

Consideraciones sobre la Contribución Impositiva

Fernando Masi

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | F
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNE
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD
TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REM
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDA

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

Los datos muestran que, si bien Paraguay reproduce algunos de los desafíos de los países latinoamericanos, los indicadores de equidad tributaria en el país son, en muchos casos, más severos. Entre los principales desafíos se encuentran la baja presión tributaria, las bajas tasas impositivas, el escaso aporte del sector agropecuario, bajo aporte del impuesto a la renta personal, el predominio de los impuestos indirectos.

Palabras clave: sistema tributario; equidad tributaria; presión tributaria.

Introducción

A diferencia de los países industrializados, los sistemas tributarios en América Latina no se han convertido plenamente en un instrumento para el desarrollo económico y social. Los países de la región, con Estados más presentes o menos presentes, han conseguido a medias construir sistemas tributarios que tengan una incidencia real sobre la reducción de la desigualdad de ingresos y de recursos de las poblaciones.

De acuerdo a Marcel y Rivera (2009), en varios países latinoamericanos existe lo que se ha dado en llamar “*el círculo vicioso de las finanzas públicas*”. Por ello se entiende que los Estados no tienen los suficientes recursos para ofrecer cobertura de servicios básicos a los ciudadanos y en consecuencia estos últimos no tienen disponibilidad para el pago de impuestos (citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.18).

Estos autores identifican tres posibles causas que explican la existencia de este círculo vicioso, y que actúan en forma conjunta. En primer lugar, la consideración de los ciudadanos sobre el Estado como un ente que no hace buen uso de los recursos que recibe y que por lo tanto desalienta a estos mismos ciudadanos a cumplir con su obligación tributaria. Es decir, se enfrenta a un Estado ineficiente y/o con altos niveles de corrupción. En segundo lugar, una clase media que mayormente no utiliza los servicios que ofrece el Estado en términos de educación, vivienda, salud y otros. En este sentido las intenciones de tributar de esta clase media son menores al no percibir beneficios directos. En tercer lugar, la existencia de grupos corporativos dentro de la sociedad que capturan al Estado y que impiden reformas tributarias que afecten sus intereses y beneficien a los más necesitados de la población (Marcel y Rivera, 2009, citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.18).

Durante décadas, el desafío para los países latinoamericanos ha sido cómo salir de este círculo vicioso. Algunos lo han logrado con mayor desarrollo económico y con avances en el campo político-institucional. Otros continúan en la lucha por romper este círculo vicioso, y en otros, el atraso es tal que el inicio de las reformas tributarias se ha dado recién en la última década.

Gómez Sabaini y O`Farrel (2009) señalan algunos aspectos político-institucionales y otros de índole más cultural e ideológico, que pueden favorecer sistemas tributarios limitados o sistemas que promuevan el bienestar y la equidad. Uno de esos factores tiene relación con el consenso político necesario para cualquier reforma tributaria que se oriente a una mayor recaudación con fines de bienestar.

Es decir, que estos consensos pueden obtenerse o no dependiendo de los tipos de gobiernos, los sistemas electorales y la conformación del parlamento. Otro de los factores tiene que ver con lo que los autores definen como la “moral tributaria imperante” (aspectos culturales e ideológicos que priman en la sociedad). Se entiende por ello la visión predominante sobre el papel del Estado en una sociedad, una visión que generalmente es difícil de modificar y, por lo tanto, incide en el apoyo ciudadano a las reformas. El tercer factor es la relación Estado-sociedad que se ha establecido por mucho tiempo en diversos países. Esta relación puede constituir una ayuda o un obstáculo para implementar una política tributaria que tenga como meta el bienestar y la equidad social (Gómez Sabaini y O’Farrell, 2009, citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.19).

En los años sesenta y setenta del siglo pasado, el énfasis de los sistemas tributarios latinoamericanos era sobre la imposición directa, principalmente el impuesto a la renta personal, como una forma no solo de recaudar más para que el Estado pueda proveer de servicios básicos a la población, sino también como un medio para reducir la desigualdad de ingresos y promover la equidad. Esta filosofía se modificó luego de los graves problemas macroeconómicos que trajo consigo la crisis de la deuda externa en la región, en los años ochenta. Las recetas del Consenso de Washington no solo empujarían a reformas que se orienten a la simplificación de los sistemas y procedimientos impositivos, sino a la vez a la introducción del IVA –Impuesto al Valor Agregado– como principal fuente de recaudación para hacer frente a los crecientes déficits fiscales (Gómez Sabaini et al., 2017).

A inicios del presente siglo, se vuelve a retomar la idea del sistema tributario no reducido a un mecanismo recaudador, sino fundamentalmente como instrumento de una política de desarrollo y de promoción de la equidad. Este es el sentido que han adoptado las diversas reformas tributarias que se han sancionado en la región. Por un lado, volver a revalorizar la tributación como el principal elemento del desarrollo, sin tener que depender de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, de carácter muy volátil. Por el otro, ayudar a una mejor redistribución del ingreso y aumentar la cobertura de servicios básicos a la población como salud y educación. Finalmente, el aliento a la rendición de cuentas y de la participación ciudadana para exigir que los ingresos tributarios resulten en una mejora de la calidad del gasto público (Gómez Sabaini et al., 2017).

1. Indicadores impositivos en América Latina

De todas maneras, y a pesar de las últimas reformas tributarias en la región, los indicadores principales de recaudación y de equidad en América Latina siguen reflejando insuficiencias. Así, para el 2016, la presión tributaria (ingresos sobre PIB) alcanzaba solo al 15,8% para América Latina y el 17,6% para América del Sur (Borda y Caballero, 2017). Este indicador refleja las limitaciones en las recaudaciones de los países latinoamericanos. En el rango inferior de recaudaciones se encuentran países como Guatemala, Paraguay y Panamá con una presión tributaria promedio del 11%; mientras que en el rango superior países como Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia, con una presión tributaria promedio del 24% (Gómez Sabaini, et al., 2017, p.44)¹.

La otra característica importante de las estructuras tributarias de países latinoamericanos tiene relación con la distribución de los impuestos en directos e indirectos. Teniendo en cuenta que una mayor participación de los impuestos directos en el total recaudado tiene una mayor incidencia para la reducción de la inequidad, la distribución de estos tipos de impuestos en la región muestra, sin embargo, un problema a la hora de atacar la inequidad tributaria. Para el año 2014, solamente el 31% de los impuestos recaudados en América Latina (como promedio) provenía de la imposición directa y, por lo tanto, el 69% provenía de la imposición indirecta (principalmente el IVA)² (Gómez Sabaini et al., 2017, p.47).

Las reformas tributarias implementadas en América Latina en los últimos años han estado concentradas en atacar el problema de la baja recaudación de los impuestos directos, especialmente el impuesto a la renta personal y el impuesto inmobiliario. Los altos grados de evasión tributaria y de elusión tributaria³, mas las crecientes deducibilidades impositivas, se han convertido en los principales obstáculos para el aumento de la participación de los tributos en el total de recaudaciones.

Sin embargo, pocos avances se han experimentado en ir reduciendo los problemas de baja recaudación de los impuestos directos. De acuerdo al último informe de la CEPAL sobre la situación fiscal en América Latina (2017), tres siguen siendo los principales aspectos que caracterizan a la situación de los impuestos directos.

1 En los cálculos de presión tributaria no se consideran a las contribuciones de seguridad social.

2 No se considera la recaudación de seguridad social.

3 Tributos que no se pagan porque están exonerados por ley.

En primer lugar, persiste la baja recaudación de la renta personal, a pesar de haber existido varios avances en la materia. En segundo lugar, sigue habiendo problemas en la cuantificación sistemática de la evasión impositiva, principalmente en lo relativo a tributos directos. Finalmente, el poder redistributivo del impuesto a la renta personal sigue siendo muy débil en la región.

2. Sistema Tributario en Paraguay

Este apartado se ha estructurado a partir de sucesivos trabajos elaborados por Dionisio Borda y Manuel Caballero, desde el año 2013 al 2018, sobre las particularidades del sistema impositivo paraguayo y su evolución en los últimos años.

Paraguay presenta uno de los casos de mayor retraso de la región, en términos de la estructura tributaria, de su funcionamiento y de la participación de contribuyentes. Una economía basada en la actividad agropecuaria tradicional, una escasa participación de la industria y un renglón de comercio y servicios muy informal, no era acompañada de una institucionalidad pública que haga posible la construcción de un sistema tributario orientado a recaudar para contribuir a una mayor equidad social, en las décadas del 60 a 80 del siglo pasado.

Es más, el régimen autoritario prevaleciente (1954-89) tenía como uno de sus principales pilares de apoyo a grupos económicos “exceptuados” del pago de impuestos internos y beneficiados de la promoción del contrabando como uno de los principales mecanismos de acumulación de riqueza. Se contaba así con un alto número de impuestos indirectos, altos niveles de evasión impositiva y una dependencia muy fuerte de los aranceles de importación que a su vez también sufrían de una evasión significativa por efectos del contrabando. De esta forma el Estado paraguayo se encontraba limitado para realizar su función de inversión pública social y de construcción de obras de infraestructura. Lo hacía a través de préstamos concesionales y donaciones internacionales y pagos de aranceles de servicios públicos, además de una limitada recaudación impositiva. De hecho, a principios de los años noventa el Paraguay ofrecía coeficientes muy bajos, en términos de indicadores de salud, educación, infraestructura vial y en servicios básicos como energía, agua potable y comunicaciones⁴.

4 Ver Informes del Banco Mundial (Memorándum Económicos anuales) e informes de las Naciones Unidas sobre Indicadores de Desarrollo Humano.

La primera reforma tributaria tuvo lugar en 1991. Con la misma se pretendía otorgar más eficiencia a la administración tributaria. Este objetivo se alcanza parcialmente con la creación del IVA, que reemplazaba una serie de normativas de impuestos indirectos, simplificando el procedimiento de declaraciones y pagos de impuestos. Al mismo tiempo, una reforma arancelaria al año siguiente se orientaba a reducir la informalidad del comercio exterior paraguayo, al disminuir drásticamente las tasas impositivas para las importaciones. Las recaudaciones aumentaron moderadamente, principalmente por la aplicación del IVA, y estas recaudaciones seguían dependiendo fuertemente de los aranceles a las importaciones. Los niveles de evasión continuaban siendo altos y la presión tributaria se ubicaba por debajo del 10% en el período 1991-2003.

La reforma tributaria del 2004, y actual ley tributaria vigente, apuntaba a la formalización de la economía paraguaya, al mismo tiempo de aumentar las recaudaciones para hacer frente a los pasivos y a la deuda externa, como también al financiamiento de los gastos públicos y a la reducción del déficit fiscal. Para este propósito se reducía la tasa de impuesto a la renta a las empresas de un 30 a 10%, se mantenía el IVA al 10%, pero disminuyendo un número importante de exoneraciones a este impuesto. Al mismo tiempo, dos nuevos impuestos eran introducidos: el IRP o impuesto a la renta personal (10%)⁵ y el impuesto a la renta a las actividades agropecuarias (IMAGRO), que luego fuera modificado en el 2013 por el IRAGRO (10%)⁶.

Después de 13 años de esta reforma, las recaudaciones han aumentado significativamente así como también el número de contribuyentes. Se ha iniciado un proceso de formalización más sostenido en materia impositiva. Sin embargo, el aumento de las recaudaciones no ha tenido el mismo dinamismo que el crecimiento económico, principalmente en el periodo 2003-2013. Es por eso que luego de tener una presión tributaria del 10% en el 2003, la misma aumenta solo hasta el 12,5% y después se estanca (Borda y Caballero, 2016). Un aumento de las recaudaciones ha sido clave para el aumento de la inversión social del Estado (salud, educación, agua potable, etc.) que ha alcanzado al 12% del PIB en el 2015, tasa que se mantiene por encima de la media latinoamericana, aunque todavía por debajo de los países del Mercosur (Serafini, 2017, p.11)⁷.

5 Recién puesto en vigencia en el año 2012.

6 Hasta el 2004, el impuesto a la renta corporativa solamente se aplicaba a las actividades empresariales de la industria, el comercio y los servicios.

7 De acuerdo al estudio de la misma autora, la inversión social per cápita en el Paraguay, sin embargo, se mantiene muy por debajo del promedio latinoamericano.

En términos de infraestructura y conectividad, también ha aumentado considerablemente el gasto del Estado, especialmente a partir del 2008, aunque la tasa de cobertura de este tipo de servicios se mantiene por debajo del promedio latinoamericano (Ramírez, 2018). Buena parte del incremento de inversión pública en obras de infraestructura ha tenido que ver con un rápido proceso de endeudamiento público, a partir del 2013⁸, en un momento en que las recaudaciones comenzaban a tener un ritmo menor de crecimiento y la presión tributaria a estancarse e incluso a disminuir. Para el 2012, la presión tributaria era 12,7% del PIB, disminuyendo a 11,8% para el 2013, 12,7% para el 2014 y 12,5% para el 2015 (Borda y Caballero 2017, p.9).

Una baja y estancada presión tributaria, que también refleja un crecimiento de las recaudaciones impositivas menos que proporcional al incremento del PIB en los últimos años⁹, está señalando los límites para las inversiones públicas en el Paraguay. Teniendo como fuente de financiamiento tanto el endeudamiento público como el uso de los recursos genuinos del Tesoro.

Si bien el Paraguay presenta los mismos problemas de la región latinoamericana en relación a recaudaciones y equidad (baja presión tributaria, predominio de los impuestos indirectos, alta evasión impositiva y poca capacidad redistributiva del impuesto a la renta personal), los indicadores de estos problemas se agravan aún más en el caso paraguayo, lo que en consecuencia lleva a considerar que el sistema tributario de nuestro país es todavía un instrumento de poco peso para el desarrollo.

Comenzando con el nivel de las tasas impositivas, una comparación con el promedio latinoamericano revela que el Paraguay posee las tasas impositivas más bajas, tanto en términos de impuestos directos como indirectos. Tomando como ejemplo el IVA, la tasa promedio para América Latina es del 15% y el nivel más elevado de IVA, del 22%. En el Paraguay la tasa del IVA es del 10%, la más baja de la región, con excepción de Panamá (7%) (Borda y Caballero 2018, p.11). En el caso de los impuestos a la renta de las empresas (IRACIS e IRAGRO), la tasa pagada en Paraguay es irrisoria (10%) frente a una tasa promedio del 28% en América Latina. El Paraguay ocupa el último lugar en la región con la tasa impositiva más baja (Borda y Caballero, 2018, p.12).

8 De un 11% a un 24% del PIB en cuatro años.

9 A excepción del año 2017 cuando la presión tributaria crece al 13%.

Ya en términos comparativos con un grupo de países sudamericanos, la presión tributaria en el Paraguay es una de las menores, tanto como recaudaciones del Gobierno Central en relación al PIB, como también sumando las recaudaciones del Gobierno Central con la seguridad social. En el primer caso, el promedio de presión tributaria del Paraguay ha sido de 12,3% en los últimos años en relación al 17% del grupo de países sudamericanos. En el segundo caso, el promedio de presión tributaria paraguaya ha sido del 17% frente a un promedio de los demás países, del 22% (Borda y Caballero, 2018, p.10).

Una de las formas de medir el grado de equidad en un sistema tributario, es observando la participación de los impuestos directos e indirectos en el total recaudado anualmente. Se considera que los impuestos indirectos son aquellos denominados “regresivos” por cuanto que se aplica por igual a todos los ciudadanos sin considerar sus niveles de ingresos y/o su capacidad contributiva. Por lo tanto, estos impuestos pueden estar afectando más a los sectores de menores recursos de la población, sectores que pueden estar pagando más de este tipo de impuestos, proporcionales a sus ingresos, que los deciles poblacionales de mayores recursos. Por el contrario, en el caso de los impuestos directos, estos son considerados impuestos progresivos, porque deben estar estructurados de forma tal que las personas de mayores ingresos deben ser aquellas de mayor capacidad contributiva. Es decir que el “que gana más, paga más”.

En el caso paraguayo, y observando el desempeño de estos impuestos en el total de recaudaciones, en los últimos 10 años, resulta que, en promedio los impuestos indirectos constituyen el 80% de las recaudaciones anuales, y solamente el 20% corresponde a los impuestos directos (Borda y Caballero, 2017, p.10). A modo de comparación, el promedio de participación de los impuestos directos en América Latina es actualmente del 40% (Borda y Caballero 2018, p.8). Es decir que se produce una inequidad muy significativa en la misma actividad contributiva de los habitantes del país, cuando una menor carga tributaria se dirige a las personas físicas y jurídicas con mayor capacidad contributiva.

Otra muestra de la inequidad tributaria se observa en el comportamiento de las recaudaciones dentro del grupo de impuestos directos. Este comportamiento muestra una serie de asimetrías entre las recaudaciones y el crecimiento económico, por un lado, y, por el otro, en cuanto a la capacidad contributiva de los niveles de ingresos de los contribuyentes y lo efectivamente recaudado.

Entre los años 2003 y 2013, el boom internacional de los *commodities* ha sido la base de la recuperación económica del Paraguay y el motor de un crecimiento

económico sostenido¹⁰. En nuestro país, los *commodities* están representados por la soja y otros granos, la ganadería y los procesamientos agroindustriales de estos rubros. Este sector agrícola representa el 25% del PIB¹¹. Sin embargo, el peso de este sector en la economía paraguaya no ha encontrado su contrapartida en la contribución impositiva del mismo. A pesar que la reforma tributaria del 2004 creaba el impuesto para la agricultura empresarial, IMAGRO, se encontraban mecanismos interpretativos de la propia ley que resultaron en una contribución nula del mismo impuesto.

Es recién con la creación del IRAGRO (2013), que se logra simplificar medianamente el mecanismo impositivo a la agricultura, iniciándose una contribución del sector agrícola que en la actualidad sigue siendo poco relevante. Así, para fines del 2016, el IRAGRO constituía solo el 5,9% del total recaudado de impuestos directos y el 0,2% del PIB¹² (Borda y Caballero, 2017, p.17).

En cuanto a la relación entre la capacidad contributiva de las personas físicas y lo efectivamente pagado por las mismas, se genera otro tipo de asimetría, esta vez entre los propios contribuyentes al Impuesto a la Renta Personal (IRP). Implementado a partir del 2012, la contribución de este impuesto al total recaudado por impuestos directos ha sido solo de 3,2% para el 2016, y por lo tanto con un peso sobre el PIB aún menor que el IRAGRO (Borda y Caballero, 2018, p.17). Una de las razones principales de esta insignificante participación del IRP en las recaudaciones se explica por los altos niveles de deducibilidad de gastos que permite esta ley. Como los contribuyentes de mayores ingresos son aquellos que mayor cantidad de gastos deducibles pueden realizar, terminan contribuyendo con proporciones ínfimas de sus ingresos, al contrario de aquellos contribuyentes de ingresos medios que terminan pagando montos superiores, en relación a sus ingresos.

La distribución de las tierras en el Paraguay es una de las más inequitativas del mundo. El índice de Gini para medir la desigualdad en la tenencia de este recurso es de 0.98 y el 5% de los propietarios es dueño de más del 80% de las tierras en el país (MAG-Censo Agropecuario Nacional, 2009). El impuesto inmobiliario en el Paraguay se fundamenta en un valor fiscal muy lejano al valor del mercado y en una tasa de apenas el 1% sobre ese valor fiscal, que resulta igualmente en apenas

10 El crecimiento promedio anual del PIB se ubicaba en un 5%.

11 Cifra oficial del Banco Central del Paraguay (BCP).

12 La participación mayoritaria en los impuestos directos es del IRACIS, impuesto a las actividades industriales, comerciales y de servicios (90,3% para el 2016).

1% de las recaudaciones totales anuales¹³. Además la evasión de este impuesto es una de las más altas del país, al carecer los municipios –recolectores de este impuesto– de una capacidad de una gestión e institucionalización adecuadas.

Otras de las características del sistema tributario paraguayo, no precisamente favorable al incremento de las recaudaciones y a la construcción de la equidad, tiene relación con las exoneraciones fiscales o gastos tributarios. Es decir, que además de tasas impositivas bajas, el sistema tributario paraguayo ofrece aún más “ventajas” con exoneraciones, tasas reducidas y regímenes especiales. El costo de los denominados gastos tributarios del Estado paraguayo se ha estimado en el 1,7% del PIB para el año 2016 (Borda y Caballero, 2018, p.18), equivalente a alrededor de US\$ 400 millones que deja de percibir el propio Estado en impuestos.

Una buena parte de estas exoneraciones consiste en regímenes especiales para favorecer la inversión en sectores productivos, principalmente del sector industrial. La creación de estos regímenes especiales se ha multiplicado desde fines de los años 90 del siglo pasado y hoy se consolidan en una reciente legislación de aliento a las inversiones que protege a las mismas de cualquier reforma tributaria que incluya modificaciones (subas) de las tasas impositivas¹⁴ (Borda y Caballero, 2016, p.16-17). Sin embargo, no se ha comprobado fehacientemente que los sacrificios fiscales que implican la mantención de estos regímenes especiales hayan encontrado su compensación en mayores recaudaciones tributarias resultantes de un número creciente de inversiones nacionales y extranjeras¹⁵.

Finalmente el tema de las evasiones y de las elusiones. Las evasiones forman parte de ese sector informal de la economía paraguaya que todavía no acepta ni cree en la necesidad de las contribuciones impositivas. También forman parte de ese sector formal que aun siendo las tasas impositivas muy bajas, continúa utilizando mecanismos para evitar la totalidad de los pagos de impuestos. De acuerdo a un estudio realizado por el CIAT, la evasión tributaria del IVA alcanzaba al 31% del total recaudado por ese impuesto, frente a una media del 25% en América Latina. No se tienen cálculos para medir la evasión de los impuestos directos, aunque se estima que los mismos son altos siguiendo la tendencia del promedio de la región (Borda y Caballero, 2018, p.20).

13 Datos de la SET-SITUFIN-Ministerio de Hacienda.

14 Ley 5.542/2015, “*De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social*”. La misma ofrece invariabilidad de la tasa de impuesto a la renta de las empresas hasta 20 años, dependiendo de los montos de inversión.

15 No existen estudios que muestren tanto el grado de ejecución de estas inversiones (los incentivos son ex ante), como el efecto multiplicador de las mismas en términos de empleo y recaudaciones.

En cuanto a la elusión o evasión legal, ya se ha mencionado el caso de los gastos tributarios o exoneraciones, y también los altos niveles de deducibilidad de gastos del IRP. A todos ellos se suma el denominado fenómeno de los “precios de transferencia” o precios intra firmas¹⁶. Los precios para estas transacciones no necesariamente coinciden con los precios internacionales (por ejemplo, en el caso de los *commodities*), sino que se fijan generalmente por debajo de estos últimos. Con estas operaciones, estas empresas (generalmente multinacionales), dejan de pagar montos significativos de impuestos a la renta corporativa. En el caso de Paraguay y aun cuando se cuente con alguna legislación relativa al problema, todavía no se puede medir el impacto resultante en el rendimiento tributario del sector agroexportador y agroindustrial (Borda y Caballero, 2017). El control sobre este tipo de evasión sigue siendo escaso.

Comentarios finales

En definitiva, el sistema tributario paraguayo se caracteriza por contar con las tasas impositivas más bajas de la región, una presión tributaria también baja, un predominio significativo de los impuestos indirectos sobre los directos, poca capacidad de recaudación de impuestos del sector de la agricultura empresarial y del impuesto a la renta personal y altas tasas de evasión y elusión fiscal¹⁷.

Esta es una fórmula que no funciona para que las recaudaciones fiscales se conviertan en un elemento importante para la inversión social, que tiene como fin la reducción de la pobreza y la cobertura de aquellos servicios sociales básicos que necesita una población, para un mejor aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

Tampoco es una fórmula que funciona para hacer frente a las demandas del sector privado que en sus operaciones de mercado precisa de infraestructura física adecuada, servicio de energía eléctrica estable y creciente, al mismo tiempo de una conectividad eficiente.

La falta de recursos tributarios para estas dos tareas mencionadas que le corresponden al Estado, no puede ser reemplazada por un endeudamiento público

16 Transacciones comerciales que se realizan entre dos o más filiales de la misma empresa o entre empresas vinculantes y/o intermediarias.

17 Borda y Caballero, 2013 - 2018.

ilimitado, ni tampoco complementada suficientemente por los recursos que se obtienen de la venta de energía eléctrica a los países vecinos. Por un lado, el endeudamiento creciente de los últimos años orientado a acelerar obras de infraestructura física y energética tiene sus límites en la capacidad de pago del Estado paraguayo, medido precisamente por su nivel de presión tributaria. Por el otro, los recursos de las hidroeléctricas binacionales (royalties) agregan ingresos en un monto muy menor a los tributarios¹⁸.

Por lo tanto, en un país con alto grado de desigualdad de ingresos, este sistema tributario es poco lo que puede contribuir para una mejor redistribución de estos ingresos. El sistema se caracteriza tanto por ser inequitativo en las recaudaciones, como también en los mecanismos de distribución de la carga tributaria entre los diferentes estratos de ingresos de la población.

Además, dentro del Estado paraguayo persisten las falencias en la asignación y gestión eficiente de los gastos, así como todavía altos niveles de corrupción y de clientelismo en el uso de los recursos del mismo.

Ello nos aproximaría a una situación similar a lo que Marcel y Rivera (2009) han dado en llamar el “*círculo vicioso de las finanzas públicas*”, cuando al faltar confianza en la gestión del Estado y tampoco utilizar los servicios del Estado por parte de los estratos de mayores ingresos, no se construya un convencimiento firme para la contribución impositiva. Además de ello, y siguiendo a estos mismos autores, buena parte de las irregularidades o falta de transparencia en los gastos públicos, se deben a capturas de las rentas del Estado por parte de grupos corporativos.

Estos grupos corporativos son precisamente aquellos que más necesitan de las inversiones públicas que facilitan la expansión de los negocios y el mercado. Sin embargo, y paradójicamente, son los que más se oponen a cualquier reforma del sistema tributario que signifique un aumento sustancial de las recaudaciones, necesarias para cumplir esta misión del Estado, como también la otra misión, la de elevar el nivel de vida de la población.

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

18 2 al 3% del PIB.

Referencias bibliográficas

- Borda, D. y Caballero M. (2018). *Una Reforma Tributaria Para Mejorar la Equidad y la Recaudación*, CADEP -UE-Paraguay Debate. (En edición).
- Borda, D. y Caballero, M. (2017). *Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay*. CADEP – UE – Paraguay Debate. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/02/Institucionalidad-Tributaria-26ene.pdf>
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y Equidad Tributaria. Una tarea en Construcción*. CADEP-UE-Paraguay Debate. Recuperado de: <http://www.geam.org.py/v3/uploads/2016/08/Equidad-tributaria-WEB2.pdf>
- Borda, D. y Caballero M. (2013). Paraguay: Hacia un Nuevo Acuerdo. En Rodríguez
- Cabello, J. y Díaz Francisco J. (eds.) *Caminos para la Reforma. Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*. CIEPLAN. Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino_para_la_Reforma_Estrategia_Politica_de_un_Acuerdo_Fiscal.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2017). *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C. Jiménez J.C. y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y Conflictos en la Política Tributaria de América Latina*. CEPAL- Cooperación Española. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J.C. y J. O' Farrell (2009). La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina. *21 Seminario Regional de Política Fiscal*. CEPAL, pp. 1-43. Santiago de Chile.
- Marcel M. y Rivera, E. (2009). Economía Política de las Finanzas Públicas y Políticas Sociales en América Latina. En F.H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A Medio Camino*. Santiago de Chile. Uqbar Editores.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay. (2009). *Censo Agropecuario Nacional 2008*. San Lorenzo.
- Rodríguez Cabello, J. y Díaz Francisco J. 2013. Macro y microeconomía de los acuerdos fiscales. En: Rodríguez, C.J. y Díaz, F.J. (eds.) *Caminos para la Reforma. Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*, pp. 18. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Ramírez, Julio (2018). *Inversiones y Financiamiento de Obras Viales en Paraguay, 2003-2016*. OFIP-CADEP. Recuperado de: <https://mega.nz/#!EXQEiCjL!RPA8vaAFEZXf5hW1JtAp3e-QI5dIriVJWfPSITkNWTE>
- Serafini, V. (2017). *Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de las políticas*. CADEP-UE-Paraguay Debate. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/10/Proteccion-social-NO-contributiva-WEB.pdf>