

Análisis de la Calidad del Ingreso Público en Paraguay y sus efectos en la Economía



Walter A. Zárate A.



OFIP

Coordinador: Julio Ramírez

Equipo Técnico: Leila Rodríguez
Fernando Ovando
César Flavio Escobar

Contáctenos:

CADEP - OFIP

Piribebuy 1058

Tels./Fax: (595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813

Emails: ofipsecretaria@cadep.org.py
ofipasistente@cadep.org.py
cadep@cadep.org.py

www.cadep.org.py

www.cadep.org.py/V2/observatorio.php

Asunción, Paraguay

Edición: diciembre 2008

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.

Introducción

Este libro 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, poniendo énfasis en la transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

En el mismo se pretende dar una visión más clara sobre la calidad y la evolución del Ingreso Público en Paraguay, sus componentes y los posibles efectos de algunos indicadores claves de la economía paraguaya.

El presente estudio centra su atención en la evolución de los Ingresos de la Administración Central para el periodo comprendido entre 1998-2007 y se divide en siete capítulos: en el primero se hace una breve reseña de algunos conceptos básicos referente al Ingreso Público en Paraguay, se analizan su estructura, clasificación y la normativa que lo rige. En el segundo capítulo se analiza la evolución de los principales ingresos, poniendo especial énfasis en cada uno de sus componentes.

En el tercer capítulo se analiza la estructura tributaria de Paraguay en comparación con otros países del Mercosur, Chile y algunos países desarrollados. Del cuarto al sexto capítulo se analizan los posibles efectos que algunos indicadores de la economía paraguaya podrían tener sobre los Ingresos de la Administración Central. Finalmente, en el capítulo siete se presenta un breve análisis sobre las debilidades del Sistema Impositivo Paraguayo, para posteriormente presentar algunas conclusiones y recomendaciones a fin de lograr una mayor eficiencia recaudatoria.

Abreviaturas y Siglas

AACC	Administración Central
BCP	Banco Central del Paraguay
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGAES	Dirección de Asuntos Económicos y Sociales
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IMAGRO	Impuesto Agropecuario
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OFIP	Observatorio Fiscal y Presupuestario
MH	Ministerio de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
STP	Secretaría Técnica de Planificación

Índice

I. Aspectos Generales	7
A. Estructura de los ingresos públicos en Paraguay	7
B. Clasificación de los ingresos públicos	8
II. Análisis de la evolución de los principales ingresos de la Administración Central en el periodo 1998-2007	11
A. Evolución de los ingresos totales de la AACC	11
A.1. Los ingresos corrientes	12
A.2. Los ingresos de capital	13
B. Composición y evolución de los ingresos corrientes de la AACC	14
B.1. Los ingresos tributarios	14
B.2. Los ingresos no tributarios	18
III. Estructura comparativa de los ingresos tributarios	22
IV. Efecto de las remesas familiares en los ingresos en Paraguay	25
V. Efecto de la recesión económica hasta el 2002 y la recuperación económica a partir del 2003	28
VI. Efecto de los royalties y las compensaciones en los ingresos en Paraguay	30
VII. Análisis de las debilidades del sistema impositivo paraguayo para una mayor eficiencia recaudatoria	33
Conclusión y recomendación	35
Bibliografía	37
Anexo estadístico	39
Lista de cuadros	
Cuadro 1. Ingresos totales de la Administración Central	12
Cuadro 2. Composición de los ingresos totales de la Administración Central	13
Cuadro 3. PIB versus ingresos tributarios	15
Cuadro 4. Total de los ingresos no tributarios	18
Cuadro 5. Presión tributaria % - América Latina y países desarrollados	23
Cuadro 6. Efecto de las remesas en los ingresos tributarios	27
Cuadro 7. Ciclos de la economía paraguaya	28
Cuadro 8. Ingresos fiscales de la AACC con y sin royalties	31
Lista de gráficos	
Gráfico 1. Evolución de los ingresos totales de la AACC	13
Gráfico 2. Composición de los ingresos corrientes	14
Gráfico 3. Presión tributaria de los ingresos	16
Gráfico 4. Estructura de los ingresos tributarios	16

Gráfico 5. Composición de los ingresos tributarios	18
Gráfico 6. Composición de los ingresos no tributarios	19
Gráfico 7. Composición de los ingresos no tributarios	20
Gráfico 8. Estructura comparativa de los ingresos	24
Gráfico 9. Evolución de las remesas familiares	26
Gráfico 10. Evolución del gasto de las remesas familiares	26
Gráfico 11. Evolución de los ingresos de la AACC y los ciclos económicos	29
Gráfico 12. Evolución de los ingresos totales de la AACC	32
Lista de figuras	
Figura 1. Clasificación de los ingresos del sector público	9
Lista de recuadros	
Recuadro 1. Reforma tributaria y aduanera en Paraguay	21

I. Aspectos Generales

A. Estructura de los ingresos públicos en Paraguay

En términos generales, los ingresos de un gobierno pueden tomar la forma de impuestos, tasas, contribuciones y préstamos.

Los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado, sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente, es decir, no hay contraprestación. Sin embargo, los préstamos implican un retiro de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fecha futura y de pagar una tasa de interés previamente acordada entre el oferente y el demandante del crédito¹.

De estas fuentes mencionadas, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen por intermedio de los impuestos.

En materia constitucional, los artículos que afectan al régimen tributario paraguayo son los siguientes:

- a) *Artículo 44. De los Tributos:* Nadie estará obligado al pago de tributos ni a la prestación de servicios personales que no hayan sido establecidos por la ley. No se exigirán fianzas excesivas ni se impondrán multas desmedidas.
- b) *Artículo 178. De los Recursos del Estado:* Para el cumplimiento de sus fines, el Estado establece impuestos, tasas, contribuciones y demás recursos; explota por sí, o por medio de concesionarios, los bienes de su dominio privado, sobre los cuales determina regalías, “royalties”, compensaciones u otros derechos, en condiciones justas y convenientes para los intereses nacionales; organiza la explotación de los servicios públicos y percibe el canon de los derechos que se estatuyan; contrae préstamos internos o internacionales

¹ Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995) *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Editorial Mc Graw Hill. 5° edición. México, D.F. 255-256 pp.

destinados a los programas nacionales de desarrollo; regula el sistema financiero del país, y organiza, fija y compone el sistema monetario.

- c) *Artículo 179. De la creación de tributos:* Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley, respondiendo a principios económicos y sociales justos, así como a políticas favorables al desarrollo nacional. Es también privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario.
- d) *Artículo 180. De la doble imposición:* No podrá ser objeto de doble imposición el mismo hecho generador de la obligación tributaria. En las relaciones internacionales el Estado podrá celebrar convenios que eviten la doble imposición, sobre la base de la reciprocidad.
- e) *Artículo 181. De la igualdad del tributo:* La igualdad es la base del tributo. Ningún impuesto tendrá carácter confiscatorio. Su creación y su vigencia atenderán a la capacidad contributiva de los habitantes y a las condiciones generales de la economía del país.

De manera particular, en Paraguay los ingresos públicos están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

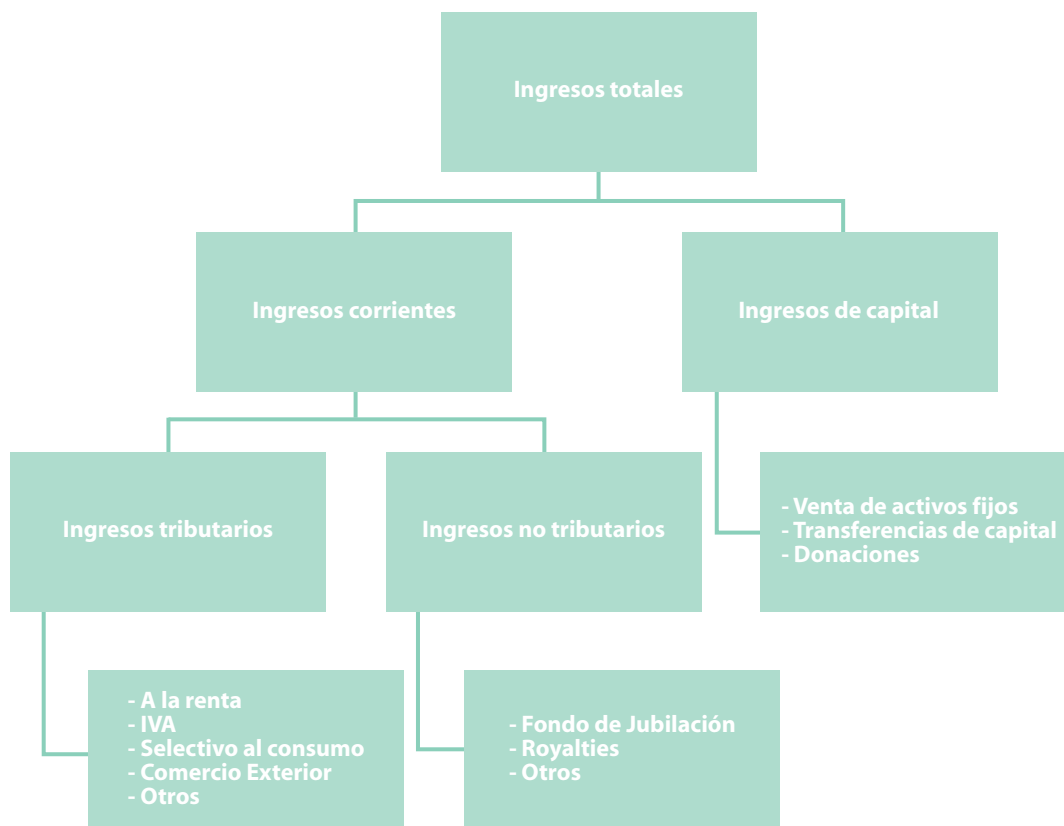
- El gobierno central, a través de la recaudación tributaria que ejecuta el Ministerio de Hacienda por medio de la Subsecretaría de Estado de Tributación y la Dirección General de Aduanas;
- Los diversos organismos y empresas del Estado;
- Los que provienen del endeudamiento externo o interno.

B. Clasificación de los ingresos públicos²

De la figura 1 podemos concluir que los ingresos del sector público se clasifican en dos grandes grupos: corrientes y de capital.

- **Ingresos corrientes:** Son ingresos regulares del gobierno y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Constituyen la principal fuente de financiamiento. En el caso de Paraguay, los ingresos corrientes incluyen a los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, donaciones y transferencias corrientes, así como a otros recursos corrientes.
- **Ingresos de capital:** Son ingresos provenientes de la venta de tierras y otros activos de capital, además de las transferencias de capital. Incluyen ingresos no regulares destinados a la compra de bienes de capital. En el caso de Paraguay, los ingresos de capital incluyen a las ventas de los activos fijos, las transferencias de capital y las donaciones, así como otros ingresos de capital.

Figura 1.

Clasificación de los Ingresos del Sector Público

Fuente: Elaboración propia

1. Los ingresos corrientes³:

1.1. Ingresos tributarios: Son gravámenes obligatorios, sin contraprestación, no recuperables, establecidos por un gobierno con fines públicos. Los ingresos tributarios incluyen también las recaudaciones de intereses por mora en el pago de impuestos y multas cobradas, y a las utilidades de monopolios fiscales transferidas al gobierno. Los principales impuestos recaudadores en el Paraguay son el IVA, el Impuesto a la Renta de las Empresas y el Arancel Aduanero.

1.2 Ingresos no tributarios: Incluyen todos los ingresos corrientes del gobierno que no constituyen pagos obligatorios (impuestos) y que generan contraprestación directa. En el caso de Paraguay, la contribución al fondo de jubilación y los ingresos contractuales de Itaipú y Yacyretá⁴ son ejemplos de este tipo de ingresos.

1.3. Donaciones: Son las que se efectúan para fines de gasto corriente o para fines generales o indeterminados.

³ Croce E., Da Costa M., Juan Ramón H. *Programación financiera, métodos y aplicación al caso de Colombia*. Instituto del FMI.

⁴ Conocidos como royalties y compensaciones, son pagos realizados por la hidroeléctrica Itaipú al Paraguay por la utilización del potencial hídrico del río Paraná y cesión de energía. Por su parte la hidroeléctrica Yacyretá transfiere recursos por la compensación de territorios inundados.

1.4. Transferencias: Implican una recepción de dinero no reembolsable y sin contraprestación. Proviene, en general, de otros niveles de gobierno. En el caso de Paraguay, los gobiernos departamentales no recaudan impuestos, sino que reciben transferencias de la Administración Central.

2. Los ingresos de capital⁵

2.1 Venta de activos: Son los recursos que se obtienen de modo eventual por la venta de activos del gobierno: inmuebles, terrenos, vehículos usados, bienes dados de baja y todo activo depreciado.

2.2 Transferencias de capital: Incluyen las donaciones de capital y las transferencias destinadas a proyectos de inversión específicos.

II. Análisis de la evolución de los principales ingresos de la Administración Central en el periodo 1998-2007

A. Evolución de los ingresos totales de la AACC

A lo largo de los últimos años, los Ingresos Totales de la Administración Central registraron una tendencia ascendente, especialmente a partir del año 2003⁶. Esta tendencia positiva se da fundamentalmente como resultado del significativo aumento de la actividad económica y la implementación de un paquete de reforma fiscal, que permitieron de esta forma obtener mayores recursos.

El Cuadro 1 muestra que la recaudación total de la AACC registró un crecimiento promedio anual de 6,7% durante el periodo comprendido entre 1998-2007, pasando de US\$/ 1.379 millones en 1998 a US\$/ 2.158 millones en el año 2007.

⁶ Se da un cambio de gobierno, que ha demostrado una mayor voluntad política para la implementación de reformas.

Cuadro 1.
Ingresos totales de la Administración Central
(Miles de Millones de US\$)
1998-2007

Año	Ingresos Totales (a)	PIB (b)	Porcentaje del PIB (c) = (a) / (b)	Variación porcentual
1998	1.379	7.907	17,4	
1999	1.294	7.260	17,8	-6,1
2000	1.217	7.093	17,2	-6,0
2001	1.197	6.374	18,8	-1,7
2002	879	5.040	17,4	-26,6
2003	948	5.575	17,0	7,9
2004	1.281	6.962	18,4	35,1
2005	1.375	7.511	18,3	7,2
2006	1.710	9.321	18,3	24,3
2007	2.158	12.032	17,9	26,2
Promedio			17,9	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

El crecimiento más importante de los Ingresos Totales de la AACC se dio en el año 2004, cuando registró una tasa del 35,1%, y su nivel más bajo en el año 2002, cuando registró una tasa de crecimiento negativo de 26,6%.

Como porcentaje del PIB, los Ingresos Totales de la AACC representaron en promedio 17,9% durante el periodo 1998-2007, alcanzando su pico más elevado en el año 2001, cuando registró niveles del 18,8% del PIB.

A. 1 Los ingresos corrientes

Los ingresos corrientes⁷ son sin lugar a dudas la mayor fuente de financiamiento de la AACC. Los mismos representan en promedio aproximadamente el 99,8% del total de los ingresos durante el periodo 1998-2007. Estos pasaron de US\$/1.376 millones en el año 1998 a US\$/ 2.153 millones en el año 2007, con un crecimiento anual de 6,7%, después de varios años de crecimiento negativo (1998-2002). A partir del 2003 se observa un sostenido crecimiento en los ingresos corrientes, con tasas de crecimiento de 7,9% en ese mismo año, incrementándose paulatinamente en los siguientes años, alcanzando a niveles cercanos al 26% de crecimiento.

Como porcentaje del PIB, los ingresos corrientes representaron en promedio 17,8% entre 1998 y 2007, resaltando la casi nula variación porcentual existente, oscilando entre el 17,0% y el 18,8% del PIB. (Cuadro 2).

⁷ Es la sumatoria de los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, donaciones, transferencias y otros ingresos corrientes.

Cuadro 2.

Composición de los ingresos totales de la Administración Central

(Miles de Millones de US\$)

1998-2007

AÑO	1. INGRESOS CORRIENTES				2. INGRESOS DE CAPITAL			
	VALOR	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Variación porcentual	VALOR	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Variación porcentual
1998	1.376	17,4	99,8		2,4	0,0	0,2	
1999	1.291	17,8	99,7	-6,2	3,7	0,1	0,3	56,5
2000	1.217	17,2	100,0	-5,7	0,3	0,0	0,0	-92,3
2001	1.196	18,8	99,9	-1,7	0,6	0,0	0,1	113,9
2002	877	17,4	99,9	-26,6	1,2	0,0	0,1	90,8
2003	947	17,0	99,9	7,9	1,0	0,0	0,1	-11,7
2004	1.279	18,4	99,8	35,1	2,0	0,0	0,2	93,3
2005	1.370	18,2	99,6	7,1	5,3	0,1	0,4	168,0
2006	1.704	18,3	99,7	24,4	5,6	0,1	0,3	5,1
2007	2.153	17,9	99,8	26,4	5,0	0,0	0,2	-11,6
Promedio		17,8	99,8	6,7	2,7	0,0	0,2	45,8

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

A. 2 Los ingresos de capital

Por su parte, los ingresos de capital⁸ representan en promedio el 0,2% de los ingresos totales, alcanzando su nivel más elevado en el año 2005, cuando se registró una participación de 0,4% del total. Estos pasaron de US\$/ 2,4 millones en el año 1998 a US\$/ 5,0 millones en el año 2007, con un crecimiento anual de 45,8%. (Cuadro 2).

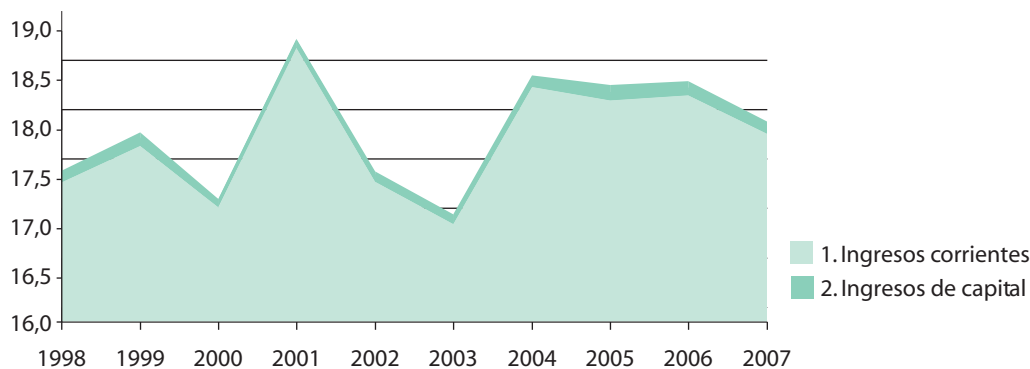
Gráficamente se puede observar la composición de los Ingresos Totales de la AACC durante el periodo 1998-2007, destacándose así la alta participación de los ingresos corrientes. (Gráfico 1).

Gráfico 1.

Composición de los ingresos totales de la Administración Central

(En porcentaje del PIB)

1998-2007



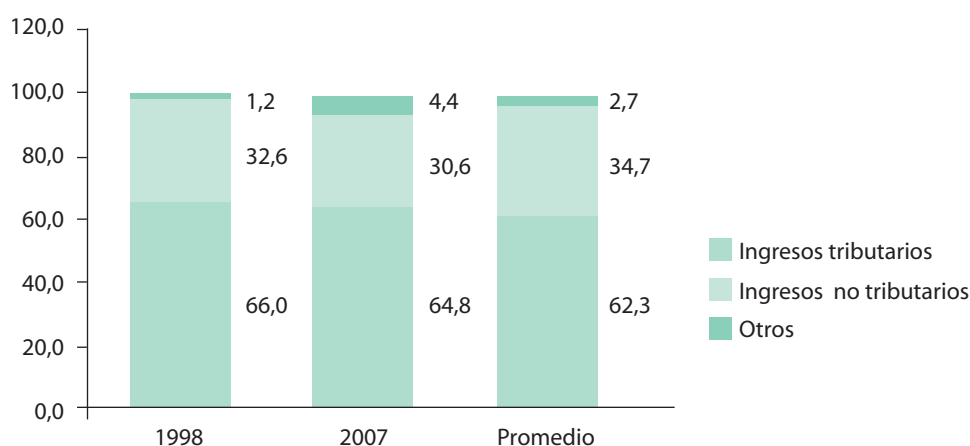
Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

⁸ Es la sumatoria de las ventas de activos fijos y financieros, las donaciones y las transferencias de capital.

B. Composición y evolución de los ingresos corrientes de la AACC

Al realizar un análisis de los principales componentes de los ingresos corrientes, se puede apreciar que los ingresos tributarios constituyen el componente de mayor importancia de estos recursos. Representan en promedio el 62,3% entre 1998 y 2007. Les siguen en orden de importancia los ingresos no tributarios, que en promedio representaron el 34,7% del total de los ingresos corrientes. Los otros recursos corrientes⁹ con una participación aproximada del 3% en promedio, durante el periodo de análisis, representan evidentemente la menor fuente de recursos de la AACC. (Gráfico 2).

Gráfico 2.
Composición de los ingresos corrientes
(En porcentaje del total)
1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

A continuación se analiza en forma más detallada el comportamiento de cada uno de los componentes de los ingresos corrientes.

B.1 Los ingresos tributarios

El análisis de la evolución de los ingresos tributarios es importante realizarlo desde el punto de vista de la presión tributaria. Este indicador mide la intensidad o la carga con que un país grava a sus contribuyentes, a través de la imposición de los tributos. Se obtiene como la participación de los ingresos tributarios efectivos como porcentaje del PIB.

⁹ Incluyen las donaciones, transferencias y otros recursos corrientes.

Cuadro 3.
PIB versus ingresos tributarios
 (En millones de US\$)
 1998-2007

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS (a)	PIB (b)	Presión Tributaria de los ingresos (c) = (a) / (b)	Porcentaje de crecimiento	Presión Tributaria incrementos
1998	910	7.907	11,5		
1999	764	7.260	10,5	-16,0	-1,0
2000	768	7.093	10,8	0,4	0,3
2001	687	6.374	10,8	-10,5	0,0
2002	506	5.040	10,0	-26,3	-0,7
2003	575	5.575	10,3	13,6	0,3
2004	826	6.962	11,9	43,8	1,6
2005	890	7.511	11,8	7,7	0,0
2006	1.122	9.321	12,0	26,1	0,2
2007	1.398	12.032	11,6	24,5	-0,4
Promedio			11,1	7,0	

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

El cuadro 3 muestra que la Presión Tributaria en Paraguay¹⁰ durante el periodo 1998-2007 ha registrado un valor promedio de 11,1% del PIB, alcanzando su nivel más alto en el año 2006 (cuando llegó a 12,0%) y su nivel más bajo en el año 2002 (cuando cayó a 10,0%). Se observa también un moderado incremento en el año 2000, donde la misma registró un crecimiento de 0,3% puntos porcentuales.

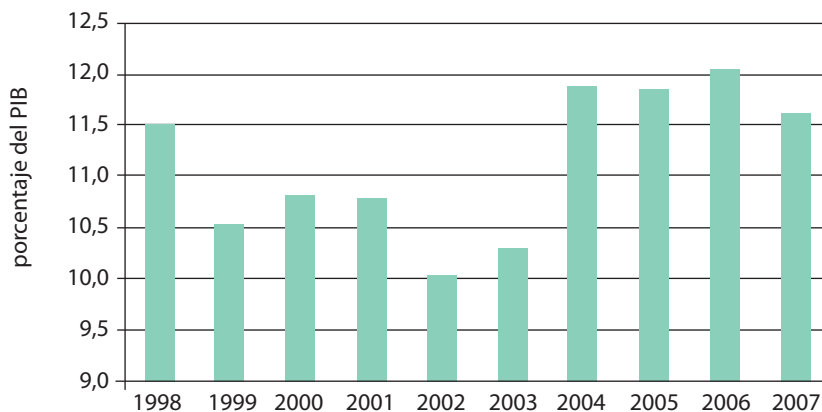
Entre los años 2003 al 2006 se puede notar un sostenido crecimiento de la presión tributaria, cuando pasó de 10,3% al 12,0% del PIB. Por otro lado en el año 1999 la presión tributaria disminuyó en 1,0% punto porcentual respecto al año 1998; en el 2002 disminuye en 0,7% punto porcentual respecto al 2001 y en el año 2007 se registra una leve caída de 0,4% punto porcentual con respecto al año 2006.

En términos nominales, los ingresos tributarios pasaron de US\$/ 910 millones en el año 1998 a US\$/ 1.398 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio anual de 7,0%.

Gráficamente se puede observar la Presión Tributaria de los Ingresos versus el PIB en Paraguay.

¹⁰ La Presión Tributaria en Paraguay no tiende a incluir el pago de la seguridad social efectuado por los patrones privados y los empleados. Si se adiciona este componente la Carga Tributaria sube aproximadamente en un 4% del PIB: el valor promedio llega al 15% del PIB.

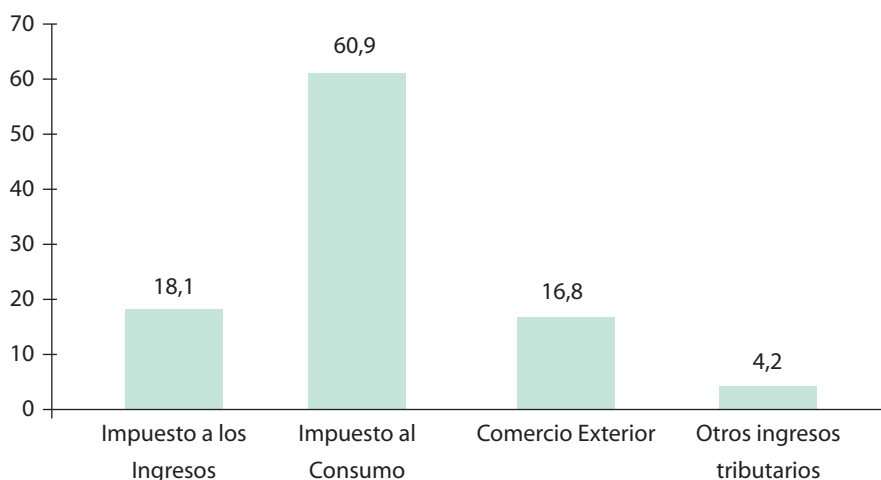
Gráfico 3.
Presión tributaria de los ingresos
 (En porcentaje del PIB)
 1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

El sistema tributario paraguayo se apoya fuertemente en las recaudaciones que provienen de los impuestos que gravan al Consumo. En promedio durante el periodo 1998-2007 los impuestos sobre los bienes y servicios generaron 60,9% de los ingresos tributarios. A los impuestos al Consumo les siguen en importancia aquellos que gravan a los Ingresos, con una participación en promedio de 18,1%, ocupando el segundo lugar en términos de recaudación tributaria. Finalmente les siguen los impuestos que gravan al Comercio Exterior, con 16,8% de participación, y los Otros Ingresos Tributarios¹¹, con una participación en promedio de 4,2% durante el periodo 1998-2007. (Gráfico 4).

Gráfico 4.
Estructura de los ingresos tributarios
 (En promedio)
 1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

¹¹ Incluyen impuestos a los actos y documentos, impuestos al patrimonio y los otros ingresos tributarios.

De los impuestos que gravan al Consumo, *el Impuesto al Valor Agregado (IVA)* es el de mayor importancia relativa, representa en promedio aproximadamente 43,6% del total recaudado¹². Estos pasaron de US\$/ 390 millones en el año 1998 a US\$/ 701 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio anual de 9,0%. La participación de este impuesto en el PIB ha sido aproximadamente del 5% entre 1998-2007. En el año 2007 se registró el mayor porcentaje de participación del IVA en el producto, cuando alcanzó tasas de 5,8%, y su participación más baja en el año 2002, cuando su aporte fue de tan solo 4,3% del PIB. (Anexo 3).

El Impuesto a la Renta es el segundo impuesto de mayor importancia relativa dentro de la estructura tributaria paraguaya, representa en promedio aproximadamente 18% del total de los ingresos tributarios. Estos pasaron de US\$/ 173 millones en el año 1998 a US\$/ 245 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio anual de 6,4%. En términos del PIB, los mismos tienen una participación en promedio aproximadamente del 2,0% entre 1998-2007. En el año 1999 se registró el mayor porcentaje de participación de este impuesto en el producto, cuando logró tasas de 2,4 %, y su participación más baja en el año 2001, cuando registró tasas del 1,7% del PIB. (Anexo 3).

*El Impuesto Selectivo al Consumo*¹³ representa en promedio 17,4% del total recaudado en el periodo de estudio. Estos ingresos pasaron de US\$/ 111 millones en el año 1998 a US\$/ 261 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio de 12,8%. El Impuesto Selectivo al Consumo representa en promedio aproximadamente el 1,9% del PIB. La mayor participación de este impuesto en el producto se registró en el año 2004, al ubicarse en 2,4% del PIB, y la menor participación en el año 1998, donde el aporte fue de 1,4% del PIB. (Anexo 3).

*El Impuesto al Comercio Exterior*¹⁴ pasó de US\$/ 193 millones en el año 1998 a US\$/ 167 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio de 1,5%. En porcentaje del total de los ingresos tributarios representa en promedio aproximadamente 16,8%. En términos del PIB, la mayor participación de este impuesto fue en el año 1998, cuando registró el 2,4% del PIB, y la menor participación fue en el año 2007, con un aporte de tan solo el 1,4% del PIB. En promedio representa aproximadamente 1,9% del PIB entre 1998-2007. (Anexo 3).

Finalmente están *los otros ingresos tributarios*¹⁵, que con una participación en promedio de 0,5% del PIB, son los que generan la menor proporción en términos de recaudación tributaria (4,2% en promedio para el periodo 1998-2007). (Anexo 3).

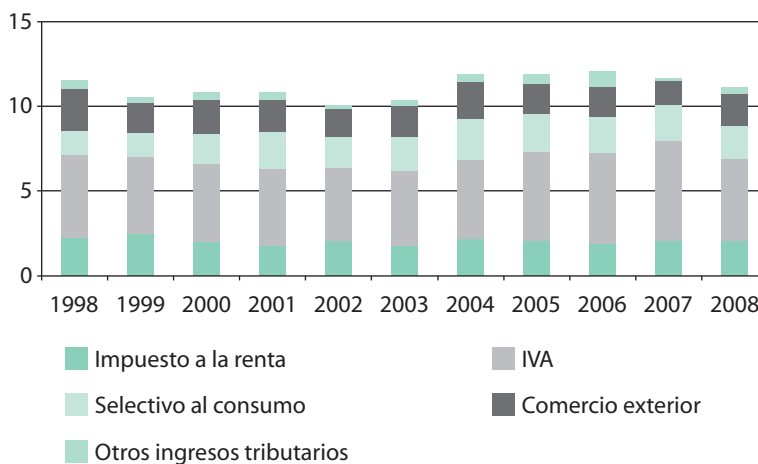
¹² En el año 2007 el IVA representó poco más del 50% del total recaudado.

¹³ Incluye el impuesto a los combustibles.

¹⁴ La importancia relativa del impuesto al comercio exterior ha disminuido considerablemente como consecuencia de la depreciación del dólar ante el guaraní.

¹⁵ Incluyen los impuestos al patrimonio, otros impuestos sobre bienes y otros ingresos tributarios.

Gráfico 5.
Composición de los ingresos tributarios
 (En porcentaje del PIB)
 1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

B.2 Los ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios representan en promedio el 34,8% de los ingresos corrientes. Estos pasaron de US\$/ 450 millones en el año 1998 a US\$/ 660 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio de 5,7% durante el periodo comprendido entre 1998-2007.

Los Ingresos no Tributarios como porcentaje del PIB han registrado un valor promedio de 6,2%, alcanzando su valor más alto en el año 2001 (cuando llegaron a 7,3%) y su valor más bajo en el año 2007 (cuando cayeron a 5,5%). A partir del año 2001 los Ingresos no Tributarios presentan una persistente tendencia descendente. (Cuadro 4)

Cuadro 4.
Total de los ingresos no tributarios
 1998-2007

Año	Valor	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Variación porcentual
1998	450	5,7	32,7	
1999	510	7,0	39,5	13,5
2000	436	6,1	35,8	-14,6
2001	462	7,3	38,7	6,2
2002	339	6,7	38,6	-26,8
2003	347	6,2	36,7	2,6
2004	414	5,9	32,4	19,2
2005	438	5,8	32,0	5,7
2006	528	5,7	31,0	20,7
2007	660	5,5	30,7	25,0
Promedio		6,2	34,8	5,7

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Al realizar un análisis de los principales componentes de los ingresos no tributarios, se puede apreciar que los ingresos provenientes de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá constituyen el componente de mayor importancia de estos recursos¹⁶. Representan en promedio aproximadamente 63% de los ingresos no tributarios entre 1998-2007. Les siguen en orden de importancia las contribuciones al fondo de jubilaciones y los otros ingresos no tributarios¹⁷, con 18,8% y 18,6% de los ingresos no tributarios respectivamente. (Gráfico 6)

Los ingresos provenientes de las represas hidroeléctricas binacionales no han mantenido el mismo ritmo de crecimiento. A partir del 2003 su participación en el total de los ingresos no tributarios ha disminuido considerablemente, se aprecia una pérdida en la participación de casi 6% puntos porcentuales, entre 2003-2007. Esto se debe fundamentalmente a la depreciación que sufrió la moneda norteamericana y al hecho de que el retorno al Paraguay de sus acciones en estas compañías se ha mantenido muy estable a través del tiempo¹⁸.

Gráfico 6.
Composición de los ingresos no tributarios
En porcentaje del total
1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

A continuación se analiza en forma más detallada el comportamiento de cada uno de los componentes de los ingresos no tributarios. (Gráfico 7)

Ingresos contractuales por Itaipú y Yacyretá son los de mayor importancia relativa dentro de los ingresos no tributarios. Pasaron de US\$/ 275 millones en el año 1998 a US\$/ 407 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio de 1,9% durante el periodo 1998-2007. En términos del PIB, los ingresos contractuales provenientes de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá representaron en promedio aproximadamente el 4%, alcanzando su nivel más elevado en el año 2001, cuando registraron niveles del 5% del PIB, y su nivel más bajo en el año 2007, cuando registraron tasas del 3,4% del producto. (Anexo 3).

Contribución al Fondo de Jubilaciones, estos ingresos pasaron de US\$/ 90 millones en el año 1998 a US\$/ 150 millones en el año 2007, con un crecimiento promedio de 7,8% durante el periodo de estudio. Como porcentaje del PIB, los mismos representan en promedio aproximadamente 1,2%, alcanzando su punto más elevado en el año 1999, con 1,3% del PIB. (Anexo 3).

¹⁶ En el capítulo VI se realiza un análisis más detallado de esta variable.

¹⁷ Incluyen la renta de activos financieros y los otros ingresos no tributarios.

¹⁸ Ver *Opciones de Desarrollo Económico y Social*, del Banco Mundial, para el periodo 2003-2013.

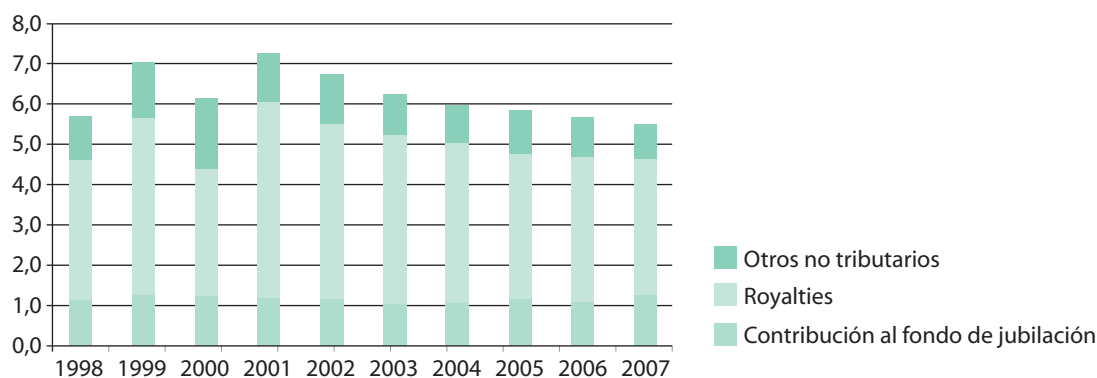
Otros ingresos no tributarios¹⁹, con un crecimiento promedio de 4,6% y con una participación en el PIB de aproximadamente 1,2%, constituyen, sin lugar a dudas, la menor fuente de financiamiento de estos recursos. (Anexo 3).

Gráfico 7.

Composición de los ingresos no tributarios

En porcentaje del PIB

1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

La estructura de los ingresos corrientes de la AACC se ha venido modificando considerablemente en los últimos diez años. La participación de los ingresos tributarios y los no tributarios en el total de los ingresos ha venido disminuyendo considerablemente, se aprecia una pérdida en la participación de casi 1,2% y 2,0% puntos porcentuales respectivamente. (Ver anexo 4).

En contrapartida, se puede notar un notable incremento en la participación de los otros ingresos corrientes, en donde se destaca el extraordinario aumento registrado en las donaciones y las transferencias, con aumentos en el orden de 1,7% y 1,3% puntos porcentuales respectivamente. (Ver anexo 4).

El sostenido crecimiento observado en la evolución de cada uno de los componentes de los ingresos durante el periodo 1998-2007 es el reflejo de la conjunción de dos tipos de efectos:

(a) Efecto normativo: la aprobación de importantes reformas llevadas a cabo a partir del año 2003.

Es importante destacar que a partir del año 2003 se llevaron a cabo importantes reformas estructurales (Ley de reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal, Ley presupuestaria en materia de gastos responsables, reformas del código fiscal y plan de jubilaciones del sector público, un nuevo sistema de impuestos sobre las personas físicas, código aduanero moderno etc.). Estas reformas han permitido avances considerables en el sector fiscal y evidentemente han contribuido a mejorar la situación económica.

(b) Efecto económico: crecimiento económico extraordinario de la actividad productiva, que se inicia en el año 2003.

En el año 1998-2002, la economía paraguaya acusó las consecuencias de la crisis de sus socios regionales (devaluación en Brasil en 1999, la grave crisis financiera en Argentina

¹⁹ Incluyen la renta de activos financieros y los otros ingresos no tributarios.

en 2001) y la caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación. Esta coyuntura provocó evidentemente el estancamiento de la actividad económica. Sin embargo en los últimos cinco años (2003-2007) Paraguay llegó a una cierta estabilidad macroeconómica y reemprendió la vía del crecimiento moderado.

El sector agrícola es considerado el motor de crecimiento de la economía paraguaya, aunque a diferencias de años anteriores (2003 en adelante) los otros sectores registraron también mejoras importantes (como el sector servicios y finanzas)²⁰. El valor de las exportaciones, como consecuencia del alza que se registró en los precios internacionales de los productos nacionales, aumentó considerablemente a partir del 2004.

La estabilidad macroeconómica descrita trajo evidentemente aparejado una serie de buenos resultados en el ámbito fiscal. Desde el 2001 la situación presupuestaria experimenta una recuperación y a partir del 2004 obtuvo los mejores resultados (con excedentes primarios positivos y sin retrasos en los pagos de la deuda). Este superávit presupuestario se debió esencialmente a un notable aumento de los ingresos de la AACC.

Recuadro 1.

Reforma tributaria y aduanera en Paraguay²¹

Con la Ley 2421 del año 2004 (*Ley de Reordenamiento Administrativo Fiscal*) se inició un proceso de reformas importantes en el sistema tributario paraguayo, cuya trascendencia parcial es que, si bien aún no ha sido implementado en su totalidad, ya se pueden apreciar algunos resultados favorables.

El objetivo principal era la formalización de la actividad económica. Los principales cambios observados incluyen la ampliación de la base tributaria para el IVA, la introducción de un impuesto a la renta personal (todavía pendiente de implementación) y de un impuesto a la renta agropecuaria (IMAGRO).

También se procedió a la eliminación de varias excepciones y/o exoneraciones que hasta entonces permitían filtraciones dentro del sistema. El impuesto a la renta corporativa fue reducido del 30 al 10% en el periodo de dos años. En lo que se refiere a la administración tributaria, las reformas también fueron de gran alcance, que incluyen desde un mejoramiento en términos de tecnología de la información a servicios de mejor atención al contribuyente, así como el fortalecimiento del control y la auditoría. Las reformas en el ámbito aduanero tampoco se hicieron esperar y los principales cambios realizados bajo el nuevo Código Aduanero del 2004 se basaron en tres principios: (i) mayor eficiencia; (ii) transparencia mejorada; (iii) optimización de recursos.

La reforma apunta a profesionalizar la administración aduanera, racionalizar los procedimientos y fortalecer la administración de impuestos sobre productos importados. El nuevo Código Aduanero también concede autonomía presupuestaria y administrativa a la administración aduanera, un requisito clave para el éxito de una reforma aduanera.

²⁰ Que registran un importante aporte al fisco. (Ver anexo 11).

²¹ Ver *Opciones de Desarrollo Económico y Social*, del Banco Mundial, para el periodo 2003-2013.

III. Estructura comparativa de los ingresos tributarios

Una medida útil para aproximarse a una comparación entre los sistemas tributarios de diversos países la constituye sin lugar a dudas: la carga o presión tributaria total, definida anteriormente como la relación entre los ingresos tributarios y el PIB de un país.

Si consideramos, por un lado, el comportamiento de los ingresos tributarios de los países Socios del Mercosur y Chile y, por el otro, el de algunos países desarrollados²² podemos observar que la presión tributaria de Paraguay es significativamente menor que en estos países. (Cuadro 5).

A su vez estos países mostraron una presión tributaria menor a la de los países desarrollados. El promedio de recaudación de impuestos en los países europeos y EE.UU. asciende a casi 40% en promedio del PIB, mientras que en los países del Mercosur y Chile alcanzó en promedio 21% del PIB para el periodo comprendido entre 1998-2007.

En este contexto y pese a que la presión fiscal en Paraguay presenta un desempeño relativamente estable y sostenido a lo largo de los últimos años, se observa que se encuentra muy por debajo del promedio de los países desarrollados y en menor medida por debajo del promedio de los países socios del Mercosur y Chile.

En el país este indicador alcanza valores que apenas oscilan entre 10% y 12%, es decir que en promedio se encuentra alejado en casi 10 puntos porcentuales de la tendencia que experimentaron los países socios del Mercosur y Chile. Si lo comparamos con la tendencia de los países desarrollados este nivel se aleja aún más, alcanzando niveles cercanos a 27 puntos porcentuales en promedio para el periodo 1998-2007.

²² España, Reino Unido, Francia, Suecia y Estados Unidos.

Cuadro 5.
Presión tributaria % - América Latina y países desarrollados
 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ARGENTINA*†	21,9	21,1	19,9	23,1	26,0	26,8	26,4	25,8
BOLIVIA*	18,7	17,9	17,8	17,8	20,6	25,4	17,0	17,4
BRASIL †	23,2	24,1	24,4	24,1	24,6	25,4	25,8	26,9
CHILE ††	17,5	17,9	17,9	17,2	16,8	18,1	18,1	19,9
COLOMBIA*	17,3	19,2	19,1	19,5	19,5	20,0	20,0	20,0
COSTA RICA	12,6	13,5	13,5	13,9	13,8	14,2	14,6	15,9
CUBA	23,7	21,9	22,6	22,9	19,2	24,6	25,8	23,6
ECUADOR §	10,2	11,2	11,0	9,7	9,7	10,1	10,3	10,7
EL SALVADOR	10,2	10,5	11,2	11,5	11,5	12,5	13,3	13,4
ESPAÑA (2006)	34,2	33,8	34,2	34,2	34,7	35,8	36,7	..
ESTADOS UNIDOS (2006)	29,9	28,8	26,5	25,9	26,0	27,3	28,2	..
FRANCIA (2006)	44,4	44,0	43,4	43,2	43,5	44,1	44,5	..
GUATEMALA	10,6	10,8	11,9	11,7	11,5	11,2	11,9	12,3
HAÍTI	8,0	7,4	8,3	8,8	8,9	9,7	10,2	10,4
HONDURAS	13,8	16,0	14,5	14,5	14,5	14,5	15,2	16,4
NICARAGUA	14,5	12,7	13,5	15,2	15,8	16,7	17,5	18,0
PANAMÁ §§	8,8	8,3	8,1	9,0	8,8	8,9	10,6	10,9
PARAGUAY	10,8	10,8	10,0	10,3	11,9	11,9	12,0	11,7
PERÚ	12,4	12,6	12,1	12,9	13,1	13,6	15,1	15,7
REP. DOMINICANA	11,2	12,9	12,9	11,9	12,8	14,6	14,9	15,9
REINO UNIDO (2006)	37,3	37,0	35,5	35,2	35,6	36,5	37,4	..
SUECIA (2006)	52,6	50,7	48,9	49,4	49,9	50,7	50,1	..
URUGUAY	27,9	28,7	28,1	26,9	26,3	27,7	28,5	28,3
VENEZUELA	12,9	11,4	10,6	11,3	12,7	15,3	15,6	16,1
PROMEDIO DEL MERCOSUR Y CHILE	20,3	20,5	20,0	20,3	21,1	22,0	22,2	22,5
PAISES DESARROLLADOS	39,7	38,9	37,7	37,6	37,9	38,9	39,4	

Notas:

(*) Fuente: Departamento Fiscal FMI.

(†) Incluye los ingresos de gobiernos estatales y federal.

(‡) Posee ingresos no tributarios por exportación de petróleo. Petroleos Mexicanos aportó el 8,5% del PIB al Fisco en el 2007.

(††) Posee ingresos no tributarios por exportación de cobre.

(§) Posee ingresos no tributarios por exportación de petróleo.

(§§) Posee ingresos no tributarios por la administración del Canal, aproximadamente el 5,3% del PIB en el 2007.

Fuente: CEPAL

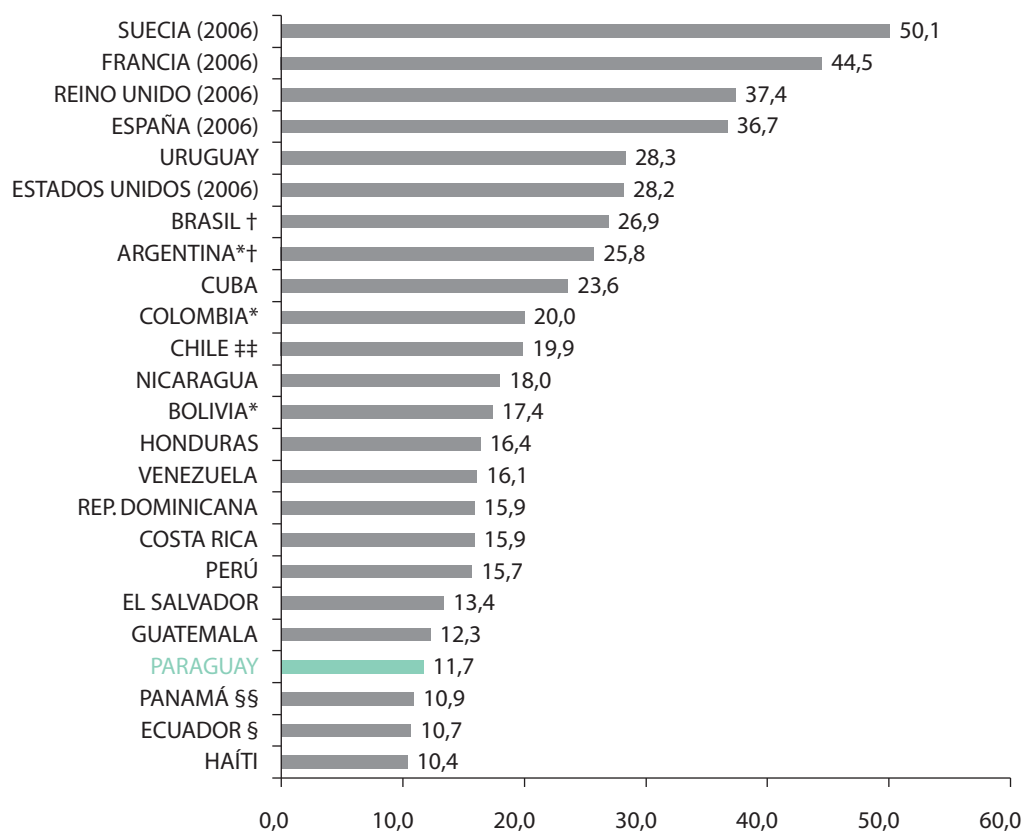
Podemos observar que Paraguay se encuentra solamente por encima de países como Panamá (10,9), Ecuador (10,7) y Haití (10,4) y muy por debajo de países miembros del Mercosur como Argentina (25,8), Brasil (26,9), Uruguay (28,3) y Chile (20).

Una diferencia importante entre los países subdesarrollados, como Paraguay, y los países desarrollados es el tipo de impuestos que se recauda. En los países subdesarrollados cobran mayor relevancia los impuestos de fácil recaudación, como el impuesto al consumo de bienes y servicios. En cambio, en los países industrializados se obtiene mayor recaudación por el impuesto al ingreso, donde, a través de la aplicación de distintas alícuotas para distintos tramos de ingresos, este impuesto ha sido utilizado como herramienta de política redistributiva.

Otro aspecto que resalta al realizar la comparación internacional y que permite entender la relativamente baja presión tributaria es la baja recaudación de Paraguay, debido fundamentalmente a una baja eficacia en la administración tributaria, de lo que se deduce un alto nivel de evasión. Esto hace, a su vez, que la carga tributaria se concentre en quienes no cuentan con los instrumentos para evadirlos, originando múltiples distorsiones y fomentando desincentivos en los agentes económicos.

A su vez en Paraguay se genera un círculo vicioso, ya que el bajo nivel de las prestaciones que brinda el Estado desmotiva a los ciudadanos a pagar sus impuestos.

Gráfico 8.
Estructura comparativa de los ingresos
 (En porcentaje del PIB)
 2007



Fuente: Cepal

Notas:

- (*) Fuente: Departamento Fiscal FMI.
- (†) Incluye los ingresos de gobiernos estatales y federal.
- (‡) Posee ingresos no tributarios por exportación de petróleo. Petróleos Mexicanos aportó el 8,5% del PIB al Fisco en el 2007.
- (††) Posee ingresos no tributarios por exportación de cobre.
- (§) Posee ingresos no tributarios por exportación de petróleo.
- (§§) Posee ingresos no tributarios por la administración del Canal, aproximadamente el 5,3% del PIB en el 2007.

IV. Efecto de las remesas familiares en los ingresos en Paraguay

Las remesas de familiares provenientes del exterior actualmente tienen un rol fundamental dentro de la economía de los países de la región. Paraguay no representa la excepción y la importancia dentro de su economía ha venido incrementándose considerablemente con el correr de los años y hoy constituyen una incuestionable fuente de recursos.

Desde el año 2003 en adelante las remesas de particulares provenientes del exterior en concepto de ayuda familiar han evolucionado de manera creciente hasta llegar a US\$ 198.1 millones. En términos del PIB, esta variable representó el 0,5% en el 2003 y el 2% a fines del 2007. (Gráfico 9)

Este envío de dinero proveniente del exterior al Paraguay en concepto de ayuda familiar, a más de tener un impacto significativo sobre el crecimiento de la economía y el costo de vida de las personas que lo reciben, también tiene un impacto positivo sobre los ingresos tributarios, aunque en Paraguay la contribución todavía no es muy significativa.

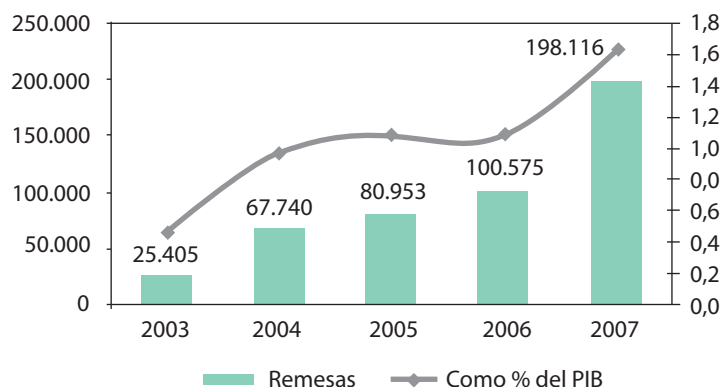
Así, un crecimiento en las remesas familiares efectivamente estimula un aumento en el consumo de las personas que la reciben, lo que llevaría indefectiblemente a un aumento de la recaudación de impuestos que están directamente relacionados con la compra de bienes y servicios.

En este contexto y considerando el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²³ en materia de remesas, podemos apreciar que el 53% del dinero recibido es empleado en gastos de primera necesidad, es decir, gravado como resultado del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo. Es importante recalcar, como se mencionó en secciones anteriores²⁴, que en Paraguay el 60,9% de los ingresos tributarios proviene de los impuestos vinculados al consumo.

²³ Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Estudio de Opinión sobre las Remesas en Paraguay*. <http://www.iadb.org/mif/remittances/>

²⁴ Ver gráfico 4.

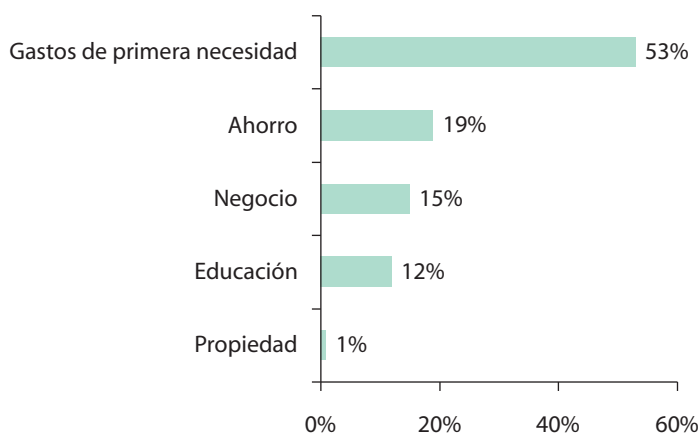
Gráfico 9.
Evolución de las remesas familiares
 (Millones de US\$)
 2003-2007



Fuente: Banco Central del Paraguay

En ese sentido y de manera a medir el impacto o la contribución de las remesas familiares en los ingresos tributarios de la AACC, tomamos como base los datos oficiales del BCP. Como ya habíamos mencionado anteriormente en el año 2007 se registró un flujo de divisas por US\$ 198,2 millones y considerando que las familias receptoras de remesas gastan aproximadamente un 53% en gastos de primera necesidad (Gráfico 10), el total recaudado por este concepto representa aproximadamente unos US\$ 105 millones (Base Imponible) y considerando el 10% en concepto de IVA, la recaudación total asciende aproximadamente a unos US\$ 11 millones (Recaudación efectiva).

Gráfico 10.
Evolución del gasto de las remesas familiares
 (Millones de US\$)
 2003-2007



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Atendiendo a que el total recaudado en impuestos por el estado paraguayo en el año 2007 fue de US\$ 1.398 millones, significa que el poder de consumo de estas familias contribuyó en aproximadamente 0,75% del total (cuadro 6).

Cuadro 6.

Efecto de las remesas en los ingresos tributarios

Año 2007

Remesas (Mill. de US\$)	Gastos de las familias en primera necesidad de las remesas (Mill. de US\$)	IVA 10% sobre los gastos de 1° necesidad (Mill. de US\$)	Ingresos Tributarios totales de la AACC (Mill. de US\$)	Contribución %
198	105	10	1.398	0,75

Fuente: Elaboración propia

Obs.: 53% de las remesas utilizados en gastos de primera necesidad que gravan al consumo.
10% en concepto de IVA sobre los gastos de 1° necesidad.

V. Efecto de la recesión económica hasta el 2002 y la recuperación económica a partir del 2003

Para analizar en qué medida los ciclos económicos afectan a la recaudación tributaria tomamos como periodo de análisis los años 1998-2007, periodo durante el cual la evolución de la economía paraguaya presenta dos etapas: una de contracción y otra de expansión económica (Cuadro 7).

El primer ciclo, de contracción, que va desde 1998 hasta 2002, tuvo una duración de cinco años y se caracterizó por una marcada recesión en la actividad económica, lo cual se verifica por las disminuciones dadas en los niveles de producción, un aumento en la inflación y en la tasa de desempleo. Mientras que el segundo, 2003-2007 de expansión, tuvo una duración también de cinco años y se ve reflejado en el aumento de los indicadores de producción, una menor inflación y una marcada disminución de la tasa de desempleo.

Cuadro 7.
Ciclos de la economía paraguaya
(Variación interanual)
1998-2007

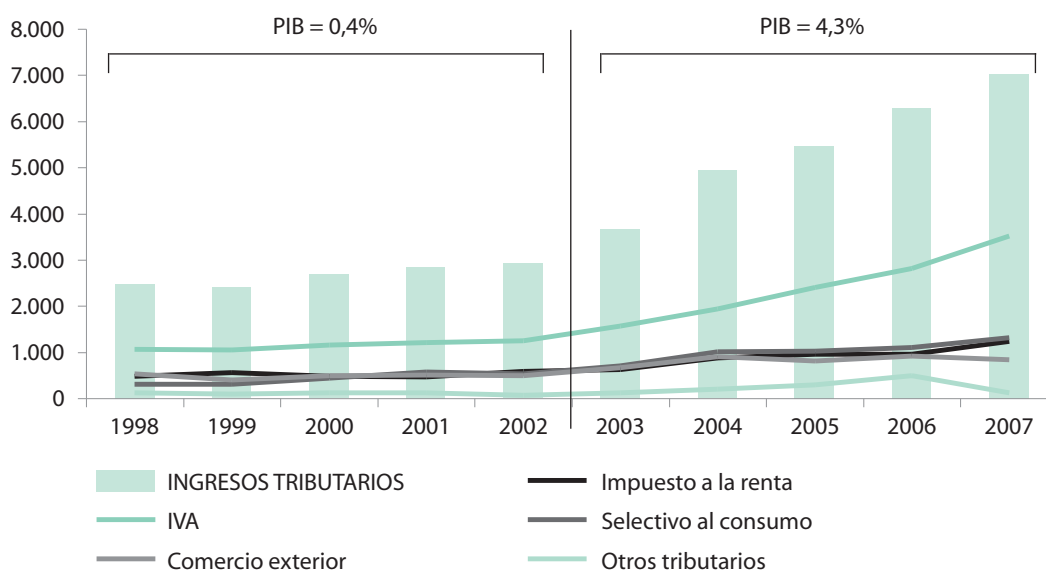
Períodos	Etapa	Años	Efectos			
			PIB real promedio	IPC promedio	Desempleo promedio	Ing. Tributarios % del PIB
1998-2002	Contracción	5	-0,4	10,0	9,2	10,7
2003-2007	Expansión	5	4,3	8,0	7,0	12,0

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro 9 podemos concluir a priori que aparentemente existe una estrecha relación entre los ciclos de la economía paraguaya y la evolución de los ingresos tributarios. En ese sentido y considerando el periodo de contracción económica, podemos claramente apreciar que, en promedio, los ingresos tributarios se ubicaron en el orden de 10,7% como porcentaje del PIB.

Por otro lado y al considerar el periodo denominado de expansión económica los ingresos tributarios se ubicaron por encima de la media de los últimos cinco años (12,0% del PIB). El incremento registrado en los ingresos tributarios como consecuencia directa del periodo de expansión fue de aproximadamente 1,3% del Producto Interno Bruto.

Gráfico 11.
Evolución de los ingresos de la AACC y los ciclos económicos
 (Mil Millones de G/)
 2003-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

En términos nominales se puede apreciar claramente que a partir del año 2003, periodo donde se inicia la etapa de expansión, se da un sostenido crecimiento en cada uno de los componentes de los ingresos tributarios. Los impuestos con mayor crecimiento durante el periodo de expansión fueron el IVA, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta. (Gráfico 11)

Podemos por tanto inferir que evidentemente existe una cierta correlación²⁵ (Anexo 10) entre el ciclo económico de la economía paraguaya y cada una de las variables fiscales, denotando así una relativa dependencia de los mismos al ciclo de la economía.

²⁵ La correlación existente entre el PIB real y el ingreso total de la AACC se encuentra en niveles por encima del 60%. Con relación a los Ingresos Tributarios el coeficiente de correlación es de aproximadamente 51% y con respecto a los Ingresos no Tributarios es aproximadamente el 60%.

VI. Efecto de los royalties y las compensaciones en los ingresos en Paraguay

Como se ha demostrado anteriormente los ingresos fiscales son mayoritariamente tributarios en Paraguay. Representan en promedio aproximadamente 63% del total. Cabe mencionar, sin embargo, que en orden de importancia, los ingresos no tributarios (35% del total) corresponden en gran medida a los ingresos contractuales provenientes de las represas de Itaipú - Yacyretá²⁶, que representaron en promedio alrededor del 4% del PIB en el periodo 1998-2007.

En ese sentido y considerando la importancia de los royalties y las compensaciones dentro de la estructura tributaria paraguaya, se procedió a analizar un posible impacto de estos ingresos en la recaudación total de la AACC. Para el efecto, fue necesario simular dos escenarios: un escenario (A) con royalties y compensaciones y un escenario (B) sin royalties y compensaciones.

Del cuadro 8 podemos inferir claramente que los royalties y las compensaciones tienen un impacto importante en los ingresos de la AACC, este impacto se verá reflejado directamente en los ingresos no tributarios, ya que la no inclusión de esta variable dentro de la estructura tributaria indefectiblemente repercutirá en una menor recaudación fiscal.

²⁶ Ver gráficos 6 y 7 para mayor detalle.

Cuadro 8.
Ingresos fiscales de la AACC con y sin royalties
 (En porcentaje del PIB)
 Promedio 1998-2007

CONCEPTO	ESC (A) Con Royalties	ESC (B) Sin Royalties
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	17,9	14,0
INGRESOS CORRIENTES	17,8	13,9
INGRESOS TRIBUTARIOS	11,1	11,1
Impuesto a la renta	2,0	2,0
IVA	4,9	4,9
Selectivo al consumo	1,9	1,9
Comercio exterior	1,9	1,9
Otros ingresos tributarios	0,5	0,5
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	6,2	2,3
Contribución al fondo de jubilación	1,2	1,2
Royalties	3,9	0,0
Otros no tributarios	1,2	1,2
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	0,5	0,5
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos del MH

En el escenario (A): Con Royalties y Compensaciones

Los ingresos no tributarios representan en promedio poco más del 6% del PIB. En consecuencia:

- Los ingresos totales de la AACC pasan a representar en promedio aproximadamente 18% del PIB para el periodo comprendido entre 1998-2007.

En el escenario (B): Sin Royalties y Compensaciones

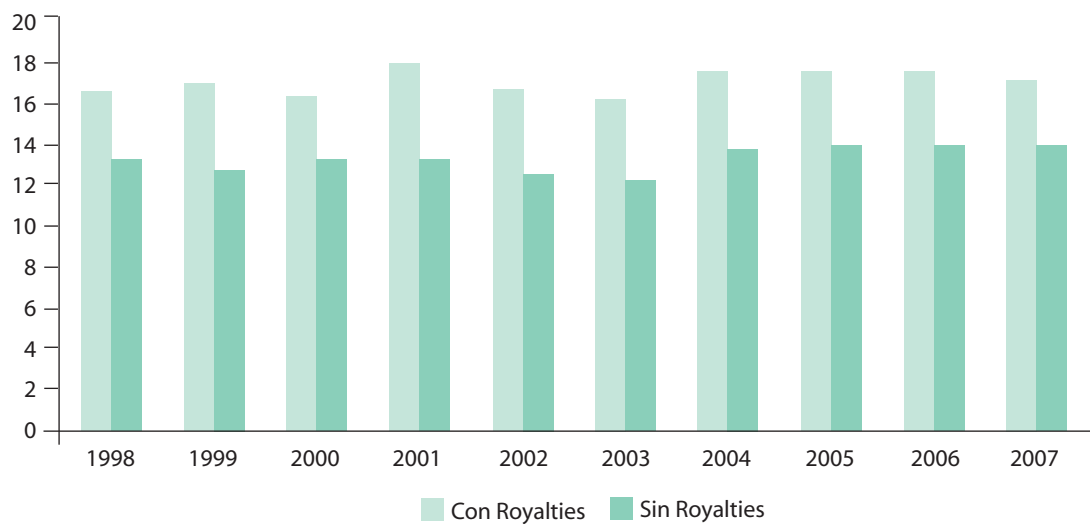
Los ingresos no tributarios representan en promedio apenas el 2% del PIB. En consecuencia:

- Los ingresos totales de la AACC en promedio caen a un 14% del PIB para el periodo considerado.

Podemos por tanto concluir que, a más de que los ingresos provenientes de las represas de Itaipú y Yacyretá son de fundamental importancia para las arcas del Estado, la no consideración de los mismos dentro de la estructura tributaria de Paraguay afecta considerablemente los ingresos reduciéndose en aproximadamente 4% puntos porcentuales del PIB (Ver cuadro 8).

Finalmente, vale la pena mencionar que la presión tributaria ajustada con la inclusión de los royalties y las compensaciones pasa del 11,1% al 15% del PIB.

Gráfico 12.
Evolución de los ingresos totales de la AACC
(En porcentaje del PIB)
2003-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

VII. Análisis de las debilidades del sistema impositivo paraguayo para una mayor eficiencia recaudatoria

El sistema impositivo paraguayo tiene la estructura de todo sistema tributario moderno, basándose principalmente en cuatro impuestos (IVA, Impuesto a la renta, Selectivo al Consumo y Comercio Exterior). Sin embargo, esta estructura formal trae aparejada una serie de problemas en términos de evasión, excesivas deducciones y exenciones, que explican la exigua recaudación tributaria.

Entre las principales debilidades que enfrenta el sistema impositivo paraguayo podemos citar, entre otras:

- Existe una alta concentración en impuestos que gravan al consumo (IVA). La poca eficiencia observada en la recaudación de este impuesto, si la comparamos con otras fuentes de recaudación, puede ser considerada una importante debilidad en materia recaudatoria;
- Existe una alta dependencia de los ingresos contractuales provenientes de las represas de Itaipú y Yacyretá. Ambas, pero principalmente Itaipú, contribuyeron con casi el 4,0% del PIB en promedio para el periodo 1998-2007;
- Otras de las debilidades del sistema impositivo paraguayo, fuente de una intensa desigualdad social, es el reducido ingreso en concepto de renta agropecuaria. El sector agropecuario genera casi la quinta parte del PIB, sin embargo, tributa menos del 1% sobre su renta;
- La alta informalidad de la economía paraguaya (aunque no se tengan datos precisos) es otro factor que perjudica sobremanera a las arcas del Estado, ya que representa el tipo de trabajo que aumenta las desigualdades y apenas aporta al fisco;

- En términos de exenciones, tasas y otros tratamientos tributarios especiales, existe todavía un alto predominio de los mismos. Aunque es importante señalar que en los últimos años se observa una tendencia a disminuir los porcentajes que representan dichos tratamientos;
- La evasión fiscal en Paraguay continúa siendo bastante elevada (no se cuentan con datos estadísticos oficiales al respecto). Esta situación es consecuencia directa de la escasa eficiencia en materia de supervisión y control por parte de los órganos competentes del Estado.

Conclusión y recomendación

En los últimos años los ingresos totales de la Administración Central han promediado alrededor del 18 por ciento del PIB. En términos nominales podemos notar una clara tendencia positiva de los mismos, como consecuencia directa de factores tales como:

1. La implementación de la reforma tributaria del año 2004 que puede ser considerada de fundamental importancia ya que el objetivo fundamental de la misma fue la formalización de la economía, en gran medida alcanzado. Es indiscutible que esta reforma, si bien no produjo grandes cambios en la estructura tributaria, en términos nominales produjo de manera significativa un incremento en los ingresos. Cabe considerar que, antes de ser implementado, el gobierno estuvo a punto de caer en cesación de pagos.
2. El extraordinario crecimiento económico experimentado especialmente a partir del año 2003 (con un crecimiento promedio de 4.3% del PIB) es sin lugar a dudas un factor determinante en el incremento de los ingresos tributarios. Este incremento registrado en los ingresos tributarios como consecuencia directa del periodo de expansión fue de aproximadamente 1,3% del Producto Interno Bruto.
3. El importante crecimiento experimentado en el flujo de divisas provenientes de las remesas de familiares en el exterior actualmente juega un papel fundamental dentro de la economía paraguaya, constituyéndose hoy en una incuestionable fuente de recursos para los hogares. La contribución de estos flujos externos a los ingresos tributarios de la Administración Central no es muy significativa y constituye solo un 0,75% de los mismos.

Si bien la recaudación tributaria de Paraguay ha experimentado un crecimiento significativo, en términos del PIB la misma no ha evolucionado significativamente, representando apenas

un 12%, por debajo de los países de América Latina y muy por debajo de algunos países desarrollados. Sin embargo, Paraguay tiene la ventaja de que los ingresos no tributarios, particularmente las regalías de Itaipú y Yacyretá, aportan un monto significativo a las arcas del Estado.

Una de las principales causas de la baja presión tributaria en Paraguay sigue siendo su escasa capacidad recaudatoria, esto habla de la baja eficacia en la administración tributaria, que se deduce en un alto nivel de evasión.

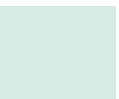
Otros factores a ser tenidos en cuenta y no menos importantes son la alta tasa de informalidad de la economía, la corrupción imperante en estamentos claves de la Administración del Estado, así como las múltiples exenciones, regímenes especiales y beneficios fiscales que todavía existen dentro del sistema tributario.

En ese sentido y como forma de ir mejorando los niveles y la calidad de los Ingresos en Paraguay, se deberían tener en cuenta los siguientes aspectos:

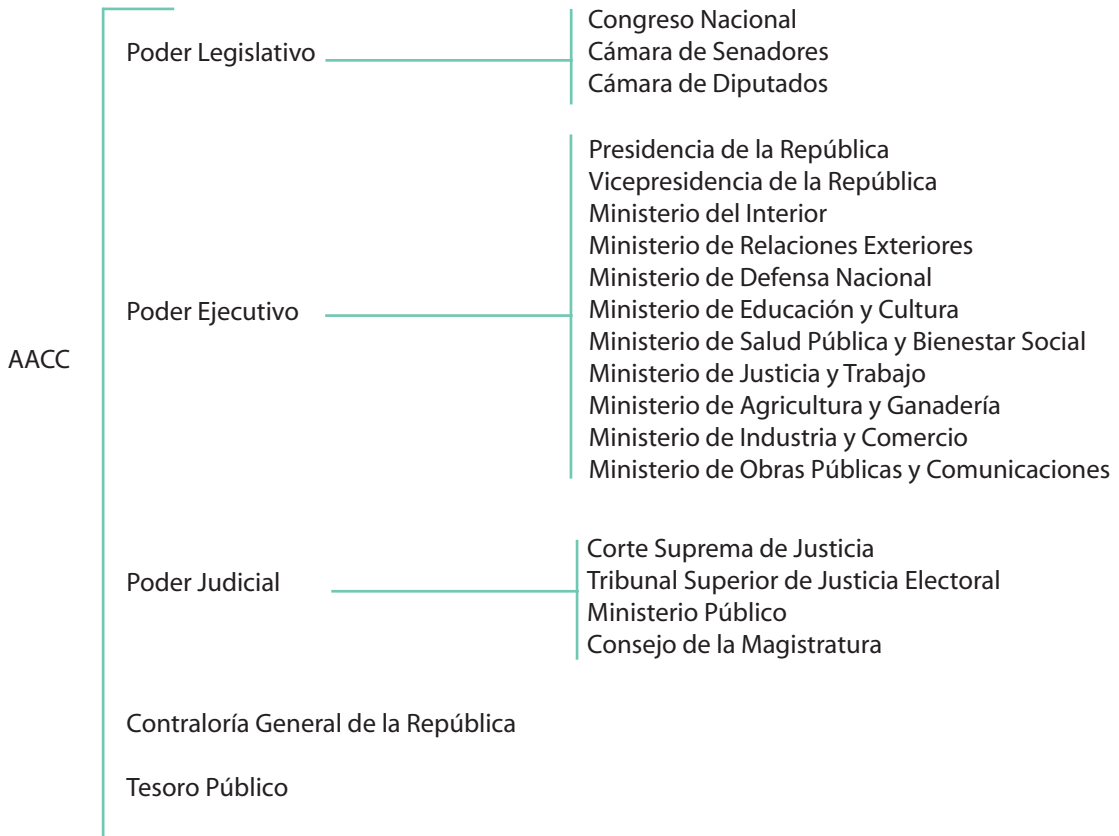
- La aplicación del ingreso a la renta personal, el cual ya ha sido introducido por ley y que apunta a una formalización de la economía, para generar mayores ingresos al fisco y también para crear nuevas oportunidades de empleos formalizados;
- La ampliación de la base del impuesto a la renta de las empresas, de tal forma que cubra todas las empresas;
- El análisis, aplicación y puesta en marcha de impuesto a los bienes raíces y la tierra;
- El análisis, aplicación y puesta en marcha de las tasas de impuestos al consumo de gasolina existentes, así como explorar maneras de aumentar las tasas y recaudaciones provenientes de otros impuestos al consumo, tales como cigarrillos, tabacos y bebidas, etc.;
- Combate frontal a la corrupción; y reducir el alto grado de evasión a través de mejoras en la administración aduanera y tributaria, en materia de supervisión y control;
- Continuar con el proceso de eliminación de las exenciones, regímenes y beneficios fiscales actualmente existentes;
- Evaluar la posibilidad de extender la base impositiva a la agricultura, y la posibilidad de establecer regímenes de retenciones y/o impuestos a las rentas agropecuarias.

Bibliografía

- Banco Mundial (2007). *World Development Indicators*. Washington DC.
- Banco Mundial. *Paraguay: Análisis del Gasto Público*. Informe N° 32797-2PY, 2005.
- Banco Central del Paraguay (varios). *Informe Económico*, Asunción.
- Banco Central del Paraguay (varios). *Boletín de Cuentas Nacionales*, Asunción.
<http://www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/portal2.htm>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Estudio de Opinión sobre las Remesas en Paraguay*.
<http://www.iadb.org/mif/remittances/>
- 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 Zárate W. (2008). Banco Mundial. *Opciones de Desarrollo Económico y Social. Hacia un Marco Fiscal de Mediano Plazo*.
- Croce E., Da Costa M. et Juan Ramón H. *Programación financiera, métodos y aplicación al caso de Colombia*. Instituto del FMI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DGEEC-STP-PR. *Principales Resultados de la Encuestas de Hogares 1997/98, 1999, 2000/01, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007*. Fernando de la Mora: DGEEC, www.dgeec.gov.py
- DGAES - Dirección de Asuntos Económicos y Sociales. Marzo, 2006.
- Estructura de los ingresos federales en México. SIID. SIA. División de Economía y Comercio.
- Fondo Monetario Internacional. *Government Finance Statistics*. Washington, DC, 2006
- Ministerio de Hacienda. *Informe de Gestión año 2007*.
- Ministerio de Hacienda (varios). *Informe de gestión*, Asunción.
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Economía e Integración. *Informe sobre la situación financiera de la Administración Central 1998-2007*.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Editorial Mc Graw Hill.
- Monitoreo Fiscal (varios). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- PNUD - Paraguay (2008). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el desarrollo*.
- Petito, Horacio (2008). *Legislación Tributaria*. Intercontinental Editora.
- Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (varios). *Análisis de coyuntura fiscal*, Asunción.
- Subsecretaría de Estado de Tributación (varios). *Informes Económicos Tributarios*, Asunción.
<http://www.set.gov.py>
- Tagle, Sánchez. *El ciclo económico y la recaudación tributaria en el Perú (1993-2001)*.
<http://eumed.net/coursecon/ecolat/pe/econcusco/mctagle.htm>



Anexo 1
Estructura Orgánica de la Administración Central²⁷



²⁷ El Tesoro Público formó parte de las entidades de la Administración Central hasta el año 2006.

Anexo 2

Administración Central

Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos 1998 - 2007

(En Miles de Millones de US\$)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	1.379	1.294	1.217	1.197	879	948	1.281	1.375	1.710	2.158
INGRESOS CORRIENTES	1.376	1.291	1.217	1.196	877	947	1.279	1.370	1.704	2.153
INGRESOS TRIBUTARIOS	910	764	768	687	506	575	826	890	1.122	1.398
Impuesto a la renta	173	176	137	110	101	98	148	155	171	245
IVA	390	334	330	290	217	245	325	391	503	701
Selectivo al consumo	111	98	125	138	92	110	168	165	197	261
Comercio exterior	193	127	140	120	84	104	152	132	164	167
Otros tributarios	43	29	36	28	11	18	34	47	88	24
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	450	510	436	462	339	347	414	438	528	660
Contribución al fondo de jubilación	90	92	86	75	59	58	74	88	100	150
Royalties	275	318	224	309	218	233	275	269	336	407
Otros no tributarios	85	101	125	78	62	57	65	81	93	104
DONACIONES	4	4	6	8	8	7	6	10	9	43
TRANSFERENCIAS	13	12	8	25	25	17	32	29	40	47
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0	0	0	14	0	0	1	3	4	5
INGRESOS DE CAPITAL	2	4	0	1	1	1	2	5	6	5

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH.

Anexo 3

Administración Central

Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos 1998 - 2007

(En Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	17,4	17,8	17,2	18,8	17,4	17,0	18,4	18,3	18,3	17,9	17,9
INGRESOS CORRIENTES	17,4	17,8	17,2	18,8	17,4	17,0	18,4	18,2	18,3	17,9	17,8
INGRESOS TRIBUTARIOS	11,5	10,5	10,8	10,8	10,0	10,3	11,9	11,8	12,0	11,6	11,1
Imp. a la renta	2,2	2,4	1,9	1,7	2,0	1,7	2,1	2,1	1,8	2,0	2,0
IVA	4,9	4,6	4,7	4,6	4,3	4,4	4,7	5,2	5,4	5,8	4,9
Selectivo al consumo	1,4	1,4	1,8	2,2	1,8	2,0	2,4	2,2	2,1	2,2	1,9
Comercio exterior	2,4	1,8	2,0	1,9	1,7	1,9	2,2	1,8	1,8	1,4	1,9
Otros ingresos tributarios	0,5	0,4	0,5	0,4	0,2	0,3	0,5	0,6	0,9	0,2	0,5
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	5,7	7,0	6,1	7,3	6,7	6,2	5,9	5,8	5,7	5,5	6,2
Contribución al fondo de jubilación	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Royalties	3,5	4,4	3,2	4,9	4,3	4,2	4,0	3,6	3,6	3,4	3,9
Otros no tributarios	1,1	1,4	1,8	1,2	1,2	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2
DONACIONES	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1
TRANSFERENCIAS	0,2	0,2	0,1	0,4	0,5	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH.

Anexo 4

Administración Central

Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos 1998 - 2007

(En Porcentaje del TOTAL)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INGRESOS CORRIENTES	99,8	99,7	100,0	99,9	99,9	99,9	99,8	99,6	99,7	99,8	99,8
INGRESOS TRIBUTARIOS	66,0	59,1	63,1	57,4	57,6	60,6	64,5	64,7	65,7	64,8	62,3
Imp. a la renta	12,6	13,6	11,3	9,2	11,5	10,3	11,5	11,3	10,0	11,3	11,3
IVA	28,3	25,8	27,1	24,2	24,7	25,9	25,4	28,4	29,4	32,5	27,2
Selectivo al consumo	8,0	7,6	10,3	11,5	10,5	11,6	13,1	12,0	11,5	12,1	10,8
Comercio exterior	14,0	9,8	11,5	10,0	9,6	11,0	11,8	9,6	9,6	7,7	10,5
Otros tributarios	3,1	2,2	2,9	2,3	1,3	1,9	2,6	3,4	5,1	1,1	2,6
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	32,6	39,4	35,8	38,6	38,5	36,7	32,3	31,8	30,9	30,6	34,7
Contribución al fondo de jubilación	6,5	7,1	7,1	6,3	6,7	6,1	5,8	6,4	5,8	6,9	6,5
Royalties	19,9	24,6	18,4	25,8	24,8	24,6	21,5	19,5	19,6	18,8	21,8
Otros no tributarios	6,2	7,8	10,3	6,5	7,0	6,0	5,1	5,9	5,4	4,8	6,5
DONACIONES	0,3	0,3	0,5	0,7	1,0	0,8	0,4	0,7	0,5	2,0	0,7
TRANSFERENCIAS	0,9	0,9	0,6	2,1	2,8	1,8	2,5	2,1	2,3	2,2	1,8
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
INGRESOS DE CAPITAL	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH.

Anexo 5

Administración Central

Evolución de la ejecución presupuestaria de los ingresos 1998 - 2007

(En Porcentaje de cada ingreso)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INGRESOS CORRIENTES	99,8	99,7	100,0	99,9	99,9	99,9	99,8	99,6	99,7	99,8	99,8
INGRESOS TRIBUTARIOS	66,1	59,2	63,1	57,4	57,6	60,7	64,6	65,0	65,9	64,9	62,5
Imp. a la renta	19,0	23,0	17,9	16,1	20,0	17,0	17,9	17,4	15,2	17,5	18,1
IVA	42,8	43,7	43,0	42,2	42,9	42,7	39,3	43,9	44,8	50,2	43,6
Selectivo al consumo	12,2	12,9	16,3	20,1	18,2	19,1	20,4	18,6	17,6	18,7	17,4
Comercio exterior	21,2	16,6	18,2	17,5	16,7	18,1	18,3	14,9	14,6	11,9	16,8
Otros tributarios	4,8	3,8	4,7	4,1	2,2	3,1	4,1	5,2	7,8	1,7	4,2
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	32,7	39,5	35,8	38,7	38,6	36,7	32,4	32,0	31,0	30,7	34,8
Contribución al fondo de jubilación	19,9	18,0	19,8	16,3	17,4	16,6	17,8	20,1	18,9	22,7	18,8
Royalties	61,1	62,3	51,4	66,9	64,4	67,1	66,5	61,4	63,6	61,6	62,6
Otros no tributarios	19,0	19,7	28,8	16,8	18,3	16,3	15,7	18,5	17,5	15,7	18,6
DONACIONES	0,3	0,3	0,5	0,7	1,0	0,8	0,4	0,7	0,5	2,0	0,7
TRANSFERENCIAS	0,9	0,9	0,6	2,1	2,8	1,8	2,5	2,1	2,4	2,2	1,8
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
INGRESOS DE CAPITAL	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH.

Anexo 6

Correlation coefficients, using the observations 1998:1-2007:4
5% critical value (two-tailed)=0.3120 for n=4

hp_PIB_real	hp_Lng_total	hp_Lng_trib	hp_Lng_n_trib	
1.0000	0.6322	0.5065	0.5956	hp_PIB_real
	1.0000	0.8073	0.7044	hp_Lng_total
		1.0000	0.3258	hp_Lng_trib
			1.0000	hp_Lng_n_trib

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 7

Paraguay: PIB y población Año base 1994

Años	PIB Miles de guaraníes		Población ¹	PIB por Habitante Guaraníes al año		Var % pob
	Precios Corrientes	Precios Constantes		Precios Corrientes	Precios Constantes	
1998	21.580.611.631	14.499.897.561	5.127.167	4.209.071	2.828.053	2,2
1999	22.771.596.419	14.285.044.724	5.236.543	4.348.593	2.727.953	2,1
2000	24.736.526.025	13.807.125.511	5.346.267	4.626.878	2.582.573	2,1
2001	26.465.663.105	14.092.143.449	5.456.418	4.850.373	2.582.673	2,1
2002	29.104.530.271	14.085.299.113	5.566.852	5.228.185	2.530.209	2,0
2003	35.666.425.124	14.626.119.121	5.677.448	6.282.123	2.576.178	2,0
2004	41.521.882.611	15.230.949.761	5.788.088	7.173.679	2.631.430	1,9
2005*	46.169.309.867	15.666.322.429	5.898.651	7.827.096	2.655.916	1,9
2006*	52.270.098.227	16.346.326.199	6.009.143	8.698.428	2.720.243	1,9
2007**	60.413.528.630	17.396.071.637	6.119.642	9.872.069	2.842.662	1,8

¹ Fuente: Documento proyecciones de la población - DGEEC

* Cifras preliminares sujetas a variación

** Cifras estimadas sujetas a variación

Anexo 8

Paraguay: PIB y población
Año base 1994

Años	PIB Miles de dólares		Población	PIB por habitante dólares del año		Variación	% Deflactor PIB
	Precios Corrientes	Precios Constantes		Precios Corrientes	Precios Constantes		
1998	7.913.682	7.615.492	5.127.167	1.543	1.485	-1,6	148,8
1999	7.300.929	7.502.650	5.236.543	1.394	1.433	-3,5	159,4
2000	7.100.036	7.251.642	5.346.267	1.328	1.356	-5,3	179,2
2001	6.447.382	7.401.336	5.456.418	1.182	1.356	0,0	187,8
2002	5.092.656	7.397.741	5.566.852	915	1.329	-2,0	206,6
2003	5.551.901	7.681.785	5.677.448	978	1.353	1,8	243,9
2004	6.972.608	7.999.448	5.788.088	1.205	1.382	2,1	272,6
2005*	7.505.252	8.228.111	5.898.651	1.272	1.395	0,9	294,7
2006**	9.503.654	8.585.255	6.009.143	1.582	1.429	2,4	319,8
2007**	12.082.706	9.136.592	6.119.642	1.974	1.493	4,5	347,3

¹ Fuente: Documento proyecciones de la población - DGEEC

* Cifras preliminares sujetas a variación

** Cifras estimadas sujetas a variación