

# Análisis del Sistema Tributario paraguayo



**Walter A. Zárate A.**



## Abreviaturas y Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
DGA	Dirección General de Aduanas
DPTT	Departamento de Estudios y Estadísticas Tributarias
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRACIS	Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRPC	Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OFIP	Observatorio Fiscal y Presupuestario
SAU	Superficie Agrologicamente Útil
SET	Secretaría de Estado y Tributación
PIB	Producto Interno Bruto

### OFIP

Coordinador: Julio Ramírez  
Especialista: Walter Zárate  
Analista Técnico: Fernando Ovando

Contáctenos:

#### CADEP – OFIP

Piribebuy 1058  
Tels. /Fax: (595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813  
Email: ofipasistente@cadep.org.py  
www.cadep.org.py (Observatorio Fiscal)  
Asunción, Paraguay

Edición: Marzo 2011  
Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Impresión: QR Impresiones

El CADEP no comparte necesariamente la opinión vertida en la presente publicación, que es responsabilidad exclusiva de su autor.

Este estudio fue preparado en el marco del proyecto Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP), iniciativa del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El objetivo principal del proyecto es facilitar la interpretación de los datos e informaciones de las finanzas públicas para alentar la participación ciudadana en el seguimiento de los gastos e ingresos fiscales del país, poniendo énfasis en la transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

En el presente material, se pretende realizar una revisión de la estructura tributaria paraguaya, describiendo cada uno de los instrumentos tributarios actualmente utilizados y buscando identificar lagunas que deberían ser cubiertas para lograr una mayor eficiencia en términos de recaudación. En este contexto, el trabajo se concentra en el análisis y descripción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta de Actividades Industriales y Comerciales (IRACIS), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), y el Impuesto a la Renta de las actividades agrícolas (IMAGRO). El Gravamen Aduanero, si bien constituye un componente importante en términos de recaudación, considerando sus múltiples características, requiere de un análisis más profundo, por lo que será objeto de una próxima investigación.

La estructura de este documento es la siguiente: en la primera parte se considera la presión tributaria del Paraguay y su comparación con algunos países de la región así como la estructura y evolución de los ingresos tributarios en Paraguay. En la segunda parte se describen las características de los distintos impuestos que conforman la estructura tributaria paraguaya. En la tercera parte se muestran las principales deficiencias de los instrumentos tributarios descritos y se presentan algunas sugerencias que deberían ser abordadas en el futuro buscando una mayor recaudación. Finalmente se presenta una breve conclusión.

# Índice

<b>I. El Sistema Tributario Paraguayo</b>	<b>5</b>
A. La Presión Tributaria	5
B. La Estructura Tributaria	6
C. Evolución de los Ingresos Tributarios	9
<b>II. Principales características de los instrumentos tributarios vigentes</b>	<b>11</b>
A. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	11
B. Renta de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (IRACIS)	12
C. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	13
D. Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO)	14
<b>III. Limitaciones en los instrumentos tributarios y medidas para lograr una mayor eficiencia</b>	<b>16</b>
<b>Conclusión</b>	<b>20</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>21</b>
<b>ANEXO</b>	<b>22</b>
<b>Lista de tablas</b>	
Tabla 1. Presión Tributaria Comparada, 2010	6
Tabla 2. Recaudación por principales Impuestos, 2010 (En millones de US\$)	7
Tabla 3. Recaudación por principales Impuestos, 2005-2010 (En millones de US\$)	10
Tabla 4. Paraguay. Tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	14
Tabla 5. Tasa del IVA	17
Tabla 6. Tasa del IRACIS	18
Tabla 7. Tasa del ISC a los cigarrillos	19
<b>Lista de gráficos</b>	
Gráfico 1. Paraguay: Presión Tributaria, 2005-2010 (Porcentaje del PIB)	6
Gráfico 2. Estructura de los ingresos tributarios, 2010 (En porcentaje del total)	8

## I. EL SISTEMA TRIBUTARIO PARAGUAYO<sup>1</sup>

### A. La Presión Tributaria

Cuando se estudia la estructura tributaria de un país, generalmente surge la pregunta si los impuestos que se aplican son altos, medios o bajos. La Presión Tributaria, conocida como la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto (PIB), ofrece una primera aproximación sobre esta interrogante<sup>2</sup>. En el caso de Paraguay, con frecuencia se menciona que la presión tributaria es baja y que se deberían aumentar y/o crear nuevos impuestos para que el Estado pueda cumplir con cada una de sus obligaciones.

Esta afirmación es parcialmente cierta, sin embargo, utilizar la presión tributaria como un indicador para analizar el sistema tributario de un país puede ser insuficiente. La baja presión tributaria en Paraguay, podría estar estrechamente relacionada con los instrumentos tributarios actualmente utilizados así como a factores que pudieran estar influyendo en la capacidad recaudatoria de la administración tributaria y que serán objeto de análisis en este estudio.

Tal como se aprecia en el Gráfico N° 1, en el año 2010, la presión tributaria en Paraguay alcanzó 13,5% del PIB. No obstante este indicador que en Paraguay experimenta un crecimiento sostenido, se ubica muy por debajo del promedio de algunos países de América Latina (Tabla 1). Una explicación posible podría ser el menor nivel de desarrollo del Paraguay en comparación con estos países o también las bajas tasas impositivas actualmente aplicadas.

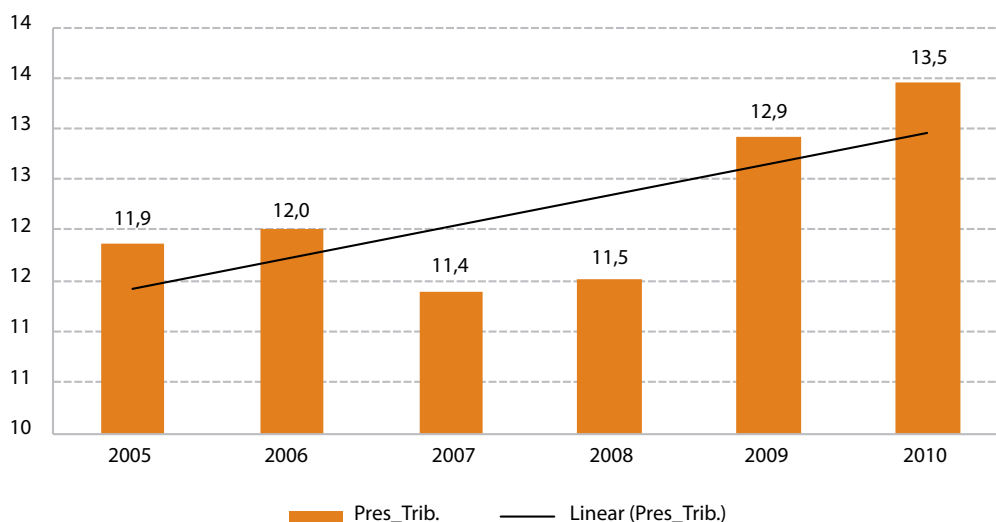
1 Los datos utilizados para la elaboración de este estudio son los proveídos por la Sub-Secretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda.

2 Jorratt, Michael. Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno. Marzo de 2000.

Gráfico 1

**Paraguay: Presión Tributaria, 2005-2010**

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SET y BCP

Tabla 1

**Presión Tributaria Comparada**

(Porcentaje del PIB)<sup>1</sup>

País	Pres_Trib.
Argentina (2010)	25,9
Bolivia (2007)	24,5
Brasil (2010)	25,5
Colombia (2010)	17,7
Paraguay (2010)	13,5
Chile (2010)	19,9
Perú (2010)	15,6
Uruguay (2008)	17,2
Promedio	20,0

1/ Para los efectos de comparación internacional no incluye la seguridad social

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

**B. La Estructura Tributaria**

El sistema tributario paraguayo, se apoya fuertemente en cuatro impuestos básicos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta de la Empresas (IRACIS), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto al Comercio Exterior.

Existen además otros como el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC), un Impuesto a la Renta para Actividades Agropecuarias (IMAGRO), y una serie de impuestos de

menor importancia como: el Tributo Único, el Tributo Único sobre las Maquilas, el Impuesto a los Actos y Documentos, Patente Fiscal y Otros<sup>3</sup>.

El Impuesto a la Renta Personal (IRP), fue creado con la reforma tributaria del año 2004 pero su aplicación ha sido postergada en varias ocasiones, previendo su implementación recién para el año 2013<sup>4</sup>.

En la Tabla 2 se presentan las cifras de los ingresos tributarios en el año 2010, las cuales indican una recaudación total que asciende a US\$ 2.398 millones. De este total, un 52,6 % se recauda en concepto del IVA y 18% por el impuesto a la renta, constituyéndose en las principales fuentes de recaudación de la administración tributaria.

Tabla 2  
**Recaudación por Principales Impuestos, 2010**  
(En millones de US\$)

IMPUESTOS	Mill. US\$	% del Total	% del PIB
Impuesto a la Renta	432	18,0	2,4
Imagro	6	0,3	0,0
Tributo Unico	0	0,0	0,0
Tributo Unico Maquila	1	0,0	0,0
Imp. a la Renta del Serv. de Caracter Personal	0	0,0	0,0
Renta del Pequeño Contribuyente	2	0,1	0,0
Gravamen Aduanero	321	13,4	1,8
Imp. Valor Agregado	1.262	52,6	7,1
Imp. Selectivo al Consumo Otros	113	4,7	0,6
Imp. Selectivo al Consumo Combustible	237	9,9	1,3
Imp. Actos y Documentos	0	0,0	0,0
Patente Fiscal Extraord. de Autovehículos	0	0,0	0,0
Otros Impuestos	23	1,0	0,1
	-	-	-
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>2.398</b>	<b>100,0</b>	<b>13,5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del departamento de estudios y estadísticas tributarias DPTT – SET.

El impuesto aduanero representa alrededor de 13,4% de la recaudación tributaria total y el impuesto a los combustibles cerca del 10%. El Impuesto Selectivo al consumo, que comprende, entre otros, tasas especiales para cigarrillos y bebidas alcohólicas, representa menos del 5% de la recaudación. El Impuesto a la renta de las actividades agropecuarias, que a pesar de la importancia del sector agrícola en la estructura económica del país (alrededor de una cuarta parte de la economía), representa apenas el 0,2% del total recaudado.

3 Incluye Impuesto a los Juegos de Azar, Multas y Recargos, Arancel Consular (Decreto Ley No 46/72), Tasa Consular 7% INDI.

4 Después de varias discusiones y modificaciones al proyecto original, existe la posibilidad de que la misma sea aprobada y aplicada antes del 2013.

Como se puede apreciar, la estructura tributaria paraguaya se caracteriza por una marcada concentración de los impuestos al consumo, que alcanzan 67,2% de los ingresos totales (Gráfico 2), mientras el impuesto a la renta recauda menos del triple de esta cifra. En la mayor parte de los países la situación es a la inversa, es decir, la recaudación se concentra principalmente en los impuestos a la renta.<sup>5</sup>

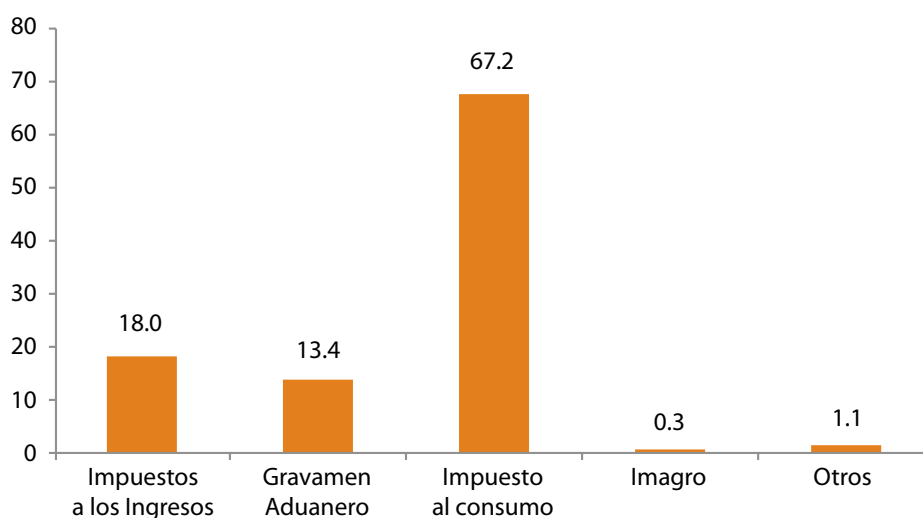
Este estudio se enfoca en el IVA, del IRACIS y del ISC por ser los de mayor importancia dentro de la estructura tributaria. El IMAGRO será objeto de un breve análisis por tratarse de un impuesto que genera mucha discusión en términos de su contribución al fisco.

---

Gráfico 2

**Estructura de los Ingresos Tributarios, 2010**

(En porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia con datos del departamento de estudios y estadísticas tributarias DPTT – SET.

---

5 Michael Jorratt. Diagnostico del Sistema Tributario Chileno. Marzo del 2000.



## C. Evolución de los Ingresos Tributarios.

En este apartado se presenta una breve descripción de la evolución de los principales instrumentos tributarios actualmente aplicados por la Administración Tributaria.

Por orden de importancia en términos de recaudación:

- 1. El Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, representa en promedio 50% del total recaudado, pasando de US\$ 403 millones en el año 2005 a US\$ 1.262 millones en el año 2010, con un crecimiento promedio anual de aproximadamente 27,6%. La participación de este impuesto en el PIB ha experimentado un crecimiento sostenido pasando a representar en promedio alrededor del 6% entre el 2005 y el 2010. En el año 2010 se registró el mayor porcentaje de participación del IVA en el producto, cuando alcanzó una tasa de poco más del 7% del PIB, siendo el principal responsable del incremento registrado en los ingresos tributarios.
- 2. El Impuesto a la Renta de las Empresas (IRACIS)**, representa en promedio 18,5% del total de los ingresos tributarios. Las recaudaciones de este impuesto aumentaron de US\$ 148 millones en el año 2005 a US\$ 432 millones en el año 2010, con un crecimiento promedio anual de aproximadamente 25%. En términos del PIB, los mismos tienen una participación en promedio de poco más del 2% entre el 2005-2010. En el año 2009 se registró el mayor porcentaje de participación de este impuesto en el producto, cuando logró tasas de 3%, y su participación más baja en el año 2006, cuando registró tasas del 1,9% del PIB.
- 3. El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)**, representa en promedio poco más del 16% del total recaudado durante el 2005-2010. Estos ingresos pasaron de US\$ 153 millones en el año 2005 a US\$ 351 millones en el año 2010, con un crecimiento promedio de 18,9%. El Impuesto Selectivo al Consumo representa en promedio 2% del PIB. La mayor participación de este impuesto en el producto se registró en el año 2006, al ubicarse en 2,2% del PIB, y la menor participación en el año 2008, donde el aporte fue de 1,9% del PIB.
- 4. El Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO)**, representa en promedio solo 0,2% del total recaudado en el periodo de estudio. Estos ingresos pasaron de US\$ 4 millones en el año 2005 a US\$ 6 millones en el año 2010, con un crecimiento promedio de aproximadamente 19,5%. El IMAGRO representa en promedio solo 0,03% del PIB. La mayor participación de este impuesto en el producto se registró en el año 2005, al ubicarse en 0,05% del PIB.

Tabla 3  
**Recaudación por Principales Impuestos, 2005-2010**  
 (En Millones de US\$)

IMPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Iracis	148	176	239	355	434	432	327
Imagro	4	2	2	4	5	6	4
Gravamen Aduanero	143	164	167	240	197	321	218
Imp. Valor Agregado	403	520	696	1.013	888	1.262	876
ISC*	153	201	261	316	301	351	286
Otros Impuestos**	40	55	31	21	19	26	31
<b>...Tasa de crecimiento anual...</b>							
Iracis	..	19,0	35,9	48,2	22,5	-0,5	25,0
Imagro	..	-47,7	16,6	67,2	22,6	38,8	19,5
Gravamen Aduanero	..	14,1	2,1	43,9	-18,1	63,1	21,0
Imp. Valor Agregado	..	29,0	33,8	45,5	-12,4	42,2	27,6
ISC	..	31,6	29,9	21,1	-4,6	16,4	18,9
Otros Impuestos	..	39,5	-44,7	-31,2	-8,4	35,3	-1,9
<b>...Como porcentaje del PIB...</b>							
Iracis	2,0	1,9	2,0	2,1	3,0	2,4	2,3
Imagro	0,05	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,03
Gravamen Aduanero	1,9	1,8	1,4	1,4	1,4	1,8	1,5
Imp. Valor Agregado	5,4	5,6	5,7	6,0	6,2	7,1	6,1
ISC	2,0	2,2	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0
Otros Impuestos	0,5	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3
<b>...Como porcentaje del Total...</b>							
Iracis	16,6	15,8	17,1	18,2	23,6	18,0	18,5
Imagro	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Gravamen Aduanero	16,1	14,6	12,0	12,3	10,7	13,4	12,6
Imp. Valor Agregado	45,3	46,5	49,9	52,0	48,1	52,6	49,8
ISC	17,1	18,0	18,7	16,2	16,3	14,6	16,8
Otros Impuestos	4,5	5,0	2,2	1,1	1,0	1,1	2,1

Notas:

\* Incluye el impuesto selectivo a los combustibles

\*\*Incluyen el tributo único, tributo a la maquila, el impuesto a la renta del servicio de carácter personal, renta al pequeño contribuyente, actas y documentos y la patente fiscal.

Fuente: Elaboración propia con datos de MH y BCP

## II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS VIGENTES<sup>6</sup>

En este apartado se presenta una breve descripción de las principales características de los instrumentos tributarios actualmente aplicados por la Administración Tributaria.

### A. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Es un impuesto que grava cada una de las fases de la comercialización del bien hasta llegar al consumidor final. No grava el importe total de cada venta en forma independiente sino como su nombre lo indica, exclusivamente sobre el valor añadido en cada etapa por cada agente económico.

El IVA grava la enajenación de bienes o venta de servicios, la prestación de servicios (excluidos los de carácter personal que se presten en relación de dependencia) y la importación de bienes. En este sentido son enajenaciones, por ejemplo, la fabricación y venta de productos y mercaderías que se realiza a través de una empresa. Los productos agropecuarios en estado natural no pagan IVA.

Están sujetos al pago del IVA, las personas físicas, las empresas unipersonales domiciliadas en el país, las cooperativas, con los alcances establecidos en la Ley N° 438/94, y las sociedades que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios.

El impuesto se calcula sobre el precio de venta del bien o la prestación del servicio. Sobre dicho monto, se aplica la tasa general del Impuesto que es del 10%. A partir del 2006, se aplica

<sup>6</sup> Las principales características de cada impuesto esta hecho en base a: Pettit, Horacio Antonio. *Legislación Tributaria*. Editora Intercontinental. Edición 2008.

una tasa del 5% para la venta de productos farmacéuticos; para los alquileres; los intereses y comisiones; y para los bienes de la canasta familiar, como arroz, yerba, aceites, leche, huevos, carnes, harina y sal yodada. Las exportaciones de bienes y el servicio de flete internacional para el transporte de bienes para la exportación no están gravados por el IVA.

Están exentas de este impuesto:

- La venta de productos agropecuarios en estado natural;
- el acervo hereditario a favor de los herederos a título universal o singular, excluidos los cesionarios;
- la cesión de créditos;
- las revistas de interés educativo, cultural y científico, libros y periódicos y;
- los bienes de capital, producidos por fabricantes nacionales de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario.

Asimismo están exoneradas de pagar este impuesto:

- Los intereses de valores públicos y privados;
- los depósitos en las entidades bancarias y financieras regidas por la Ley No 861/96 así como las cooperativas, entidades del sistema de ahorro y préstamo para la vivienda, y las entidades financieras públicas;
- los servicios prestados por funcionarios permanentes o contratados por embajadas, consulados, y organismos internacionales;
- los partidos políticos reconocidos legalmente, las entidades de asistencia social, caridad, beneficencia, e instrucción científica, literaria, artística, gremial, de cultura física y deportiva, así como asociaciones, mutuales, federaciones, fundaciones, corporaciones y demás entidades sin fines de lucro;
- las entidades religiosas reconocidas por las autoridades competentes, por los actos provenientes exclusivamente del ejercicio del culto y servicio religioso;
- las entidades con fines de lucro reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura o por Ley de la Nación.

## **B. Renta de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (IRACIS).**

Es un impuesto que grava las rentas de fuente paraguaya que provengan de la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal.

Son contribuyentes de este impuesto: las empresas unipersonales y sociedades con o sin personería jurídica, asociaciones, corporaciones y demás entidades privadas de cualquier naturaleza, empresas públicas, entes autárquicos, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, personas domiciliadas o entidades constituidas en el exterior y sus sucursales, agencias o establecimientos en el país y las cooperativas, con alcances establecidas en la ley la Ley N° 438/94.

Las tasas general del Impuesto será del 30% para el primer año de vigencia de la Ley y de

10% a partir del segundo año, sobre las utilidades; Cuando las utilidades fueren distribuidas, se aplicara adicionalmente la tasa del 5% y 15% por los importes pagados, acreditados o remesados a domiciliados en el exterior partir del segundo año de la vigencia de la Ley.

Están exentas de este impuesto:

- Los dividendos y las utilidades menores al 30%, de los ingresos gravados del inversor en otras empresas;
- las contribuciones o aportes efectuados a las instituciones públicas que administran los seguros médicos, de jubilaciones y pensiones por el sistema de reparto, así como los fondos privados de pensión y jubilación;
- los intereses y las utilidades provenientes del mayor valor obtenido de la venta de bonos bursátiles colocados a través de la bolsa de valores, así como los de los títulos de deuda pública emitidos por el Estado o por las municipalidades; y
- las operaciones de fletes internacionales, destinados a la exportación de bienes;

Asimismo están exoneradas de pagar este impuesto:

- Las entidades religiosas reconocidas por las autoridades competentes, por los ingresos provenientes del ejercicio del culto, servicios religiosos y de las donaciones que se destinen a dichos fines;
- las entidades de asistencia social, caridad, beneficencia, instrucción científica, literaria, artística, gremial, de cultura física y deportiva, y de difusión cultural y/o religiosa, así como las asociaciones, mutuales, federaciones, fundaciones, corporaciones, partidos políticos y las entidades educativas de enseñanza escolar básica, media, técnica, terciaria y universitaria reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura; y
- las cooperativas, conforme lo tienen establecido la Ley No 438/94.

## C. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Es un impuesto que grava el uso o consumición de productos que no son considerados de primera necesidad; como bebidas alcohólicas, cigarrillos, tabacos, perfumes, joyas, relojes y armas; así también productos que poluyen o contaminan el ambiente, como los combustibles.

Son contribuyentes de este impuesto: a) los fabricantes, por las enajenaciones que realicen en el territorio nacional; b) los importadores, por los bienes que introduzcan al país.

La base imponible la constituye el precio de venta en fábrica excluido el propio impuesto y el IVA. En las importaciones el monto imponible lo constituye el valor aduanero expresado en moneda extranjera, determinado por el servicio de valoración aduanera de conformidad con las leyes en vigor. Las exportaciones no están gravadas con este impuesto.

En la tabla siguiente se observan las tasas aplicadas para este impuesto:

Tabla 4  
**Paraguay. Tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)<sup>7</sup>**

Descripción	Tasa Vigente
Cigarrillos	12
Cigarros	12
Tabaco	12
Bebidas gaseosas hasta 2% de alcohol	5
Cervezas	8
Coñac, ginebra, ron y licores	10
Champagne, y equivalente	12
Alcohol desnaturalizado	10
Alcoholes rectificadas y otros	10
Perfumes, maquillajes	5
Perla, joyas, oro, etc.	5
Aire acondicionado	1
Lavavajillas, lavarropas, secadores, reproductores de CD, telef. celulares etc.	1
Relojes	5
Instrumentos musicales	1
Armas, municiones	5
Juguetes y artículos para recreo	1

Fuente: Pettit, Horacio Antonio (2008). *Legislación Tributaria*. Editora Intercontinental. Asunción -Paraguay.

## D. Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO)

Es un impuesto que grava las rentas provenientes de la actividad agropecuaria realizada en el territorio nacional, definidas como aquellas que se realiza con el objeto de obtener productos primarios, vegetales o animales, mediante la utilización del factor tierra, capital y trabajo, tales como: a) cría o engorde de ganado, vacuno, ovino y equino; b) producción de lanas, cuero, cerdas y embriones; c) producción agrícola, frutícola y hortícola; y d) producción de leche<sup>8</sup>.

Son contribuyentes de este impuesto: las personas físicas, las sociedades con o sin personería jurídica, las asociaciones, corporaciones y demás entidades privadas de cualquier naturaleza, las empresas públicas, entes autárquicos, entidades descentralizadas y sociedades e economía mixta y las personas o entidades domiciliadas o constituidas en el exterior y sus sucursales, agencias o establecimientos en el país.

7 Por decreto N°6668 de fecha 26 de Mayo de 2011, se eleva la base imponible sobre la cual se calcula el ISC del gasoil. Así mismo y por decreto N° 5158 de fecha 1 de Octubre del 2010, la tasa del ISC al tabaco y bebidas alcohólicas fueron aumentadas en 1%.

8 Se consideraran comprendidos en el presente concepto, la tenencia, la posesión, el usufructo, el arrendamiento o la propiedad de inmuebles rurales aún cuando en los mismos no se realice ningún tipo de actividad

Existen dos sistemas de pago que varía de acuerdo al tipo de inmueble poseído o explotado.

- a. Los Grandes Inmuebles, inmuebles rurales que individual o conjuntamente alcance o tengan una SAU superior a 300 has en la Región Oriental y 1.500 has en la Región Occidental, podrían optar por la liquidar por el régimen simplificado o contable<sup>9</sup>. Aquellos contribuyentes que no exploten racionalmente sus inmuebles, es decir que no utilicen por lo menos el 30% de sus inmuebles solamente podrán liquidar el impuesto por el régimen presunto.
- b. Los de Medianos Inmuebles, inmuebles rurales que individual o conjuntamente poseen 300 has o menos de SAU en la Región Oriental y las 1.500 has, o menos en la Región Occidental, podrán optar liquidar por el régimen presunto, simplificado o contable.
  - **Régimen Presunto:** Es aplicación directa de formula, la cantidad de SAU, declarado en el Formulario Declaración Jurada Patrimonial por el índice de productividad del suelo que depende de la ubicación de los inmuebles por el precio promedio de mercado que se determina anualmente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La tasa del Impuesto es de 2,5%.
  - **Régimen Simplificado:** Consiste el liquidar el impuesto sobre los ingresos menos los egresos.
  - **Régimen Contable:** Liquidan el impuesto sobre los resultado contables. La tasa impositiva tanto para el régimen simplificado como contable es de 10%.

A más de todos los gastos necesarios reales, debidamente documentados, se pueden deducir los siguientes:

- a. El 8% en concepto de depreciación del ganado vacuno hembra a partir del segundo año de vida del animal.
- b. Perdida por mortandad en la actividad ganadera vacuna hasta el 3% sin necesidad de comprobación.
- c. Las depreciaciones por maquinarias, mejoras e instalaciones (solo por régimen contable).
- d. En el caso de las personas físicas, todos los gastos personales y de familiares a su cargo.
- e. Los costos directos en ayudas a personas físicas propietarias de pequeñas fincas colindantes hasta el 20% de la renta bruta (ingresos).

Están exoneradas de este impuesto: las personas físicas poseedoras de tierras que individualmente o conjuntamente posean inmuebles menores o igual a 20 has de SAU en la Región Oriental y de 100 has en la Región Occidental.

El IVA que corresponde a todas las compras de bienes y servicios afectados directamente a

<sup>9</sup> La superficie agrologicamente útil (SAU), es el total de superficies de tierras rurales que una persona física o jurídica posee en una misma región (Occidental u Oriental) en el territorio nacional y que puede ser utilizado en forma efectiva para actividades pecuarias, agrícolas, granjeras, y otras actividades agropecuarias.

Para la determinación de la SAU deberán ser deducidas del total de las hectáreas del inmueble, las siguientes superficies:

- Las ocupadas por bosques naturales o cultivados, por lagunas permanentes o semi-permanentes y los humedales;
- Las áreas marginales no aptas para uso productivo, como afloramientos rocosos, esteros, talcales, saladares, etc;
- Las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado;
- Las ocupadas por rutas, caminos vecinales y/o servidumbres de paso;
- Las áreas destinadas a servicios ambientales declaradas como tales por la autoridad competente.

### III. LIMITACIONES EN LOS INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS Y MEDIDAS PARA LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA

la producción, constituye crédito fiscal que se liquida directamente contra el impuesto, desde el ejercicio fiscal 2005. El saldo del IVA proveniente del un ejercicio fiscal se traslada al periodo siguiente hasta que se consuma la totalidad.

En este apartado se trata de identificar algunas deficiencias en los instrumentos descritos en la sección anterior y proponer algunas medidas tendientes a lograr una mayor eficiencia en términos de recaudación.

**Impuesto al Valor Agregado (IVA).** La tasa general del 10% actualmente aplicada en este impuesto es baja para la región latinoamericana, donde la misma varía entre el 12 y el 22% (Tabla 5). Además, existe un número importante de bienes y servicios que todavía se encuentran exentos del IVA, especialmente aquellos que tienen relación con la venta de productos agropecuarios en estado natural, los derivados del petróleo y los productos importados bajo los beneficios de la Ley 60/90<sup>10</sup>. Existe además una cantidad importante de bienes (muchos de los cuales forman parte de la canasta familiar), como los productos farmacéuticos, con una tasa reducida del 5%<sup>11</sup>. Finalmente y aunque no se tengan datos precisos sobre el nivel de evasión en este impuesto, se cree que el mismo sigue siendo elevado, por lo que se le debería dar un tratamiento prioritario a este problema<sup>12</sup>.

Algunas medidas tendientes a mejorar la efectividad del IVA son:

- 10 La Ley 60/90 establece el régimen de fomento a la inversión de bienes de capital. Siguiendo a Crivelli (2010), el objetivo de esta ley es atraer capital y generar nuevos empleos, reduciendo de esta forma la pobreza y el desempleo. Sin embargo la evidencia empírica muestra que la mayoría de las veces no se alcanza los objetivos propuesto.
- 11 Siguiendo a Crivelli (2010), las tasas diferenciadas del IVA aparte de disminuir los ingresos para el fisco, afecta los precios relativos de los bienes por lo que es distorsiva.
- 12 Siguiendo a Zárate (2008), el nivel de erosión fiscal (utilizado como proxy para medir el nivel de evasión) en este impuesto es cercano al 30%. Según Garzón, Hernando en "Paraguay: La Brecha de Evasión del IVA" es del 54% de la recaudación potencial para el año 2006.



- Seguir con el proceso de reducción de las exenciones del IVA, especialmente sobre las ventas de productos del agro en estado natural y gravarlos con tasas relativamente bajas;
  - Eliminar en forma progresiva la tasa reducida del 5% para los productos de la canasta familiar y farmacéuticos y unificarlos a una tasa general del 10%;
  - Rechazar nuevas propuestas bajo la Ley 60/90 y crear nuevos incentivos fiscales buscando atraer inversiones que generen impactos reales a la población en general.
- 
- Iniciar un combate permanente y total a la evasión impositiva.

Tabla 5  
**Tasa del IVA**

País	Tasa vigentes	Otras Tasas vigentes
Uruguay	22,0	10,0
Brasil	20,5	Múltiples (25 tasas)
Chile	19,0	
Argentina	21,0	10.5; 27.0
Bolivia	13,0	
<b>Paraguay</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>
Peru	16,0	1.6; 3.0; 5.0; 10.0
Colombia	16,0	20.0, 25.0
Ecuador	12,0	
<b>Promedio</b>	<b>16,6</b>	

Fuente: FMI, documentos sobre los países; GFS, World Economic Outlook; e IBFD, taxation in Latin America

**El Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales y de Servicios (IRACIS).** El diseño de este impuesto, en líneas generales es satisfactorio. Presenta una de las tasas más bajas de la región (10%)<sup>13</sup>. No solo ha permitido, de alguna manera, incrementar la recaudación, alcanzando incluso niveles del 3% del PIB en el año 2009, (Tabla 3) sino también incentivar una mayor inversión en actividades productivas. La tasa del 5% aplicada a la distribución de dividendos no hace otra cosa más que generar distorsiones e inequidad en el sector empresarial nacional. Finalmente es importante mencionar que el número de exenciones sigue siendo alto lo que reduce la efectividad de este impuesto sobre las ganancias y además existe también la creencia de una importante evasión en concepto de este impuesto.

En el caso del IRACIS sería conveniente:

- Continuar con tasas bajas de manera a aumentar la transparencia y aumentar la inversión en actividades productivas, sin recurrir a la figura de la exención;
- Simplificar la estructura de este impuesto, especialmente lo que tenga relación con la distribución de utilidades y aplicar una tasa única del 10%;

<sup>13</sup> Según la ley 2421 de Adecuación Fiscal, la tasa general del IRACIS fue reducida del 30% al 10% a partir del 2006.

- Seguir con el combate total y frontal a la evasión y un riguroso control sobre los grandes contribuyentes, de manera a seguir mejorando la efectividad de este impuesto.

Tabla 6  
**Tasa del IRACIS**

País	Tasas vigentes
Argentina	35,0
Bolivia	25,0
Brasil	25,0
Chile	17,0
Colombia	33,0
Ecuador	25,0
Paraguay	10,0
Perú	30,0
Uruguay	35,0
<b>Promedio</b>	<b>26,1</b>

Fuente: Crivelli, Ernesto (2010) . "El Sistema Impositivo de Paraguay desde una Perspectiva Regional". Departamento de Finanzas (FAD) del FMI. Washington D.C.

**Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).** La tasa general aplicada en este impuesto es baja en comparación con algunos países de la región (Tabla 7). Además presenta una amplia divergencia de tasas impositivas que no hace otra cosa que generar incentivos para el contrabando, especialmente en algunos productos como el caso del cigarrillo (Tabla 4)<sup>14</sup>. Así mismo las bajas tasas aplicadas con este impuesto, plantean la necesidad de verificar si los ingresos recaudados en concepto de este impuesto cubren adecuadamente los costos que generan para la sociedad, el consumo de los mismos (por ejemplo el consumo de bebidas alcohólicas y tabaco con respecto a la demanda de servicios de salud y seguridad). Finalmente, se constata que la base imponible está determinada por el precio de producción, lo que efectivamente eleva el riesgo de fraude.

Algunas medidas tendientes a mejorar la efectividad del ISC son:

- Seguir con el aumento gradual del ISC sobre los cigarrillos, y las bebidas alcohólicas. La justificación del aumento de estos impuestos es que el consumo de estos artículos perjudica la salud pública y la seguridad y genera costos para el gobierno;
- Aumentar el ISC sobre los combustibles;
- Aumentar la tasa de aquellos productos gravados al 5 y 10%;
- Aumentar el impuesto para aquellos productos que se encuentran gravados a la tasa del 1%;
- Determinar la base imponible del impuesto sobre el precio de venta no sobre el precio

<sup>14</sup> En la tabla 4, podemos apreciar que alrededor de 17 categorías de productos que están sujetas a impuestos selectivos al consumo con diferentes y muy bajas tasas (1, 5, 8, 10 y 12 por ciento).

de fábrica.

Tabla 7  
**Tasa del ISC a los cigarrillos**

Pais	%
Argentina	67
Bolivia	50
Chile	60
<b>Paraguay</b>	<b>12</b>
Perú	30 a 50

Fuente: Crivelli, Ernesto (2010). "El Sistema Impositivo de Paraguay desde una Perspectiva Regional". Departamento de Finanzas (FAD) del FMI. Washington D.C.

**El Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO).** Básicamente es un impuesto al valor de las tierras agrícolas cuya liquidación se realiza con un tratamiento diferenciado, es decir, dependiendo del tamaño del inmueble. Mientras los grandes inmuebles están sujetos a la tasa normal del 10%, los pequeños y medianos están sujetos a un régimen de impuesto a la renta presunta de solo 2,5%. Este tratamiento diferenciado genera incentivos para declarar artificialmente los valores de los inmuebles en fincas pequeñas o medianas con el objetivo de pagar una tasa menor. Así mismo, la deducción del 20% por costos en ayuda a personas físicas propietarias de pequeñas fincas colindantes y las deducciones para los propietarios de grandes inmuebles, tienen muy poca justificación. Finalmente, el crédito fiscal acumulado todavía es considerable y no existe una estimación confiable sobre el monto<sup>15</sup>.

Pequeñas modificación al IMAGRO podría aportar un porcentaje importante en ingresos adicionales:

Unificar el tratamiento impositivo según el tamaño del inmueble;

- Cambiar la base de valuación de la tierra pasando del valor fiscal al valor de mercado, lo que inmediatamente aumentaría el impuesto a pagar;
- Considerando que no existe un catastro sobre los valores de mercado de las propiedades rurales, se podría comenzar con un sistema de auto declaración de valores;
- Limitar las deducciones para los propietarios de grandes inmuebles;
- Asegurar la eliminación gradual del crédito fiscal del IVA;
- Implementar un impuesto a la exportación de productos agrícolas, que en la actualidad solo paga el impuesto al valor agregado sobre los insumos que utiliza, pero no paga impuesto a las ganancias sobre su producción.

<sup>15</sup> El Crédito Fiscal del IVA fue eliminado en Septiembre del 2008 para los grandes contribuyentes. Sin embargo el monto sigue siendo importante y podría llevar un buen tiempo agotarlo totalmente.

## CONCLUSIÓN

El Sistema Tributario paraguayo actual es el resultado de dos reformas profundas de la estructura y la administración tributaria de los impuestos, ocurridas en las últimas dos décadas. Estas reformas se orientaron a corregir las ineficiencias que contenían los anteriores sistemas, que no permitían generar los recursos suficientes para el financiamiento del Estado.

El resultado de estas reformas es un sistema tributario que satisface de alguna manera los objetivos económicos y administrativos deseables de un sistema impositivo. Sin embargo, la presión tributaria en Paraguay sigue siendo baja, especialmente si se la compara con algunos países de la región.

Un breve análisis de los principales instrumentos tributarios y sus características revela que la mayoría de ellos presentan ciertas características que les resta una mayor efectividad al momento de la recaudación.

En líneas generales, se puede afirmar que:

- La no aplicación del IRP, aparte de restar recursos al fisco, no ayuda al proceso de formalización de la economía;
- La estructura tributaria exhibe un alto predominio de los impuestos al consumo y una menor participación de los impuestos a la renta. En términos de recaudación de los impuestos al consumo, predomina el IVA, impuesto que todavía presenta una serie de exenciones y tasas especiales;
- La amplia divergencia y la baja tasa del ISC no hacen otra cosa más que incentivar el contrabando;
- La estructura del IRACIS sigue siendo compleja y todavía existe una serie de importantes exenciones en este impuesto;
- La recaudación del IMAGRO es prácticamente nula; y
- La evasión sigue siendo relativamente alta.

Se concluye, por tanto, que la baja presión tributaria en Paraguay obedece fundamental-

mente a ciertas características que tienen que ver con deficiencias en los instrumentos tributarios actualmente utilizados. Sin embargo, es posible que todavía existan espacios para seguir creciendo, más aun si se considera la aplicación de medidas de política tributaria como las mencionadas en el apartado anterior.

## BIBLIOGRAFÍA

Ahumada, Guillermo (1969). *Tratado de Finanzas Públicas*. Ediciones Plus Ultra. Buenos Aires.

Banco Central del Paraguay (varios). *Informe Económico*, Asunción – Paraguay.

Banco Central del Paraguay (varios). *Boletín de Cuentas Nacionales*, Asunción- Paraguay. <http://www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/portal2.htm>

Borda, Dionisio (2007). *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. CEPAL, Informes y Estudios Especiales 18, Santiago de Chile.

Chakeri J., Rodríguez P. et Zárata W. (2008). *Banco Mundial. Documento “Opciones de Desarrollo Económico y Social para Paraguay”*. Hacia un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asunción – Paraguay.

Crivelli, Ernesto (2010). “El Sistema Impositivo de Paraguay desde una Perspectiva Regional”. Departamento de Finanzas (FAD) del FMI. Washington D.C.

Croce E., Da Costa M. et Juan Ramón H. *Programación financiera, métodos y aplicación al caso de Colombia*. Washington D.C. Instituto del FMI, 2002.

Fondo Monetario Internacional (2006). *Government Finance Statistics*. Washington, DC.

Jorratt, Michael (2000). *Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno*. Mineo Servicio de Impuestos Internos de Chile. Marzo de 2000. Santiago - Chile

Ministerio de Hacienda. *Informe de Gestión año 2007*. Asunción – Paraguay.

Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (varios). *Informe sobre la situación financiera de la Administración Central 1998-2007*. Asunción - Paraguay

Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (varios). *Análisis de Coyuntura Fiscal*, Asunción – Paraguay.

Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Tributación (varios). *Informes Económicos Tributarios*, Asunción. <http://www.set.gov.py>

Monitoreo Fiscal (varios). OFIP. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Asunción – Paraguay.

Pettit, Horacio Antonio (2008). *Legislación Tributaria*. Editora Intercontinental. Asunción -Paraguay.

Villegas, Héctor B (2000). *Manual de Finanzas Públicas*. Editorial Depalma. Buenos Aires.

## ANEXO

Zárate , Walter (2008). *Análisis de la Calidad del Ingreso Público en Paraguay y sus Efectos en la Economía*. CADEP – OFIP. Asunción.

Zárate, Walter (2010). *Efectividad de la Política Tributaria en Paraguay: antes y después de la Reforma*. CADEP – OFIP. Asunción.

### Anexo 1

#### Recaudación por Principales Impuestos, 2005-2010

##### Administración Tributaria

(En millones de US\$.)

IMPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impuesto a la Renta	148	176	239	355	434	432
Imagro	4	2	2	4	5	6
Tributo Unico	1	1	2	0	0	0
Tributo Unico Maquila	0	0	0	0	0	1
Imp. a la Renta del Serv. de Caracter Personal	0	0	0	0	0	0
Renta del Pequeño Contribuyente	0	0	1	2	2	2
Gravamen Aduanero	143	164	167	240	197	321
Imp. Valor Agregado	403	520	696	1.013	888	1.262
Imp. Selectivo al Consumo Otros	41	53	62	80	81	113
Imp. Selectivo al Consumo Combustible	112	148	199	236	221	237
Imp. Actos y Documentos	31	14	14	2	0	0
Patente Fiscal Extraord. de Autovehículos	1	1	1	0	0	0
Otros Impuestos	7	39	13	17	17	23
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	891	1.118	1.397	1.949	1.844	2.398
Ingresos No Tributarios	1	1	0	0	0	0
TOTAL INGRESOS SET + DNA	892	1.119	1.397	1.949	1.844	2.398

Fuente: Sub-Secretaría de Estado de Tributación (SET)

### Anexo 2

#### Recaudación por Principales Impuestos, 2005-2010

##### Administración Tributaria

(En Porcentaje del Total.)

IMPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRACIS	16,6	15,8	17,1	18,2	23,6	18,0
Imagro	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Tributo Unico	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tributo Unico Maquila	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imp. a la Renta del Serv. de Caracter Personal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta del Pequeño Contribuyente	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Aduanero	16,1	14,6	12,0	12,3	10,7	13,4
IVA	45,3	46,5	49,9	52,0	48,1	52,6
ISC	4,6	4,7	4,4	4,1	4,4	4,7
Cumbustibles	12,6	13,2	14,3	12,1	12,0	9,9
Imp. Actos y Documentos	3,5	1,3	1,0	0,1	0,0	0,0

Patente Fiscal Extraord. de Autovehículos	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,8	3,5	0,9	0,9	0,9	1,0
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Sub-Secretaría de Estado de Tributación (SET)

### Anexo 3.

#### Recaudación por Principales Impuestos, 2005-2010 Administración Tributaria (En Porcentaje del PIB)

IMPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRACIS	2,0	1,9	2,0	2,1	3,0	2,4
Imagro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tributo Unico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tributo Unico Maquila	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imp. a la Renta del Serv. de Caracter Personal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta del Pequeño Contribuyente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aduanero	1,9	1,8	1,4	1,4	1,4	1,8
IVA	5,4	5,6	5,7	6,0	6,2	7,1
ISC1	2,0	2,2	2,1	1,9	2,1	2,0
Cumbustibles	1,5	1,6	1,6	1,4	1,5	1,3
Imp. Actos y Documentos	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Patente Fiscal Extraord. de Autovehículos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	11,9	12,0	11,4	11,5	12,9	13,5

Fuente: Sub-Secretaría de Estado de Tributación (SET)

### Anexo 4.

#### Recaudación por Principales Impuestos, 2005-2010 Administración Tributaria (Tasa de crecimiento)

IMPUESTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRACIS	..	19,0	35,9	48,2	22,5	-0,5
Imagro	..	-47,7	16,6	67,2	22,6	38,8
Tributo Unico	..	26,3	40,5	-83,8	-52,1	15,9
Tributo Unico Maquila	..	198,1	99,1	1,0	31,3	88,5
Imp. a la Renta del Serv. de Caracter Personal	..	..	9405,8	-52,1	58,5	109,2
Renta del Pequeño Contribuyente	..	..	..	128,0	-15,0	10,8
Aduanero	..	14,1	2,1	43,9	-18,1	63,1
IVA	..	29,0	33,8	45,5	-12,4	42,2
ISC1	..	30,9	16,0	29,6	1,1	40,4
Cumbustibles	..	31,9	34,9	18,4	-6,6	7,6
Imp. Actos y Documentos	..	-53,7	-2,4	-88,9	-95,9	8,7
Patente Fiscal Extraord. de Autovehículos	..	8,3	-20,2	-64,8	-87,7	-19,5

