entre universidades, Ministerio de Educación, gobernaciones y municipios.....	28
Tabla 14: Presupuestos vigentes de las universidades públicas, 2021.....	29
Tabla 15: Brecha de inversión para lograr los objetivos 2030.....	30
Tabla 16: ODS plan 2030, relacionados a educación.....	31
Tabla 17: Propuestas de cobertura de brecha para universalización de primaria y media, en millones de USD.....	32

### Gráficos

Índice de tablas y gráficos.....	3
Gráfico 1: Impuestos directos e indirectos, línea de IVA. Administración Central.....	10
Gráfico 2: % promedio impuesto pagado IRP / deciles de ingresos brutos declarados.....	15
Gráfico 3: Evolución Presup. MEC y PGN Global en %Fuente: elaboración propia en base a datos del MH.....	25
Gráfico 4: Evaluación del cumplimiento del Art. 82 de la CN.....	26
Gráfico 5: Fuentes de Recursos del MEC.....	26

## **Glosario**

ALC	América Latina y el Caribe
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRACIS	Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios
IRAGRO/IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRE	Impuesto a la Renta Empresarial
IRP	Impuesta a la Renta Personal
IRP	Impuesto a la Renta Personal
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
PNTE	Plan Nacional de Transformación Educativa

## Introducción

Paraguay es uno de los países con más baja presión fiscal en el continente, y se ha convertido en tierra de exilio para quienes buscan evadir al fisco y en general, las reglas de manejo transparente de la riqueza. Y aunque desde el final de la dictadura (1989) el país ha pasado por varias reformas en la administración pública, que apuntaban a una mayor formalización y una mejor recaudación (en menor medida), en general las características de un cuasi paraíso fiscal aún predominan. Las últimas declaraciones políticas, como las de Estados Unidos, sobre los niveles de corrupción del gobierno, no seguidas por decisiones ni acciones políticas concretas de la Fiscalía o de la Corte Suprema de Justicia, demuestran el carácter altamente fraudulento del funcionamiento de la administración del Estado. Esto queda demostrado con la protección y defensa de las medidas de concentración de riqueza por parte de las élites y su oposición sistemática a la implementación de impuestos directos a la riqueza. En este contexto, lograr el pleno acceso a derechos fundamentales, como la educación, la salud o el acceso a la tierra, se convierte en un reto que pasa por el develamiento de la estructura profundamente desigual de la sociedad y de la estructura tributaria.

Hasta hoy sigue pendiente la “madre de todas las batallas”: la reforma tributaria. Así como refiere Borón (2003:36)<sup>3</sup>: “ninguna reforma del estado digna de ese nombre será posible en los estados latinoamericanos sin cortar de raíz la Hidra de las Siete Cabezas del “veto contributivo” que hasta hoy ejercen las clases dominantes. Sin atacar esta pesada herencia que proviene de la época colonial –¡los conquistadores y colonizadores no debían pagar impuestos, sino recibir tributos de los nativos! – no habrá estado dotado de las capacidades mínimas necesarias para estar a la altura de los desafíos de la hora actual. Esto supone, entonces, acabar con tan perversa tradición que gozan los ricos y las grandes empresas, situación tan escandalosa que hasta los propios informes y estudios del FMI parecen libelos ultra-izquierdistas más que documentos elaborados por fríos tributaristas.”

En Paraguay, luego de dos años de pandemia, la “catástrofe educativa” (UNICEF, 2022<sup>4</sup>) es una carga pesada sobre los hombros de las mujeres, de los niños, niñas y adolescentes, pero lamentablemente aún no se vislumbra mayor responsabilidad del Estado. Además, el foco del derecho a la educación ha sido desviado coyunturalmente por las *fake news* de los movimientos autodenominados “provida”, que con eslóganes nacionalistas (“Dios, patria y familia”) rechazan en bloque el enfoque de derechos, utilizando como justificación

---

<sup>3</sup> Borón A. (2003). Introducción. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100529014429/2introduccion.pdf>

<sup>4</sup> UNICEF-BM. 2022. Dos años después: salvando a una generación. Disponible en <https://www.unicef.org/paraguay/informes/dos-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-salvando-una-generaci%C3%B3n>

los peligros de la globalización y de la supuesta “ideología de género”. Estos sectores están estrechamente vinculados con sectores económicos que defienden la baja tributación, la “flexibilización laboral” y la estructura actual de tenencia de la tierra, la cual es en Paraguay la madre de todos los conflictos sociales.

En este contexto, el objetivo del presente documento es presentar la situación tributaria en Paraguay y su impacto en el financiamiento de la educación, así como los principales desafíos vinculados a ella.

## 1. Estructura del sistema fiscal

La estructura del sistema tributario paraguayo descansa sobre cuatro grandes características, que sufrieron pocos o ningunos cambios desde el 2002: la baja presión tributaria, la desigualdad tributaria, la elevada incidencia de los impuestos indirectos; la alta elusión y evasión impositiva.

Ello se da en un contexto de desigualdad de distribución de los ingresos lo cual es verdadero reflejo de la repartición de la riqueza, reflejado en la tabla 1.

**Tabla 1: Promedio de ingreso mensual por deciles, según área de residencia. 2021.**

Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual. En USD constantes de 2014.

Deciles de ingreso per cápita	Total País	Área de residencia		Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (peso)		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2021						
<b>Total</b>	<b>276</b>	<b>327</b>	<b>188</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>10 % más pobre</b>	55	75	43	2.0	2.3	2.3
2	89	116	65	3.2	3.6	3.4
3	117	149	85	4.2	4.6	4.5
4	145	183	102	5.3	5.6	5.4
5	178	219	123	6.4	6.6	6.5
6	215	264	148	7.8	8.2	7.9
7	264	316	178	9.6	9.6	9.4
8	329	387	220	11.9	11.8	11.7
9	439	516	291	15.9	15.8	15.5
<b>10 % más rico</b>	<b>924</b>	<b>1.043</b>	<b>628</b>	<b>33.6</b>	<b>31.9</b>	<b>33.4</b>

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017  
- 2021. Cuarto trimestre. Serie comparable.

Lo más llamativo de los datos es que, por un lado, el ingreso promedio no alcanza el salario mínimo (siendo el ingreso promedio Gs. 1 519 781, o 276 USD), y por otro, el 40 % de la población más rica representa el 71 % del ingreso nacional, lo cual habla de una desigualdad importante de ingresos en la población, característica que debiera ser tomada en cuenta en las normas tributarias.



## 1.1. La baja presión tributaria

**Tabla 2: Ingresos Tributarios sobre PIB (presión tributaria) en Paraguay**

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA (%)
2009	8.2%
2010	8.8%
2011	9.3%
2012	9.4%
2013	8.9%
2014	9.7%
2015	9.6%
2016	9.5%
2017	9.9%
2018	10.0%
2019	10.0%
2020	9.5%
2021	9.6%

Fuente: BCP, SET y DNA.

La presión tributaria paraguaya sigue siendo la más baja de Sudamérica, y en el espectro de América Latina y el Caribe, está en el lugar 24 de los 26 países de la ALC (OCDE, 2022).

Si se considera como parte de la presión tributaria las contribuciones sociales, la recaudación tributaria va de 11.6 % (2000) al 13.4 % en 2020 como porcentaje del PIB. Este es un porcentaje que está por debajo del promedio de ALC (21.9 % de presión tributaria, incluyendo contribuciones sociales) <sup>1</sup> en las estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe<sup>5</sup> y por debajo del promedio de la OCDE (que fue del 33.5 %).

Ello no es un dato aislado sino histórico: Paraguay desarrolló durante la dictadura stronista un carácter de paraíso fiscal, y recién desde los años 90 el país fue formalizando con mayor fuerza su economía, al mismo tiempo que se planteó la implementación de impuestos que antes no existían. Aun así, hasta ahora el tope admitido comúnmente por los últimos

<sup>5</sup> Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Paraguay, OCDE, 2022. Link: [oe.cd/RevStatsLatam](https://oe.cd/RevStatsLatam)

gobiernos sigue siendo de 10 % (regla de 10-10-10)<sup>6</sup>, salvo en casos de artículos específicos, cuyo consumo se relaciona con impactos negativos en la salud o artículos de lujo.

Los pocos impuestos que tienen un valor superior al 10 % son ciertos impuestos al consumo (tabaco, perfumes, algunos artículos de lujo), que igualmente tienen tasas muy por debajo de los promedios de la renta vinculada al negocio de dichos productos. En los impuestos a la renta, ninguno pasa del 10 %, y debido al sistema de excepciones existentes, muchos terminan pagando alícuotas menores. Dentro de los sectores de mayor ganancia del país, el sector del agronegocio, y en particular los agroexportadores de soja que participan por aproximadamente 30 % del PIB (según los años) con niveles de utilidad que pueden alcanzar de 40 a 50 % en los mejores años, se niegan hasta ahora al debate de un impuesto a la agroexportación de granos, de aunque sea 1 %, y pelean por la devolución del IVA sobre la venta de sus productos, considerando los impuestos directos sobre sus actividades como “confiscatorios”.<sup>7</sup>

Los impuestos al consumo de productos dañinos para la salud aún siguen bajos. En cuanto al impuesto sobre las bebidas azucaradas, este es de 8 % actualmente sobre el precio minorista (ad valorem) y se aplica sobre el valor de venta. En el 2015 se estimaban ventas de 430 millones de litros de gaseosa en el país, lo que equivale a un consumo per cápita de 66 litros por persona (consultora CCR citada en ABC Color<sup>8</sup>). Si bien fue bajando en los últimos años, Paraguay se destaca aún por su consumo elevado per cápita<sup>9</sup>. El impuesto es bajo en comparación con los demás países de la región, así también lo es en perspectiva al daño por este tipo de alimentos, hecho comprobado en pandemia.

Según la OPS<sup>10</sup> (2021): un impuesto de 20 % por litro, ayudaría a disminuir el consumo de 163.3 litros por persona al año a 120.9 litros (reducción de 26 %). Así se recaudaría cerca de US\$ 1 687.2 millones, lo que permitiría al gobierno introducir bebederos de agua potable en escuelas y espacios públicos, además de la implementación de otros programas en contra de la obesidad y el sobrepeso. Asimismo, ayudaría a reducir en 12 % la prevalencia de diabetes y a disminuir en 26 % los costos de nuevos casos de esta enfermedad en los próximos 10 años.

---

<sup>6</sup> En este artículo, inversionistas se felicitan por dicha regla: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2019811432.html?idPais=PY>. El propio Presidente de la República plantea la baja presión tributaria como necesidad: <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-se-jacta-baja-presion-tributaria-foro-economico-mundial-n2793099.html>

<sup>7</sup> Durante la pandemia, se plantearon proyectos de ley a los sectores con mayor ganancia, de manera que pudieran financiar inversión social, pero sin éxito. <https://efeagro.com/paraguay-soja-impuestos-covid-19-coronavirus/>. Ver también posicionamientos expresados en <https://www.hoy.com.py/nacionales/para-productores-impuesto-a-la-soja-es-extorsivo-y-confiscatorio> y propuesta de “prohibición de gravamen” por parte de voceros del sector: <https://www.baseis.org.py/productores-sojeros-impulsan-proyecto-de-ley-para-bloquear-impuesto-a-la-soja/>

<sup>8</sup> <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/paraguayos-gastan-us-356-millones-al-ano-en-gaseosas-segun-consultora-1330022.html>

<sup>9</sup> <https://cemit.una.py/paraguay-es-uno-de-los-paises-con-consumo-excesivo-de-bebidas-azucaradas-segun-estudio-internacional/>

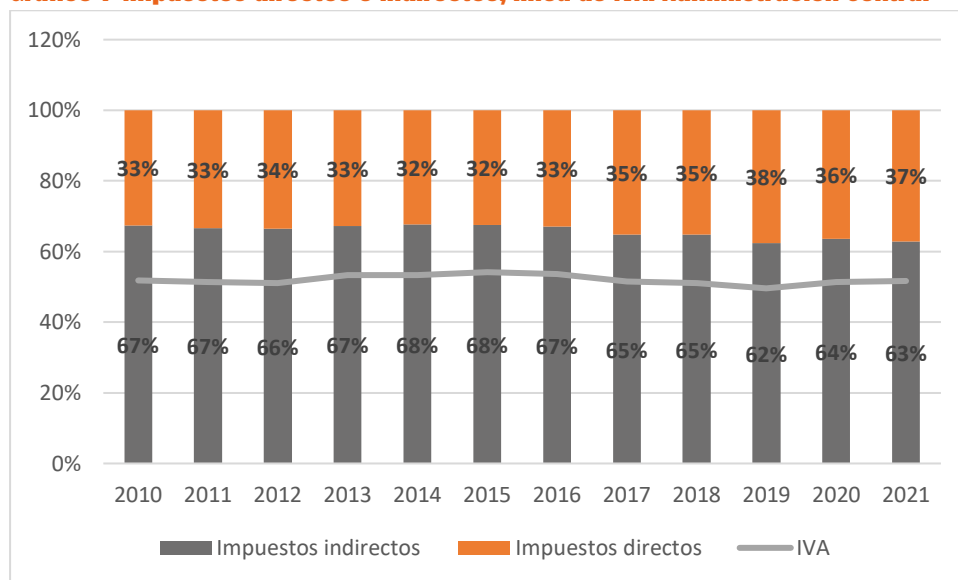
<sup>10</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2021. La tributación de las bebidas azucaradas en la región de las Américas. Washington: OPS.

En relación al impuesto al tabaco, Paraguay tiene una de las tasas más bajas de la región (hay que mencionar que el expresidente Cartes posee poderes políticos y empresariales muy fuertes vinculados a este negocio y es propietario de TABESA, la mayor tabacalera y casi monopolio del país).

## 1.2. La predominancia de los impuestos Indirectos (desigualdad tributaria)

La estructura tributaria paraguaya depende altamente del consumo de la población: el IVA asegura más de 50 % de las recaudaciones tributarias, y en general los impuestos indirectos en los últimos años representan más de 60 % -hasta hace unos años era de 68 % de las recaudaciones. En la siguiente tabla se puede apreciar el nivel de recaudación en una serie histórica: si bien se viene logrando recaudar de mejor manera los impuestos a la renta (directos), con el IRAGRO en particular, el IVA siguió liderando en el 2021 la recaudación de impuestos con 52 % de los ingresos tributarios (tabla 3).

**Gráfico 1: Impuestos directos e indirectos, línea de IVA. Administración Central**



Fuente: elaboración propia según SITUFIN, MH.

Una dificultad para una evaluación exhausta es que el Ministerio de Hacienda no presenta ningún balance de impuestos recaudados en la totalidad de las administraciones del Estado: en general se centraliza en la Administración Central (tabla 3), obviando las gobernaciones y municipios, estos últimos responsables de la recaudación del impuesto inmobiliario (fijado a 1 % del valor fiscal de la tierra). Por ello, para una visión global presentamos la tabla 4, elaborada en base a las estadísticas de la OCDE<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#)

**Tabla 3: Ingresos tributarios de la Administración Central, en miles de millones de guaraníes**

Millones de USD Constante de 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>3960.5</b>	<b>4095.4</b>	<b>4472.7</b>	<b>4670.7</b>	<b>4618.2</b>	<b>4358.0</b>	<b>4790.9</b>	100 %
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	857.8	927.7	1038.8	1061.9	1177.7	1144.2	1257.9	26 %
Impuestos sobre bienes y servicios	2676.7	2745.7	2895.6	3029.4	2882.6	2771.4	3014.3	63 %
Impuestos sobre el valor agregado	2145.3	2199.3	2301.2	2384.6	2289.9	2239.5	2472.9	52 %
Impuestos selectivos	531.4	546.4	594.4	644.8	592.7	531.8	541.4	11 %
Otros impuestos sobre bienes y servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0 %
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	366.2	345.9	454.4	508.9	474.2	383.2	439.5	9 %
Otros impuestos	59.8	76.0	83.9	70.6	83.7	59.2	79.2	2 %

Fuente: elaboración propia según SITUFIN, MH.

### **1.3. Análisis de los impuestos: progresividad vs. regresividad y beneficios fiscales**

Las tablas 4 y 5 presentan a continuación el conjunto de los impuestos recaudados a nivel país, en valor y en porcentaje. Los impuestos a la renta representan en su globalidad apenas el 18.5 % de la totalidad de las recaudaciones, cuando los impuestos sobre bienes y servicios lo hacen por el 52 %.

En particular, en el año 2020, último año consultable, vemos que los impuestos a la propiedad (impuestos inmobiliarios, cobrados por los municipios) representan solamente el 1.24 % de todos los ingresos fiscales. La tasa del impuesto inmobiliario es de 1 %; y en los últimos años se reajustó la base fiscal de los inmuebles, conforme a la ley n.º 5513/2015, que planteaba ajustes conforme a la inflación, para luego del 2023 realizar ajustes conforme al índice de precios de bienes inmobiliarios; ello a sabiendas de que los valores fiscales – base del sistema de recaudación del impuesto– son muchas veces inferiores al precio de mercado.

Esto configura una de las características de la inequidad tributaria: en un país donde el 2.6 % del total de la población concentra el 85.5 % de las tierras, los aportes en este sector son mínimos. Esto representa una desigualdad perfecta según el índice de Gini.

**Tabla 4: Recaudación de los impuestos de admin. central y entidades descentralizadas**

Administración Central e entidades descentralizadas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>En millones de USD</b>											
Total ingresos tributarios	4112.5	4546	4712	4830	5538.7	5661.5	5775.4	6325	6451	6466	6.217
<b>Impuestos a las rentas (personas físicas y jurídicas)</b>	<b>551.3</b>	<b>652.4</b>	<b>693.1</b>	<b>709.4</b>	<b>818.4</b>	<b>858.9</b>	<b>931.3</b>	<b>1047.0</b>	<b>1063.0</b>	<b>1179.7</b>	<b>1151.9</b>
<i>Impuestos a las rentas personas físicas</i>	<i>8.2</i>	<i>15.0</i>	<i>15.9</i>	<i>19.5</i>	<i>80.3</i>	<i>89.6</i>	<i>83.4</i>	<i>108.4</i>	<i>126.5</i>	<i>121.4</i>	<i>102.8</i>
IRAGRO-IMAGRO	7.9	15.0	15.8	16.4	61.7	62.1	53.8	67.2	72.7	64.1	53.1
Impuesto a la renta personal	0.3	0.0	0.1	3.1	18.7	27.6	29.6	41.2	53.8	57.3	49.7
<i>Impuestos a las rentas de las empresas</i>	<i>543.1</i>	<i>637.4</i>	<i>677.2</i>	<i>689.9</i>	<i>738.0</i>	<i>769.3</i>	<i>847.9</i>	<i>938.6</i>	<i>936.5</i>	<i>1058.3</i>	<i>1049.1</i>
Impuestos a las rentas de mipymes	2.5	1.3	1.4	1.8	2.0	3.2	3.9	4.7	5.2	5,3	5.5
Impuestos a maquiladoras	0.9	0.8	1.1	1.1	2.2	2.4	2.5	4.2	5.5	6.1	6.8
IRACIS	539.6	635.2	674.6	687.1	733.8	763.7	841.5	929.7	925.9	1046.9	249.6
IRE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	620.9
IDU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	166.2
Otros	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Contribuciones sociales</b>	<b>934.2</b>	<b>1058.2</b>	<b>1233.7</b>	<b>1268.7</b>	<b>1491.8</b>	<b>1542.5</b>	<b>1482.2</b>	<b>1657.4</b>	<b>1657.2</b>	<b>1709.9</b>	<b>1716.2</b>
<b>Impuestos sobre la propiedad</b>	<b>72.6</b>	<b>73.5</b>	<b>72.0</b>	<b>83.5</b>	<b>83.6</b>	<b>95.4</b>	<b>120.2</b>	<b>116.4</b>	<b>83.9</b>	<b>86.9</b>	<b>76.9</b>
<b>Impuestos en bienes y servicios</b>	<b>2488.3</b>	<b>2690.2</b>	<b>2644.1</b>	<b>2704.4</b>	<b>3092.2</b>	<b>3126.7</b>	<b>3201.6</b>	<b>3460.7</b>	<b>3613.9</b>	<b>3449.5</b>	<b>3244.5</b>
IVA	1575.6	1723.4	1701.6	1794.8	2083.2	2139.1	2204.1	2309.8	2392.5	2310.2	2259.0
ISC	449.8	473.6	493.7	468.7	546.2	526.4	544.4	594.8	637.1	586.2	531.5
Derechos aduaneros	400.8	424.6	391.0	373.8	395.3	363.4	345.4	454.3	507.3	474.1	380.4
Otros impuestos en producción, venta y uso de bienes y servicios	62.1	68.6	57.8	67.2	67.5	97.8	107.6	101.8	77.0	79.0	73.6
<b>Otras tasas</b>	<b>66.0</b>	<b>71.7</b>	<b>69.7</b>	<b>63.6</b>	<b>52.8</b>	<b>38.0</b>	<b>40.1</b>	<b>43.9</b>	<b>32.8</b>	<b>39.6</b>	<b>28.0</b>

Fuente: Elaboración propia según estadísticas OCDE, 2022.

**Tabla 2: porcentaje de aporte de cada impuesto a los ingresos tributarios, 2020**

Administración Central e Entidades Descentralizadas	2020	%
<b>En millones de USD</b>		
Total ingresos tributarios	6217	100.00%
<b>Impuestos a las rentas (personas físicas y jurídicas)</b>	<b>1152</b>	<b>18.53%</b>
<i>Impuestos a las rentas personas físicas</i>	<i>103</i>	<i>1.65%</i>
IRAGRO-IMAGRO	53	0.85%
Impuesto a la renta personal	50	0.80%
<i>Impuestos a las rentas de las empresas</i>	<i>1049</i>	<i>16.87%</i>
Impuestos a las rentas de mipymes	6	0.09%
Impuestos a maquiladoras	7	0.11%
IRACIS	250	4.01%
IRE	621	9.99%
IDU	166	2.67%
Otros	0	0.00%
<b>Contribuciones sociales</b>	<b>1716</b>	<b>27.60%</b>
<b>Impuestos sobre la propiedad</b>	<b>77</b>	<b>1.24%</b>
<b>Impuestos en bienes y servicios</b>	<b>3244</b>	<b>52.18%</b>
IVA	2259	36.33%
ISC	531	8.55%
Derechos aduaneros	380	6.12%
Otros impuestos en producción, venta y uso de bienes y servicios	74	1.18%
Otras tasas	28	0.45%

La regresividad del sistema tributario paraguayo es global, y está marcada por las siguientes características:

1. El casi nulo aporte tributario del sector de mayor crecimiento en cuanto a ganancias e inversión (20 a 50 % de margen, para las agroexportadoras, según evaluaciones de la Unión de Gremios de la Producción<sup>12</sup>) y líder del crecimiento del PIB por la estructura del negocio (moviliza la producción agrícola, la importación de maquinarias e insumos, los bancos, las aseguradoras y el sector de obras y logística), es el de los commodities agrícolas. En el informe La Soja al cuello 2021<sup>13</sup>, se actualizan los cálculos sobre los aportes tributarios del agronegocio, principal promotor del crecimiento del PIB. Para este análisis se consideró como sectores del agronegocio

<sup>12</sup> Centurión, A. 2018. Estimación del aporte tributario del sector agrícola y la cadena productiva (Asunción: UGP). Márgenes mencionados p. 64. Disponible en [https://issuu.com/uniondegremiosdelaproduccion/docs/estimaci\\_n\\_del\\_aporte\\_tributario](https://issuu.com/uniondegremiosdelaproduccion/docs/estimaci_n_del_aporte_tributario)

<sup>13</sup> Zevaco, S. (2021). Impuestos: el Minotauro del agronegocio. En Palau M., Base-IS (Ed) Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2021 (58-63). Asunción, Paraguay: BASE-IS. Disponible en <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Sojaalcuello2021-WEB.pdf>

a: productores y exportadores de soja, maíz y trigo; productores y exportadores de aceite de soja y maíz; a productores y exportadores de carne vacuna, porcina y de aves; y a los exportadores de eucalipto.

Las principales conclusiones de este análisis son las siguientes:

- El conjunto de estos sectores aportó un 1.80 % del total recaudado a nivel nacional. Ello debe ser puesto en perspectiva con el uso de recursos agrícolas que ocupan más del 80 % de la superficie de tierras de uso agrícola<sup>14</sup>.
- Aportaron por un 8.56 % del impuesto a la renta: un número bajo, considerando que sus porcentajes de utilidades van del 20 a 50 %, y considerando también que los impuestos pagados (en su conjunto) en proporción a las ventas son mínimos (menos de 3 %) en cuanto a la exportación de soja, maíz, trigo y de carne.; en cuanto a los aceites, se llega a montos más cercanos al IVA.

Por otro lado, es importante notar la concentración del sector en cuanto a recaudación:

- Los 10 mayores productores de carne vacuna aportan el 98 % del total aportado por los productores de carne vacuna.
  - Los 10 mayores productores de carne porcina aportan el 75 % del total aportado por los productores de carne porcina.
  - Los 10 mayores productores de soja, maíz, trigo aportan el 78 % del total aportado por los productores de soja, maíz, trigo.
2. En cuanto a los agroexportadores de soja, el Estado devuelve mayor cantidad de crédito fiscal por el IVA que el impuesto a la renta pagado por dichos sectores (salvo en el 2020, año en el cual la reforma del 2019 se aplicó y suprimió dicha devolución) (tabla 5), es decir que el Estado subsidia concretamente el pago de impuestos del sector de mayor crecimiento, ocupación de tierra y ganancia del país, un sector cuyo impacto ambiental y social significa la pérdida de derechos a la alimentación y a la vida digna para miles de familias campesinas e indígenas.

---

<sup>14</sup> CAN 2008, Oxfam – Yvy Jara – Los dueños de la tierra en Paraguay, Guereña y Rojas, 2016.

**Tabla 3: Montos de devoluciones de créditos fiscales e impuesto a la renta de los agroexportadores de soja**

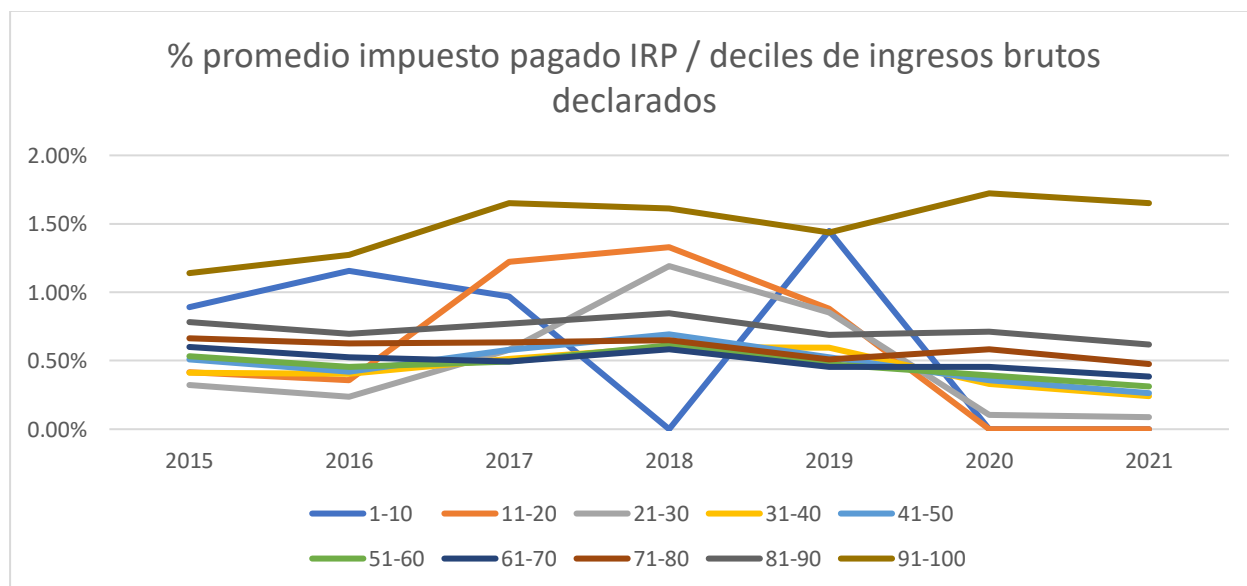
**SISTEMA DE INFORMACIÓN PÚBLICA N° 56.906  
AGROEXPORTADORES DE SOJA**  
En millones de USD

AÑO	IMPUESTO A LA RENTA DETERMINADO	MONTO DE EXPORTACIONES - IVA	DEVOLUCIÓN DE CRÉDITO FISCAL - IVA EXPORTADOR
2015	43	3786	70
2016	26	4252	74
2017	22	4127	94
2018	37	4470	128
2019	24	3743	150
2020	49	4615	16
2021	53	5900	79

Fuente: SET, Sistema Marangatu.

- En cuanto al único impuesto que planteaba mayor equidad tributaria, el IRP genera apenas el 0.8 % de las recaudaciones, y si bien las tasas nominales del impuesto a la renta van del 8 % al 10 %, lo que el 10 % más rico de la población efectivamente aporta luego de hacer deducciones es un porcentaje muchísimo menor, inferior al 2 %. Un nivel casi igual paga el 10 % de los contribuyentes con menor nivel de ingresos brutos declarados. Esto refleja la estructura tributaria sumamente desigual que existe en nuestro país.

**Gráfico 1: % promedio impuesto pagado IRP / deciles de ingresos brutos declarados**





## 1.4 Gasto tributario

Los gastos tributarios se definen como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia.

En Paraguay, el impuesto más afectado por los gastos tributarios es el IVA, cuyo componente más importante del gasto reside en las exoneraciones, y posiblemente la exoneración más costosa sea la de los combustibles (Decidamos<sup>15</sup>, 2020). El Departamento de Asesoría Económica del Ministerio de Hacienda (información pública, solicitud 58984<sup>16</sup>) y el Departamento de Asesoría Económica del Ministerio de Hacienda aseguran que los datos no existen en forma desagregada para todos los impuestos, ni tampoco disponen de la información para los años 2010 a 2016. En la misma respuesta a la solicitud de información pública, el Consejo Nacional de Zonas Francas indica que tampoco hay informes de zonas francas.

Además de una reducida base de ingresos tributarios, los gastos tributarios responden por el 1.63 % del PIB (o el 4 % del presupuesto), valores expresivos para un país que ya mantiene una carga tributaria tan baja. El gasto tributario se concentra en el IVA, justamente el principal impuesto recaudador del fisco, seguido de los impuestos a la renta empresarial.

**Tabla 4: Gasto tributario en Paraguay en USD constante del 2014**

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021	% del PIB 2021
<b>IVA</b>	443 776 120	472 943 820	470 392 500	446.413.878	432.082.767	1,11 %
Exoneraciones	238 758 954	263 468 430	271 295 360	274.813.692	265.991.418	
Créditos	0	0	0	0	0	
Alícuotas Reducidas	200 449 263	208 321 191	197 919 421	171.600.186	166.091.349	
Regímenes especiales	4.567.903	1 154 199	1 177 719	0	0	
<b>IMPUESTO A LA RENTA - PERSONAS</b>	56 398 306	48 219 722	44 699 764	3.770.742	3.604.948	0,01 %
Exoneraciones	56 398 306	48 219 722	44 699 764	3.770.742	3.604.948	
<b>IMPUESTO A LA RENTA - EMPRESAS</b>	85 497 783	84 054 494	76 379 977	104.053.459	102.925.648	0,26 %
Exoneraciones	47 571 309	52 497 875	57 814 249	76.806.223	75.973.738	
Créditos	0	0	0	0	0	
Alícuotas Reducidas	0	0	0	0	0	
Regímenes especiales	37 926 474	31 556 619	18 565 728	27.247.236	26.951.910	
<b>DERECHOS ADUANEROS</b>	81 302 919	104 005 070	107 927 147	99.890.450	97.126.102	0,25 %
Exoneraciones	81 302 919	104 005 070	107 927 147	99.890.450	97.126.102	
<b>TOTAL</b>	<b>666 975 128</b>	<b>709 223 107</b>	<b>699 399 388</b>	<b>654 128 530</b>	<b>635 739 466</b>	<b>1,6 %</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de Hacienda, solicitud pública 57.924.

<sup>15</sup> De Iturbe C, Serafini V. 2020. Los incentivos a la inversión en Paraguay. Asunción: DECIDAMOS.

<sup>16</sup> <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/58984>

### **Sobre el gasto tributario a las maquilas, es interesante el análisis de Rojas (2019<sup>17</sup>):**

“más que su dimensión absoluta, el gasto tributario del régimen maquilador explicita la ausencia de política industrial en un país caracterizado por la combinación de extensivas exenciones del IVA, principal impuesto recaudador, y tasas impositivas reducidas a la renta. Prueba de ello es que, en 2017, el gasto tributario del régimen maquilador fue un 15.4 % superior al presupuesto integral ejecutado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) (Ministerio de Hacienda, 2018). Si el país desea avanzar hacia ramas de mayor densidad en conocimiento y empleo calificado, debe diversificar sus instrumentos de política dirigidos a atraer inversiones que construyan mayores vinculaciones con el sistema productivo local, desalentando las “industrias de rueditas” (Rojas, 2019:33). Ello desvela un gasto tributario alto realizado para industrias que promueven la precarización laboral y no participan de la promoción de una matriz productiva que pueda permitir la industrialización y la creación de bienes de nivel local con cadenas de desarrollo local.

## **1.5 Abuso fiscal: evasión y elusión fiscal**

La evasión fiscal en Paraguay es alta, desde un consenso general por la prebenda y la corrupción existente en el Estado y, en menor medida, por los niveles de informalidad. En el caso del IVA, el ministerio de Hacienda plantea que “hay una evasión de aproximadamente entre el 30 y el 36 %”, y a nivel del conjunto de los impuestos, estaría en un promedio de 25 % de evasión fiscal, luego de esfuerzos para reducirlo desde un nivel de 35 % en años anteriores.<sup>18</sup> En cuanto a los impuestos a la renta, según declaraciones del ministro, la evasión es más cercana al 50 %.<sup>19</sup>

El ministerio de Hacienda, en cooperación con la Unión Europea, realizó un trabajo<sup>20</sup> de estimación de la brecha tributaria en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios, y del Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias en la República del Paraguay para el período 2014-2018, resultante de la aplicación de una metodología específica basada en el contraste de una estimación de la recaudación potencial con la recaudación efectiva del impuesto.

---

<sup>17</sup> Gustavo Rojas de Cerqueira César, 2019. *Incentivos Fiscales en la América Latina: beneficios a las maquilas en Paraguay y para el sector eléctrico de Colombia*. Buenos Aires: FES.

<sup>18</sup> <https://www.ip.gov.py/ip/operativos-de-control-permitiran-reducir-nivel-de-evasion-fiscal-afirma-viceministro/>

<sup>19</sup> <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>

<sup>20</sup> Solicitud de Información Pública n°59135. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

Del informe disponible<sup>21</sup> resaltamos lo siguiente:

- Las tasas de evasión tienen niveles “a priori-elevados, marcando una media de 60.9 % en el quinquenio 2000 – 2005 y una media de 47.7 % para el período 2006 – 2010. Específicamente la estimación realizada en ese trabajo para Paraguay marcó un promedio de 79.9 % para el primer quinquenio, ubicándose por encima de la media de AL, y de 46.6 % para el segundo quinquenio, ubicándose por debajo de la media de América Latina. De todas formas, aquella estimación marca un rango de resultados bastante amplio para este país, situando al resultado máximo en 85.5 % y el mínimo en 15.9 %.
- Los niveles de evasión para el IRACIS y el IRAGRO en los años 2014 al 2018 giran alrededor del 50%.

## 2. Reformas fiscales

### 2.1. Principales reformas en la transición democrática

Se puede identificar tres reformas fiscales en Paraguay desde el final de la dictadura y la inauguración de la llamada transición democrática en 1989:

1. La primera tuvo lugar en 1991: el sistema tributario era hasta este momento complejo (varios tipos de impuestos) y de bajo rendimiento. El propósito de la reforma consistió en simplificar el sistema tributario y aumentar la recaudación, principalmente a través de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Borda y Caballero, 2013).
2. La segunda reforma tuvo lugar en 2004 en un contexto de crisis fiscal, altos niveles de migración económica, cesación parcial de pagos, gobierno recién electo (2003) y alta presión internacional de los organismos multilaterales de crédito<sup>22</sup> (el BID y el BM, siendo los principales acreedores del Estado, exigieron un acuerdo con el FMI para resolver la inminente cesación total de pagos).

Esta reforma tuvo lugar mediante un acuerdo con los partidos políticos, el Congreso y los gremios de empresarios. Los objetivos de esta reforma fueron formalizar la economía,

<sup>21</sup> Peláez Longinotti F. octubre 2019 - abril 2020. Estimación de la Evasión del Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios – IRACIS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias – IRAGRO. 2014 – 2018. Asunción: Ministerio de Hacienda. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59135>

<sup>22</sup> Borda y Caballero, 2013. Paraguay, hacia un nuevo acuerdo. En Rodríguez Cabello J. y Díaz F. Caminos para la reforma. Estrategia política de un acuerdo fiscal. Santiago de Chile: CIEPLAN.

augmentar la recaudación, incluir por primera vez el concepto de equidad tributaria (se introdujo el Impuesto a la Renta Personal, IRP) y acentuar la simplicidad del sistema tributario: tasa única y para todos y todas. Sin embargo, el acuerdo no ha sido cumplido plenamente: la entrada en vigencia del IRP fue postergada sucesivamente hasta el 2012 y en este intervalo fueron introducidas crecientes deducciones en las reglas de este impuesto. En efecto, los grupos de intereses vinculados al sector empresarial y a los políticos del Congreso habían acordado la implementación del IRP con una tasa del 10 %, a cambio de la reducción del impuesto a la renta corporativa de 30 % a 10 %. Esto efectivamente tuvo lugar, pero el Congreso, a través de modificaciones de la legislación, postergó hasta en cuatro ocasiones la puesta en vigencia del IRP, rompiendo el acuerdo original (Borda y Caballero, *ibid.*)

Finalmente, el IRP, único impuesto que planteaba una suerte de equidad tributaria (al recaudar en función de los niveles de renta personal) recién se pudo poner en marcha en 2012 (es decir, ocho años luego de su aprobación), pero amputado de muchas medidas y constituyendo en la práctica un impuesto al ahorro para la clase media. Las tasas efectivas de recaudación están muy lejos de la inicialmente planteada 10 % a las rentas más elevadas, como se vio anteriormente.

Dionisio Borda (2013), autor y promotor de dicha reforma y ministro de Hacienda en el 2004, subraya que “en ambas ocasiones [refiriéndose a las dos reformas] se dieron cambios que sugieren que las reformas tributarias son reversibles. El Poder Legislativo en algunos casos, y el mismo Poder Ejecutivo en otros, fueron introduciendo exenciones que perforaron el sistema y terminaron por debilitar el impacto de las reformas. [En el caso del Ejecutivo se pueden mencionar los decretos de régimen de liquidación para el pago del impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (Imagro), del Régimen Automotor Nacional, de biocombustibles y de ensamblaje de bienes de alta tecnología. En el caso del Congreso se pueden citar las leyes de la tarifa social eléctrica, de ensamblaje de partes automotores y de bienes de alta tecnología]. Algunos poderosos, por la vía legal o ilegal, se las arreglaron siempre para seguir pagando muy pocos impuestos.”

3. La tercera reforma tributaria -anunciada como tal en un principio- se dio en el 2019. A medida que se fue debatiendo, la propia Administración Fiscal asumió que no se trataba de una nueva política de recaudación, sino más bien de una serie de procesos de “simplificación” y modernización del sistema tributario. Efectivamente, la ley 6380/2019 no creó nuevos impuestos, pero reorganizó los existentes: por un lado unificó el Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) con el Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRAGRO), creándose el IRE; y por otro lado separó impuestos que estaban contemplados en el IRACIS, surgiendo nuevas obligaciones tributarias en forma propia (ya no integradas al

impuesto en mención), como el Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU) y el Impuesto a la Renta de No Residentes (INR).

En cuanto a montos de las tasas impositivas, se dieron pequeñas modificaciones:

- Para los accionistas y socios con residencia en el país y con empresas gravadas en la anterior legislación con el IRAGRO, la carga impositiva aumentó porque anteriormente la distribución de los dividendos estaba gravada sólo con el 5 % del Impuesto a la Renta de los Servicios Personales. A partir de la Ley 6380/2019 pagan 8 % del IDU.
- En la ley se contempló la supresión<sup>23</sup> de las devoluciones del 50 % del IVA agropecuario otorgadas a las agroexportadoras (un mínimo esfuerzo en el tributo a las agroexportadoras, luego de muchos años de debate y eterno rechazo a un impuesto a la exportación de granos, vetado por última vez en el 2019 por el Presidente Mario Abdo). Durante la pandemia se volvieron a habilitar dichas devoluciones bajo la presión del sector del agronegocio, y siguen vigentes hasta ahora.
- Los mayores cambios se dieron en relación a las tasas del ISC (Impuesto Selectivo al Consumo), es decir, aumentó el impuesto al consumo sobre algunos productos que pueden ocasionar daños a la salud, como las bebidas alcohólicas. Cabe mencionar que el sector empresarial se opuso a casi todos los cambios. Las bebidas alcohólicas siguieron en general con las mismas tasas del ISC (de 8 a 11 %), salvo para alcoholes de lujo (12 %). Asimismo, los combustibles siguieron con las mismas tasas máximas (50 %) y lo mismo ocurrió con las bebidas azucaradas y las gaseosas.
- Se incluyeron nuevos conceptos de bienes y servicios a ser gravados, por ejemplo, los servicios digitales cuando sean utilizados o aprovechados en el país, así como los servicios de entretenimiento o de azar. Algunos de los servicios incluidos en la nueva ley son: Netflix, HBOgo, Spotify, Amazon Prime, Google, YouTube, Facebook, Instagram, Deezer, PayPal, Twitter, Apple, Airbnb, Uber, entre otros.

Durante la pandemia no se logró la aprobación de mayores impuestos aparte del Decreto 6619 sobre el aumento del impuesto selectivo al tabaco (18% a 20%<sup>24</sup>), a pesar de la extrema necesidad de financiamiento que tuvo como consecuencia el aumento de la deuda externa.

---

<sup>23</sup> En la ley anterior, el IVA agropecuario pagado por las agroexportadoras podía ser recuperado anualmente en un 50 % bajo la figura de crédito fiscal, vía la presentación de la documentación correspondiente. El pago del IVA agropecuario por las agroexportadoras se reducía entonces a un 2.5%.

<sup>24</sup> <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-decreta-aumento-del-impuesto-al-tabaco-al-20-n2985172.html>

Cabe mencionar que el aumento del impuesto al tabaco obedece a una acción política interna del Partido Colorado.

No se pudo aprobar ninguno de los impuestos propuestos por los sectores progresistas a fines de aumentar el espacio fiscal: impuesto a grandes fortunas e impuesto a la agroexportación de granos en estado natural. Las medidas tomadas por la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) consistieron en prorrogar plazos y no aplicar multas en caso de no pago, además de establecer medidas temporarias de reducción de impuestos a la importación:

- Se estableció un régimen Especial del IVA a la importación y enajenación en el mercado local de determinados insumos médicos especiales a ser utilizados en el marco de la emergencia epidemiológica, tales como tapabocas, mascarillas, hipoclorito de sodio, batas químicas, gafas (anteojos) de seguridad, catéteres intravenosos periféricos, insumos para procedimientos arteriales y venosos, entre otros; aplicando la tasa del 10 % sobre el 50 % de la base imponible dispuesta en el primer párrafo del artículo 85 de la Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional, y niveles arancelarios especiales.
- Se determinó la ampliación del Régimen de Depósito Aduanero con bienes textiles y creación del Régimen de Depósito Privado Comercial para Turismo.
- Se aprobaron modificaciones al Régimen de Turismo que habilita el comercio electrónico bajo este régimen especial con el fin de reactivar el comercio fronterizo.

Los bienes afectados por las reducciones de impuestos a la importación (ISC e IVA) fueron los insumos médicos, los aparatos electrónicos y celulares (de 1 % a 0.5 %) y las bebidas alcohólicas (11 % a 7 %).

## 2.2. Reformas fiscales y financiamiento a la educación

Las reformas fiscales mencionadas líneas arriba no tuvieron mayor impacto en el financiamiento educativo, ya que respondieron a criterios ajenos al derecho a la educación. No obstante, el aumento generado por las reformas en los recursos del Tesoro permitió una suba de ingresos para educación, como para todas las carteras del Estado.

También es importante mencionar una medida fiscal de carácter altamente político que planteó y concluyó en un aumento de los recursos para educación: en el 2009, los acuerdos firmados por los presidentes Fernando Lugo (Paraguay) y Luiz Ignacio "Lula" Da Silva (Brasil) triplicaron los recursos originados en los beneficios financieros (regalías o royalties y compensaciones) que el Estado paraguayo cobra por la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay – Brasil) por cesión/exportación de energía paraguaya al Brasil. Ello dio lugar a



la ley 4738/12 (Ley Fonacide/FEEI), la cual se aprobó luego de muchos debates en el contexto del gobierno usurpador de Federico Franco (2012-2013), sucesor del gobierno de Fernando Lugo tras su destitución mediante el golpe parlamentario de junio de 2012<sup>25</sup>.

El Fonacide y Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) son las estrategias de financiamiento con origen en la compensación, destinadas exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo.

Considerando que las asignaciones al FEEI corresponden al 30 % de los recursos anuales disponibles por el Fonacide y que las asignaciones destinadas a las gobernaciones y municipalidades deben ser invertidas por lo menos en un 50 % en infraestructura escolar y otro 30 % en alimentación escolar, se tiene que otro 20 % del total del Fonacide se suma a los recursos del FEEI. Entonces, se deben destinar al aumento de la calidad de la educación, la investigación y al mejoramiento de las condiciones de la educación (infraestructura y alimentación escolar), el 50 % del total disponible anualmente en el Fonacide. (Molinier, 2016).

Ello fue un aporte considerable a los recursos en Educación, paralelamente a la ley de alimentación escolar (2016) que se orientaba a la universalización de la alimentación. No obstante, hasta ahora la ejecución del FEEI es baja y los recursos del FONACIDE también presentan niveles bajos de ejecución y, sobretodo, de rendición y transparencia en cuanto al uso de recursos.

**Tabla 5: Niveles de ejecución del FEEI por parte del MEC - F30**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Niveles de ejecución del fondo para la excelencia de la educación e investigación. Ley 4758/2012</b>	53 %	39 %	32 %	30 %	63 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de Hacienda, BOOST.

En cuanto a los fondos del FONACIDE, son numerosas las denuncias por mala ejecución de los fondos, o peor, mal uso de dichos fondos por parte de las gobernaciones y en particular, por parte de los municipios<sup>26</sup>. En el 2021, los niveles de ejecución de los fondos de FONACIDE por parte de las gobernaciones seguían muy dispares (tabla 9): del 32 % al 100 % según las gobernaciones:

<sup>25</sup> Molinier L. 2016. El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Asunción: SERPAJ.

<sup>26</sup> Ver investigación periodística de ABC Color en 2019, disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/05/04/municipalidades-no-usaron-ni-quinta-parte-de-los-recursos-de-fonacide/>

**Tabla 6: Niveles de ejecución presupuestaria de la función educación/ FONACIDE en las gobernaciones en el 2021.**

Niveles de ejecución presupuestaria de la función educación / FONACIDE 2021	
22.001 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CONCEPCION	
003 - FONACIDE	97 %
22.002 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN PEDRO	
003 - FONACIDE	57 %
22.003 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CORDILLERA	
003 - FONACIDE	100 %
22.004 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE GUAIRÁ	
003 - FONACIDE	79 %
22.005 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAGUAZU	
003 - FONACIDE	88 %
22.006 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAZAPA	
003 - FONACIDE	32 %
22.007 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ITAPUA	
003 - FONACIDE	68 %
22.008 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MISIONES	
003 - FONACIDE	97 %
22.009 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PARAGUARI	
003 - FONACIDE	86 %
22.010 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARANA	
003 - FONACIDE	93 %
22.011 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CENTRAL	
003 - FONACIDE	69 %
22.012 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ÑEEMBUCU	
003 - FONACIDE	97 %
22.013 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE AMAMBAY	
003 - FONACIDE	100 %
22.014 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CANINDEYU	



003 - FONACIDE	94 %
22.015 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PRESIDENTE HAYES	
003 - FONACIDE	62 %
22.016 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE BOQUERON	
003 - FONACIDE	95 %
22.017 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARAGUAY	
003 - FONACIDE	67 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de Hacienda, BOOST.

## 3. Financiamiento del sistema educativo

### 3.1 Montos de los ingresos y gastos

Aunque aumentaron progresivamente los recursos disponibles para educación, en base a las comparaciones internacionales, el gasto en educación pública en Paraguay es bajo, dado su nivel de ingreso, el tamaño del sector público paraguayo, la composición demográfica del país y las necesidades del sector educativo. En ese sentido, el gasto público en educación como porcentaje del PIB fue de 3.4 % en 2016. Dicha cifra es bastante inferior con relación a lo que gastan otros países que presentan similares niveles de ingreso (5.4 %) y los países de la OCDE (5.3 %)

En general, el gasto en educación fue bajando en comparación al resto del gasto social: no fue una prioridad destacada.

**Tabla 7: Gasto en educación en % del PGN y del gasto social.**

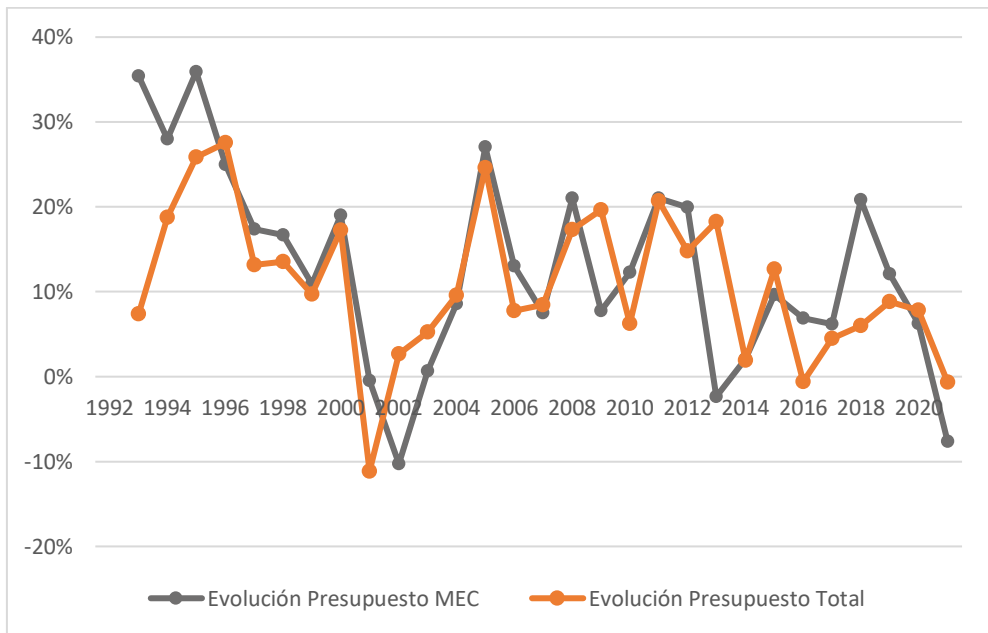
En millones de USD	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total gasto Educación</b>	1082	1241	1245	1279	1376	1318	1394	1534	1618	1805	1706
<b>Gasto social</b>	3497	4088	4374	4677	5193	5420	5652	5950	6452	7310	7008
<b>Gasto total en educación % del PGN</b>	10 %	9 %	9 %	9 %	9 %	9 %	9 %	10 %	9 %	9 %	9 %

<b>Gasto total en educación % del gasto social</b>	31 %	30 %	28 %	27 %	26 %	24 %	25 %	26 %	25 %	25 %	24 %
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Fuente: elaboración propia según Hacienda.

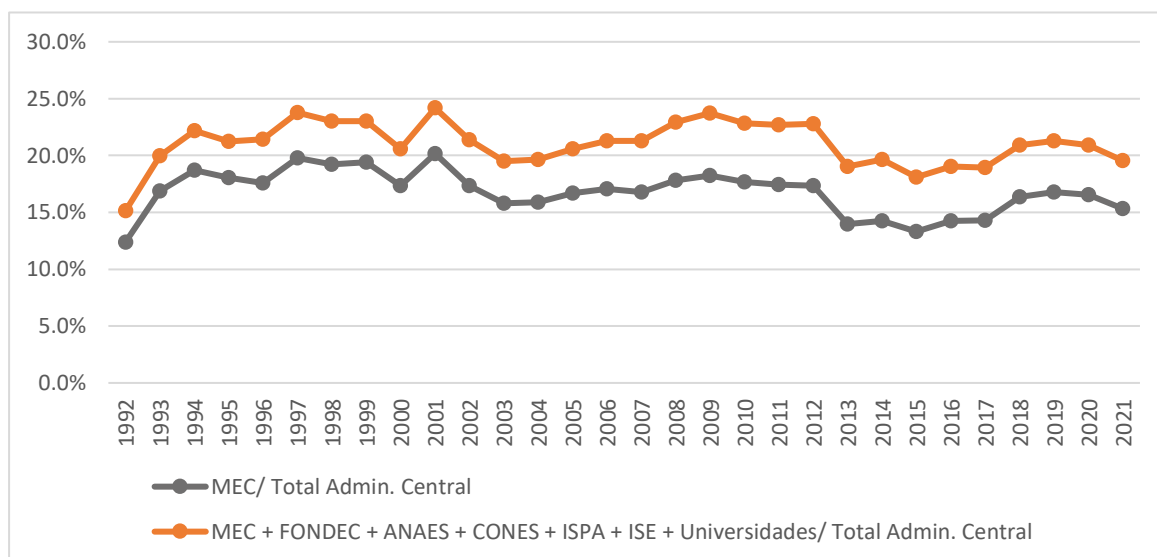
**Evolución del presupuesto del MEC paralelamente al PGN:** Se puede ver en el gráfico 3 que hasta el 2011, las variaciones del presupuesto del MEC al alza eran superiores a la del PGN (salvo en el 2002-2003), e inferiores o iguales cuando iban en descenso. Desde el 2013, el presupuesto del MEC sigue aumentando más que el PGN, pero cuando es recortado (crecimiento inferior a 0%) sufre recortes más importantes que el PGN.

**Gráfico 2: Evolución Presup. MEC y PGN Global en %** Fuente: elaboración propia en base a datos del MH



El presupuesto en educación no permite el cumplimiento en forma sostenida del artículo 85 de la CN (Capítulo VIII De la Educación y de la Cultura - DEL MINIMO PRESUPUESTARIO): “Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.” Como se puede ver, existen años en los que no se cumple este piso, y finalmente, este mandamiento constitucional de un mínimo de inversión pública en Educación se convirtió en un techo.

**Gráfico 3: Evaluación del cumplimiento del Art. 82 de la CN**

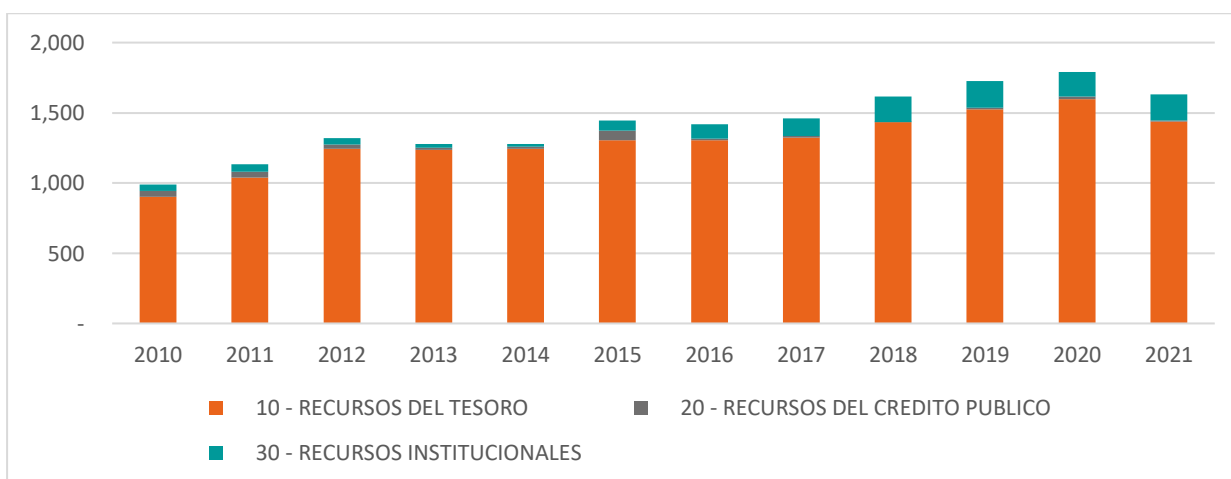


.Fuente: elaboración propia en base a datos del MH.

En cuanto a ingresos, la enorme mayoría proviene de los recursos del Tesoro, pero la parte de ingresos institucionales se fue aumentando progresivamente desde el 2015.

Este incremento de ingresos se debe a una crecida de los ingresos de capital, que son los que provienen de la venta de bienes de la entidad y de las transferencias y donaciones de capital. Los ingresos clasificados como “292009 – VARIOS” son los que fueron aumentaron desde el 2015, posiblemente con la venta de bienes inmuebles.

**Gráfico 4: Fuentes de Recursos del MEC**



Fuente: elaboración propia en base a datos del MH (BOOST).

Finalmente, la repartición de los fondos en educación es desigual (tabla 11): la inversión es mínima en educación inicial y en el ciclo de la educación media, lo cual es el espejo de los problemas de calidad educativa, por un lado, y del bajo nivel educativo de la población.

**Tabla 8: repartición del presupuesto del MEC según ciclos primaria y secundaria**

En millones de USD		2020		2021	
<b>Primer nivel</b>	Nivel inicial	39	4%	35	4%
	1er y 2do ciclo EEB	727	66%	628	65%
<b>Segundo nivel</b>	3er ciclo EEB y EM	278	25%	242	25%
<b>Educación indígena</b>		1	0,10%	1	0,10%
<b>Jóvenes y adultos de 15 años y más</b>		63	6%	54	6%
		<b>1.108</b>	<b>100%</b>	<b>960</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia según Hacienda, BOOST.

### 3.2 Financiamiento público vs. privado

En cuanto a financiamiento privado de la educación, no se transparentan los datos referentes al gasto privado que representan los jardines, escuelas y colegios privados y subvencionados. En relación a los jardines (maternales), el sistema público aún carece de infraestructura y personal, y la oferta pública es escasa.

De otro lado, las tasas de escolarización son bajas, así como plantea UNICEF (2022)<sup>27</sup>: sólo 2 de cada 10 niños de 3 y 4 años asisten a programas educativos para la primera infancia, en establecimientos en su mayoría privados sin control, con un alto porcentaje de docentes sin perfil (más del 50 %) en todos los departamentos del país y con presupuesto de solo 2.7 %, del cual 2.4 % es fuente del FEEI para el programa actual de primera infancia (MEC, 2021).

**Tabla 9: Tasa bruta de escolarización en educación inicial en Paraguay, 2021.**

<i>Educación Inicial - Tasa bruta de escolarización. Año 2021</i>	
0.80 %	Niños y niñas en educación maternal
12.10 %	Niños y niñas en educación pre jardín

<sup>27</sup> UNICEF, Nota de trabajo, septiembre 2022. Aportes de UNICEF al abordaje del ciclo de vida "Primera infancia" en el marco del Proyecto Nacional de Transformación Educativa 2020/2021. Asunción: UNICEF. Disponible en <https://www.unicef.org/paraguay/media/8201/file/Aportes%20de%20UNICEF%20al%20abordaje%20del%20ciclo%20de%20vida%20E2%80%9CPrimera%20infancia%20E2%80%9D.pdf>

52.80 %	Niños y niñas en educación jardín
79.40 %	Niños y niñas en educación preescolar

Fuente: UNICEF, 2022.

Según los datos del MEC de 2018, más del 20 % de las matriculas en el ciclo básico y secundario se dan en el sistema privado y privado subvencionado. Si no se dispone de cifras en cuanto a presupuesto de los establecimientos privados y privados subvencionados, muchas de las escuelas y colegios seguirán funcionando como empresas con objetivo de lucro, claramente este porcentaje demuestra una privatización alta del sistema.

En cuanto a las universidades, la situación es aún más grave: la oferta pública se centra principalmente en la capital y el departamento Central, y pese a la habilitación de universidades públicas a nivel departamental, la educación superior en Paraguay es ampliamente privatizada. Sólo 9 de las 55 universidades habilitadas por el Consejo Superior de Educación son públicas<sup>28</sup>, y la mayoría de las universidades privadas tienen sucursales en distintos puntos del país (en el 2009 se estimaba unas 400 sucursales de 40 universidades particulares registradas<sup>29</sup>). Dichas universidades responden netamente a objetivos de lucro y no cumplen con estándares de calidad mínima; esta situación se volvió crítica durante la pandemia por la mala praxis de egresados de carreras privadas de Medicina, a tal punto que se solicitó la intervención del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) en la habilitación de carreras, ya que el 64 % de las carreras de Medicina del país no cumple con estándares nacionales de calidad académica<sup>30</sup>.

### 3.3 Financiamiento nacional vs subnacional

La mayor parte del financiamiento de la educación es nacional: el MEC representa el 70 % del presupuesto vigente en el 2021, y los municipios y gobernaciones solamente el 11 % del presupuesto.

**Tabla 13: Repartición en USD del presupuesto vigente 2021 entre universidades, Ministerio de Educación, gobernaciones y municipios**

<b>Universidades</b>	359 539 118	19 %
<b>MEC</b>	1 305 917 602	70 %
<b>Gobernaciones función Educación</b>	125 472 014	7 %

<sup>28</sup> MEC, 2022, a través de información pública: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60239>

<sup>29</sup> CONEC – Consejo Nacional de Educación y Cultura. 2009. Situación de la Educación, Paraguay, 2009. Asunción: CONEC.

<sup>30</sup> <https://cienciasdelsur.com/2022/02/23/carreras-de-medicina-en-paraguay-cones-matriculas/>

<b>Municipios (infraestructura educativa y alimentación escolar)</b>	68 780 064	4 %
--	------------	-----

Fuente: Elaboración propia según BOOST y Unidad de Departamentos y Municipios, Hacienda.

Entre las universidades, la UNA es quien lleva la mayor parte de la inversión, con un 75 %:

**Tabla 10: Presupuestos vigentes de las universidades públicas, 2021.**

Presupuesto vigente en USD	2021	
23.033 - INSTITUTO SUPERIOR DE BELLAS ARTES	2 429 629	0.70 %
23.034 - INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR	4 682 564	1.30 %
28.001 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION	270 199 246	75.20%
28.002 - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	21 485 832	6.00 %
28.003 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	9 989 679	2.80 %
28.004 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA	12 553 667	3.50 %
28.005 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCION	9 701 537	2.70 %
28.006 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLARRICA DEL ESPIRITU SANTO	10 203 069	2.80 %
28.007 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZU	11 955 397	3.30 %
28.008 - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYU	5 456 286	1.50 %
28.009 - UNIVERSIDAD POLITECNICA TAIWAN - PARAGUAY	882 212	0.20 %

Fuente: Elaboración propia según BOOST, Hacienda.

## **4. Necesidades de financiamiento para educación: estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030.**

Según Oscar Charotti, de Juntos por la Educación<sup>31</sup>, en la actualidad se invierte aproximadamente 890 USD por alumno, pero lo necesario sería 3200 USD/alumno/año para cumplir con políticas hoy aprobadas para el 2030.

Según Serafini e Insaurralde (2022), en un contexto de baja inversión con respecto al PIB (unos 3,3% considerando la función educación en la Administración Central – sin universidades, ni gobiernos departamentales o municipales), de bajos niveles de inversión en insumos, incluyendo infraestructura, cuidado y TICs, y baja cobertura y financiamiento de

<sup>31</sup> Seminario “Financiamiento de la educación”, 22 de octubre 2022, Decidamos, Asunción.

programas de protección social vinculados a los resultados educativos (Tekoporá, Abrazo, PAEP), la brecha es de aproximadamente 2.510 millones de USD. Cubrir esta brecha significaría asegurar la universalización de los ciclos básicos y medios.

**Tabla 15: Brecha de inversión para lograr los objetivos 2030.**

PROPUESTA	Oportuno			Intermedio			Crítico		
	2022	2025	2030	2022	2025	2030	2022	2025	2030
<b>PNTE</b>									
<b>Millones de US\$</b>	1148	215	2510	1148	1783	2028	1148	1702	1870
<b>% PIB</b>	2.8	4.8	4.6	2.8	3.9	3.8	2.8	3.7	3.5

Fuente: Serafini e Insaurrealde, 2022.

Dicha inversión debería realizarse de manera sostenible, en base a normativas que impidan la rediscusión anual de los montos de inversión, de manera que pueda contribuir a la consolidación de una política de calidad.

## 5. Principales compromisos asumidos para el 2030

Los compromisos asumidos para el 2030 fueron marcados en Paraguay por las promesas del presidente Abdo Benítez en el 2018: en el marco de los ODS, se comprometió a impulsar la elaboración del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030, estrategia que “busca elaborar una nueva reforma que eleve la calidad de la educación y prepare a las nuevas generaciones para los desafíos del siglo XXI”<sup>32</sup>.

Dicho Plan<sup>33</sup> se fue atrasando y si bien fue anunciado y vislumbrado en un principio como una verdadera oportunidad para un profundo análisis de todos los actores de las comunidades educativas y una reforma educativa necesaria, quedó parcialmente desfinanciado y sobre todo, convertido en un plan más manejado por procesos administrativos más que por verdaderos anhelos de transformación y debate entre actores.

El eje de financiamiento de la educación está presente y consta de las principales conclusiones remitidas más arriba<sup>34</sup>. A continuación, los principales desafíos y problemáticas actuales del plan:

<sup>32</sup> <https://www.ip.gov.py/ip/con-plan-de-transformacion-educativa-gobierno-plantea-reforma-consensuada-que-eleve-la-calidad-y-el-gasto-en-educacion/>

<sup>33</sup> Productos y procesos pueden ser consultados en su página web <https://www.transformacioneducativa.edu.py/>

<sup>34</sup> <https://www.transformacioneducativa.edu.py/diagn%C3%B3sticoyresumen>

- El atraso en las consultas y la baja participación de los actores de las comunidades educativas;
- El abandono en el proceso de desarrollo de la propuesta de los mejores pedagogos y concededores de la educación paraguaya, a cambio de personas políticamente afines a un proyecto educativo tecnócrata;
- La irrupción y promoción de una línea políticamente peligrosa: la línea provida y antiderechos, con apoyo de los últimos ministros del MEC.

**Tabla 11: ODS plan 2030, relacionados a educación**

<b>1.1 Desarrollo Social Equitativo</b>
1.1.6 Aumentar a 70 % la cobertura de educación inicial.
1.1.7 Universalizar la educación preescolar.
1.1.8 Aumentar 5 veces la escolaridad promedio de la población indígena.
1.1.9 Universalizar el alfabetismo en la población indígena.
1.1.10 Universalizar la cobertura de la educación escolar básica.
1.1.11 Aumentar la cobertura de educación media al 92 %, con énfasis en poblaciones vulnerables.
1.1.12 Universalizar la alfabetización en adolescentes y adultos.
<b>1.2 Servicios sociales de calidad</b>
1.2.1 Alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa (universalización del nivel 2 en prueba PISA y promedio en nivel 3 o más).
<b>2.1 Empleo y seguridad social</b>
2.1.1. Promoción del empleo decente e inclusivo, formación y capacitación para la empleabilidad y protección social, con énfasis en grupos vulnerables.
2.1.2 Aumentar en 7 veces el promedio nacional de población con estudios terciarios, con énfasis en poblaciones vulnerables.
2.1.5 85 % de jóvenes de 20-32 años de los quintiles más pobres incluidos en programas de capacitación laboral.
<b>2.2 Competitividad e innovación</b>
2.2.6 Aumentar al 80% el uso de internet de banda ancha –o tecnología equivalente- (% de la población).

Fuente: elaboración propia según CEPAL, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>



## 6. Propuestas de financiamiento

Finalmente, los debates con la Red por el Derecho a la Educación, cuyos integrantes representan a parte de los actores de las comunidades educativas a nivel nacional (sindicatos de docentes, comisiones de padres, organizaciones estudiantiles), nos llevan a plantear las propuestas de financiamiento detalladas a continuación en la tabla 16. Todas ellas parten del principio de justicia tributaria, para mayor equidad, y acciones de lucha contra la evasión fiscal. Representan en su conjunto 5.4 % del PIB (tomando como referencia el PIB del año 2021).

**Tabla 12: Propuestas de cobertura de brecha para universalización de primaria y media, en millones de USD.**

Propuestas para universalización de la educación inicial, primaria y media		
Medida	Valoración mínima en M de USD del aporte de la medida	Valoración en % PIB
Reducir la evasión fiscal de IRACIS - IRAGRO a 25%.	205	0.4 %
Reducir gasto tributario y elusión fiscal a 0,8% del PIB.	383	0.8 %
Impuestos a grandes fortunas 1 a 2,5%.	1.300	2.7 %
Impuesto a agroexportación de granos 10%.	600	1.3 %
Aumento de 1% del impuesto inmobiliario (actualmente 1% valor fiscal).	78	0.2 %
<b>Total</b>	<b>2567</b>	<b>5.4 %</b>

Fuente: elaboración propia.

## **7. Conclusión**

Un mejor financiamiento de la educación pública en Paraguay parte de la observación de la realidad sin velos morales ni religiosos: la realidad científica y humana muestra que las brechas educativas son amplias y repercutan en todos los ámbitos de las relaciones sociales, reproduciendo las desigualdades históricas, materiales, económicas y científicas que forman parte de la matriz social paraguaya, construida sobre una concentración del poder por parte de las élites.

Los debates políticos deben centrarse en corregir dichas desigualdades partiendo de la matriz tributaria para asegurar una educación de calidad para todos y todas. No se trata de una revolución, sino del sentido común para el bien común. Los debates actuales, centrados en mensajes religiosos, desvían el debate de la principal necesidad sentida a diario por las familias paraguayas en su conjunto y dentro de sus diferencias: el acceso gratuito a una educación de calidad. Para lograrlo se necesita la difusión de información sobre los desafíos a superar y la unidad de acción entre sectores profesionales, civiles y políticos, de manera que se pueda construir una sociedad con capacidad crítica de debate y con mayor autonomía: una sociedad democrática.



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

20  
años

**DECIDAMOS**

CAMPAÑA  
POR LA EXPRESIÓN  
CIUDADANA