

Efectividad de la Política Tributaria en Paraguay. Antes y después de la Reforma



Walter A. Zárate A.

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: Enero 2010
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, poniendo énfasis en la transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

En el presente material, se pretende verificar las implicancias potenciales de las reformas tributarias llevadas a cabo en el Paraguay con especial énfasis en la segunda, implementada en el año 2004. Algunos aspectos relativos a la administración tributaria también serán abordados considerando las dos fases de la reforma: la administrativa y la de adecuación fiscal.

En primer lugar, se procederá a verificar la efectividad de la aplicación de la política tributaria en el país antes y después de la reforma, realizando un análisis exhaustivo de la situación fiscal en particular. Para el efecto, la elaboración de indicadores fiscales será de fundamental importancia, tanto para el análisis comparativo entre los distintos periodos de tiempo como también para compararlos con resultados obtenidos en otros países con características similares.

En el documento se analizan también las distintas fuentes de recaudación tributaria del gobierno central, con énfasis en la evolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la renta de las Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios (IRACIS), por ser los motores generadores de los recursos impositivos con que actualmente cuenta el gobierno.

La estructura de este documento es la siguiente: en el primer capítulo se hace una breve reseña sobre los antecedentes de la Reforma Tributaria en Paraguay con énfasis en la segunda, llevada a cabo en el año 2004. En el segundo capítulo, pasamos a analizar el Sistema Tributario Paraguayo actual con énfasis en la evolución y la estructura tributaria. En el tercer capítulo se mide la efectividad de la Política Tributaria mediante la elaboración de indicadores fiscales. Finalmente, en el quinto capítulo se presenta algunas conclusiones y recomendaciones básicas para mejorar la efectividad de la política tributaria en Paraguay.

Abreviaturas y Siglas

AACC	Administración Central
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CF	Consumo Final
EFIC	Eficiencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRACIS	Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios
MH	Ministerio de Hacienda
OFIP	Observatorio Fiscal y Presupuestario
PIB	Producto Interno Bruto
PROD	Productividad
SET	Sub Secretaría de Estado de Tributación
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IPC	Índice de Precios al Consumidor

I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN PARAGUAY	7
Contexto General	7
II. EL SISTEMA TRIBUTARIO DE PARAGUAY 1998-2009	13
A. Evolución de la recaudación	13
B. Cambios en la estructura tributaria	15
III. EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LA POLITICA TRIBUTARIA EN PARAGUAY	17
A. Número de Contribuyentes	17
B. Indicadores de Exoneración Fiscal	20
C. Evolución del IVA y el Impuesto a la Renta	21
D. Indicadores de Productividad y Eficiencia	22
E. Indicadores de Erosión Fiscal	24
F. Evolución de la Recaudación Fiscal de la AACC en términos reales	25
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	32
ANEXO	33
Lista de cuadros	
Cuadro 1. Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público	8
Cuadro 2. Reforma Administrativa y Adecuación Fiscal	8
Cuadro 3. Nuevo Código Aduanero	10
Cuadro 4. Metodología de Cálculo – Productividad y Eficiencia	24
Lista de tablas	
Tabla 1. Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)	14
Tabla 2. Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)	15
Tabla 3. Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según tipo de impuestos (Periodo 2003-2008)	18
Tabla 4. Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según estado (Periodo 2002-2008)	19
Tabla 5. Evolución de los Principales Ingresos Tributarios (Periodo 1998-2009, En millones de Guaraníes y % del PIB)	21
Tabla 6. Indicadores Fiscales de Eficiencia y Productividad (Periodo 1992-2009)	22
Tabla 7. Evolución de Recaudación Fiscal de la AACC (Periodo 1991-2009)	26
Lista de gráficos	
Gráfico 1. Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)	14
Gráfico 2. Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según estado	19
Gráfico 3. Exoneraciones Fiscales – Administración Tributaria	20
Gráfico 4. Productividad y Eficiencia del IVA (1992-2009)	23
Gráfico 5. Productividad del Impuesto a la Renta (1992-2009)	24
Gráfico 6. Indicadores de Erosión Fiscal (Periodo 1992-2009)	25
Gráfico 7. Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1991-2009)	27



I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN PARAGUAY

Contexto General¹

En el año 2003, se da inicio a la reforma tributaria en Paraguay con la promulgación de la Ley 2345 (Recuadro 1) de las Cajas Fiscales. Esta reforma encarada por el gobierno consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, del cual se hacía cargo el Gobierno Central. Además del problema anual de transferencia para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos: (i) a mediano plazo era insostenible, (ii) la heterogeneidad de las diferentes cajas significaba una grave falta de equidad en el sistema y (iii) la no probabilidad del seguro al cambiar un funcionario de un sector a otro dentro del gobierno constituía un obstáculo serio para ordenar el sector público.

La reforma más profunda ha sido la Ley 2421 de Adecuación Fiscal, promulgada en julio de 2004 (Recuadro 2). La reforma tributaria contemplaba la formalización de la economía y corregir la muy baja presión tributaria, manteniendo tasas impositivas bajas; ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. La norma tributaria previa (Ley 125/91) tenía demasiados escapes legales que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros impuestos universales, como el tributo sobre la renta personal², o sobre la ganancia del capital o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas.

Esta reforma impositiva pretendía simplificar el sistema tributario aplicando la fórmula 10-10-10, es decir, aplicar la tasa de 10% a los principales impuestos; 10% de IVA para todos los productos (incluyendo la soja) y servicios, 10% de impuesto a la renta personal para personas con ingresos superiores a 10 salarios mínimos y 10% de impuesto a las empresas (agropecu-

1 Para más detalle ver: Borda, D. Ed. (2003). Globalización y Crisis Fiscal: casos de Argentina, Brasil y Paraguay. Asunción: CADEP.

2 Que hasta el presente no se logró implementar.

cuarias, industriales y de servicio). Con estas medidas se pretendía un rendimiento de 1,5% del PIB. El proyecto original ha sido modificado bajo la fuerte presión de sectores afectados, principalmente sectores empresariales influyentes y líderes políticos.

El razonamiento opuesto a la reforma argumentaba que, aún siendo Paraguay uno de los países con una menor presión tributaria (10-12% del PIB), la carga tributaria vigente en su momento restaba competitividad al sector privado y una mayor recaudación no aseguraba, una mejora del ambiente de negocios como servicios públicos más eficientes y mejor infraestructura física.

Recuadro 1.

Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público

La reforma tiene como objetivo asegurar un funcionamiento equilibrado y sostenible de las Cajas Fiscales en el corto y largo plazo. La misma contempla la transformación del marco legal; la reducción de las asimetrías en los beneficios de las diferentes cajas y la inclusión de disposiciones expresas que exigen metas e informes de gestión, auditorías anuales automáticas, y la depuración y actualización permanente de la base de datos. El sistema incluye cajas de varios grupos de empleados estatales: funcionarios de la Administración Central, funcionarios del Poder Judicial, magisterio, docentes universitarios, policías, militares, que han contado con diferentes regímenes de beneficios que creaban situaciones de privilegio o de discriminación.

El déficit del sector contributivo de las Cajas Fiscales (Jubilaciones) constituía la fuente más importante del déficit del Gobierno Central y un grave problema para la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Las mencionadas cajas eran estructuralmente deficitarias y la insuficiencia de los aportes a los fondos de jubilaciones requería transferencias del Tesoro. El Ministerio de Hacienda planteó, por consiguiente, la necesidad de corregir el desequilibrio financiero y la inequidad del sistema.

Fue formulada la Ley 2345 de “Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal”, promulgada el 24 de diciembre de 2003, que eleva del 14 al 16% la tasa de aportes de todos los programas de jubilaciones administrados por el Ministerio de Hacienda; suprime el pago de aguinaldo a jubilados y pensionados; y establece nuevas normas de edad de retiro y de base de cálculo de la jubilación.

Esta Ley dispuso, además, la separación de los sectores contributivos (jubilaciones) y no contributivos (pensiones) de las Cajas Fiscales.

Recuadro 2.

Reforma Administrativa y Adecuación Fiscal

- **Impuesto a la Renta de las Empresas:** Reduce del 30% al 10% (20% en el 2005 y el 10% en el 2006) la tasa general del impuesto a las ganancias de las actividades industriales, comerciales y de servicios;
- **Impuesto a la Renta Agropecuaria:** Las grandes explotaciones (> a 300 hectáreas (Ha) en la Región Oriental (RO) y a 1.500 Ha en el Chaco, CH) están sujetas a una tasa de 10% sobre la renta neta; mientras que a las medianas explotaciones (< a 300

Ha y > a 20 Ha para la RO; y < a 1.500 Ha y > a 100 Ha en el CH) se les aplicará una tasa de 2,5% sobre la renta presunta que se calculará sobre la base del índice de productividad. Quedan exoneradas las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 Ha en la RO y de hasta 100 Ha en el CH;

- **Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente:** Elimina el tributo único e introduce una tasa de impuesto a la renta del 10%. Eleva de Gs. 52 a 100 millones el límite para permanecer en este régimen y permite al contribuyente deducir las totalidad de sus gastos y la totalidad del IVA crédito;
- **Impuesto a la Renta Personal:** Grava con una tasa de 10% la renta neta de las personas y sociedades simples con ingreso superior a 10 salarios mínimos mensuales, con 8% a los que tienen ingresos menores a 10 y mayores a 3 salarios mínimos y exonera a los que tienen ingresos inferiores a 3 salarios mínimos. Plantea una aplicación gradual, empezando por los de mayores ingresos;
- **Patente Fiscal Transitoria:** Grava por 2 años con una tasa de 2% la tenencia de automóviles de lujo, cuyo valor de importación supere los US\$ 30.000.
- **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** Extiende la base de contribuyentes del IVA, pero reduce la tasa para los medicamentos y para los artículos esenciales de la canasta familiar y mantiene la exoneración de los productos agropecuarios en estado natural. Extiende el IVA a transacciones comerciales anteriormente exoneradas como: la enajenación y el arrendamiento de inmuebles; la importación de crudo y la comercialización de combustibles derivados del petróleo; la venta de billetes y boletos de juegos y apuestas; y las ventas realizadas y los servicios prestados por las pequeñas empresas. Otorga a los fabricantes de bienes de capital el mismo trato de devolución de IVA que concede a los exportadores;
- **Exenciones:** Elimina una gran cantidad de exenciones y exoneraciones fiscales establecidas en diferentes cuerpos legislativos. La Ley anterior otorgaba 46 exenciones.

TIPO DE IMPUESTO	Ley Anterior 125/91	Adecuación Fiscal Ley 2421/04
Impuesto a la Renta		
Renta de Act. Com. Ind. o de Servicios	30%	20% - 10%
Renta de Actividades Agropecuarias	0.9%	10%
Renta del Pequeño Contribuyente	4%	3%
Renta de Personas Físicas	0%	10% - 8%
Impuesto al Valor Agregado		
Inmuebles y ciertas prestaciones	0%	5%
Canasta familiar y medicamentos	0% - 10%	5%
General	10%	10%
Impuesto Selectivo al Consumo		
Cigarrillos y tabacos elaborados	7% - 8%	12%
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	8% - 10%	5% - 10% - 12%
Líquidos alcohólicos (carburantes, etc.)	5% - 10%	10%
Combustibles del petróleo	50%	50%
Perfumes, electrodomésticos, armas, etc.	0%	1% - 5%
Impuestos a los Actos y Documentos		
Transferencias de dinero dentro del país	1%	1,5%
Transferencias de dinero al exterior	1,5 por mil	2 por mil

Otra reforma importante, vinculada a las dos primeras mencionadas en el campo fiscal, ha sido la promulgación de la Ley 2422/04 del nuevo Código Aduanero, que actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre las posibilidades de la profesionalización de los recursos humanos (Recuadro 3).

Las reformas en el ámbito aduanero se basaron en tres principios: (i) mayor eficiencia; (ii) transparencia mejorada; (iii) optimización de recursos. La reforma apunta a profesionalizar la administración aduanera, racionalizar el procedimiento y fortalecer la administración de impuestos sobre productos importados.

Recuadro 3.

Nuevo Código Aduanero

La aprobación de la Ley 2422 de la Reforma del “Código Aduanero” el 15 de julio de 2004, pretende aportar cambios relevantes a la gestión de la Dirección Nacional de Aduanas y tienen por objetivo la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización y la facilitación del Comercio Exterior.

Anteriormente, la Dirección de Aduanas dependía del Vice Ministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda. Esta ley convierte a la Aduana en Dirección Nacional de Aduanas que es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a recursos humanos el nuevo código prevé la profesionalización del personal dentro de un marco de probidad y transparencia como principios que orientarán el desarrollo de las funciones de la Dirección Nacional de Aduanas.

La informatización de todos los servicios aduaneros promoverá la simplificación de procedimientos otorgando facilidades para el uso de la tecnología de la información. Con la aplicación de sistemas informáticos, la Dirección Nacional de Aduanas adopta procedimientos y mecanismos que simplifiquen el despacho aduanero.

En el nuevo código se establecen Regímenes Aduaneros renovados y más explícitos, en cuanto a la definición de los destinos aduaneros y la preeminencia de las atribuciones aduaneras en zona primaria; además introduce el Depósito Temporal de mercaderías de importación, con el cual se da mayor énfasis al depositario definiendo más claramente sus requisitos y obligaciones, y se otorga mayor facilidad a los depósitos temporales. El Nuevo Código contempla las siguientes modalidades:

- Régimen de depósito aduanero.
- Régimen de admisión temporaria para perfeccionamiento activo.
- Régimen de exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo.
- Régimen de transformación bajo control aduanero.

Además, en el presente Código Aduanero se contempla el Derecho de Petición y Consulta donde toda persona que tenga interés legítimo podrá formular peticiones y consultas sobre aspectos vinculados a la aplicación de la legislación aduanera a un régimen, tratamiento, operación aduanera, y toda la información solicitada será proporcionada en forma gratuita.

Si bien las nuevas leyes fiscales aprobadas en 2003 y 2004 son fundamentales, sus resultados plenos no fueron inmediatos. Las reformas en la gestión del Ministerio de Hacienda deberían dar resultados inmediatos en varios campos tales como: revertir la situación de la brecha financiera; eliminar los atrasos de la deuda; contener el déficit fiscal creciente logrando disminuir la evasión y la falta de transparencia en la recaudación y mejorando la asignación de los recursos; hacer innovaciones para mejorar el funcionamiento institucional, fundamentalmente para planificar y hacer el seguimiento de las transferencias, de la ejecución de los préstamos externos y del cumplimiento de las metas sociales y económicas del sector público.

El objetivo era transformar el Ministerio de Hacienda, de una institución dedicada al presupuesto y al manejo de la caja del Estado a un Ministerio que priorice la responsabilidad fiscal, la transparencia, que coordine, como titular del Equipo Económico, las políticas macroeconómicas y extienda el puente con los diferentes agentes económicos para diseñar y evaluar un nuevo modelo de desarrollo. Para cumplir estos últimos objetivos, necesariamente, se debería, primero, mejorar la organización interna.

La estrategia trazada por el Ministerio de Hacienda y algunos de los resultados más importantes estuvieron concentrados en cuatro componentes:

- i. Fortalecimiento de entidades existentes para mejorar la gestión;
- ii. Creación de nuevas unidades para fortalecer la administración y control;
- iii. Desarrollo del gobierno electrónico para ganar eficiencia y transparencia y,
- iv. Mejorar la coordinación interinstitucional.

Finalmente, las finanzas públicas dependen de la buena coordinación con otras instituciones para lograr más eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en su gestión. Sin entrar a discutir la coordinación del Equipo Económico desde el Ministerio de Hacienda se han promovido varias iniciativas de cooperación mutua:

- i. Con el Banco Central para conciliar las deudas internas de ambas instituciones;
- ii. Con la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública para encarar la planificación y racionalización de recursos financieros y de recursos humanos del sector público;
- iii. Con el Ministerio de Educación y Cultura para realizar una campaña anual sobre el cumplimiento tributario y para difundir la ética y la responsabilidad pública;
- iv. Con el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Educación y Cultura para impulsar el desarrollo sostenible basado en la contribución del Estado en el campo de la educación superior, el desarrollo tecnológico y la agroindustria;
- v. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores particularmente sobre dos iniciativas con fuerte intervención de los expertos de Hacienda: el canje de Deuda por Naturaleza y la creación de los Fondos Estructurales del Mercosur.

El segundo pilar de la reforma ha sido el sistema financiero. Las reformas financieras han avanzado pero más lentamente que las fiscales. La primera Ley 2334, promulgada en diciembre 2003, permitió dotar de un importante instrumento al Banco Central para la creación de un fondo de garantía de depósitos para cubrir a los ahorristas en el caso de una eventual quiebra de una entidad financiera.

Esta Ley, al mismo tiempo, facilita la resolución rápida o extinción de una entidad financiera en caso de una quiebra con el objeto de evitar el efecto contagio. La reforma de la banca

pública era una segunda prioridad del sector financiero. Se ha retrasado el proyecto original de la creación de la banca pública de primer y segundo piso bajo una sola ley, para ser separado luego, a iniciativa del Ministerio de Hacienda, en dos proyectos legislativos.

La Ley 2640 promulgada el 27 de julio de 2005 ha creado la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como un banco de segundo piso, fusionando tres fondos existentes (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Industrial y Global de Micro Crédito). La AFD inició sus operaciones en 2006.

II. EL SISTEMA TRIBUTARIO DE PARAGUAY 1998-2009

A. Evolución de la recaudación

Para tener una idea preliminar sobre el impacto de la reforma, en la tabla 1 se detallan los ingresos de los principales impuestos como porcentaje del PIB, es decir, aquella que relaciona los ingresos tributarios con el PIB.

Podemos notar que la evolución de la recaudación tributaria bajo este concepto ha tenido un aumento sostenido durante el periodo 1998-2009, que se explica fundamentalmente por el incremento registrado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En particular, podemos notar un importante aumento en la recaudación tributaria en el año 2004 de 1,6 por ciento del PIB, coincidentemente con el año de aplicación de la reforma tributaria. (Tabla 1, Gráfico 1).

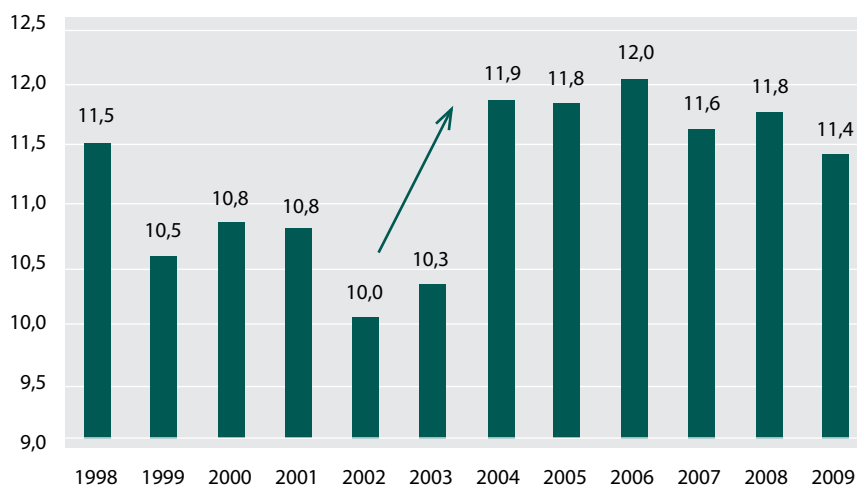
Por otro lado, en términos nominales, la recaudación tributaria total en Paraguay pasó de Gs 2.484.521 millones en el año 1998 a Gs 9.207.033 millones en el año 2009, con un crecimiento promedio anual, en términos reales de poco más del 5 por ciento (deflactado por el índice de precios al consumidor, IPC). (Anexo 1 y 2).

Tabla 1.
Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)
 (Como % del PIB)

Año	Impuesto a la Renta	IVA	Selectivo al Consumo	Comercio Exterior	Otros Ingresos	Total Ingresos Tributarios
1998	2,2	4,9	1,4	2,4	0,5	11,5
1999	2,4	4,6	1,4	1,8	0,4	10,5
2000	1,9	4,7	1,8	2,0	0,5	10,8
2001	1,7	4,6	2,2	1,9	0,4	10,8
2002	2,0	4,3	1,8	1,7	0,2	10,0
2003	1,7	4,4	2,0	1,9	0,3	10,3
2004	2,1	4,7	2,4	2,2	0,5	11,9
2005	2,1	5,2	2,2	1,8	0,6	11,8
2006	1,8	5,4	2,1	1,8	0,9	12,0
2007	2,0	5,8	2,2	1,4	0,2	11,6
2008	2,1	6,1	1,9	1,4	0,2	11,8
2009	2,7	5,1	1,7	1,2	0,7	11,4

Fuente: Elaboración propia con datos del MH

Gráfico 1.
Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)
 (Como % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del MH

B. Cambios en la estructura tributaria

La ley 2421/04 si bien establece las pautas para formalizar la economía, no introduce grandes cambios en la estructura tributaria. En ese sentido, podemos apreciar que el sistema impositivo paraguayo continua apoyándose fuertemente en los ingresos tributarios provenientes del IVA, el impuesto a la renta de las empresas, el impuesto selectivo al consumo, el impuesto al comercio exterior y los otros ingresos³, y en menor medida en los ingresos no tributarios provenientes fundamentalmente de los royalties y compensaciones. (Anexo 4)

Tabla 2.

Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1998-2009)

(En porcentaje del total)

CONCEPTO	Promedio 1998-2003	Promedio 2004-2009
Ingreso Total	100,0	100,0
Ingresos Tributarios	60,6	65,6
Impuesto a la renta	11,4	12,0
IVA	26,0	30,1
Selectivo al consumo	9,9	11,6
Comercio exterior	11,0	9,0
Otros ingresos tributarios	2,3	2,9
Ingresos no Tributarios	36,9	29,9
Contribución al fondo de jubilación	6,6	6,6
Royalties	23,0	18,4
Otros Ingresos no tributarios	7,3	4,9
Otros ingresos	2,4	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos del MH

En el periodo previo a la reforma tributaria (1998-2003), alrededor de 61 por ciento de los ingresos totales de la AACC provenía de los Ingresos tributarios, mientras que en el periodo 2004-2009, el porcentaje de estos ingresos aumentó de manera significativa pasando a representar poco más del 65 por ciento de los ingresos totales de la AACC. Este sustancial incremento observado en los ingresos tributarios se debe fundamentalmente al aumento registrado en el IVA, que de 26 por ciento en el periodo pre-reforma paso a representar poco más del 30 por ciento en el periodo pos-reforma.

La gran mayoría de los otros ingresos permanecieron relativamente constantes: el Impuesto a la renta se mantuvo en alrededor del 12 por ciento, el impuesto selectivo al consumo en torno al 10 por ciento y los otros ingresos tributarios en poco más del 2 por ciento de la recaudación tributaria total. El ingreso al comercio exterior sufrió una leve disminución en el periodo en cuestión, que de un 11 por ciento en el periodo previo a la reforma se redujo en aproximadamente 9 por ciento en el periodo inmediatamente posterior a la reforma.

³ Incluye donaciones, transferencias, otros ingresos corrientes y los ingresos de capital.

Por otro lado los ingresos no tributarios, aunque con una tendencia decreciente, comenzaron a ganar preponderancia en la composición de los ingresos del gobierno, esto debido fundamentalmente a la creciente afluencia de los royalties y compensaciones provenientes de las represas de Itaipú y Yacyretá que se viene registrando en los últimos tiempos.

Como se ha visto y a pesar de que la recaudación tributaria ha mejorado desde la implementación de la reforma en el año 2004, no es claro el impacto neto de la reforma sobre los ingresos tributarios. Por tanto, no es posible establecer conclusiones relevantes sobre el éxito relativo de la reforma tributaria si se limita únicamente a observar la evolución de los ingresos tributarios.

III. EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN PARAGUAY

El análisis que se realiza en este apartado intenta determinar, de manera más directa, el impacto de la reforma tributaria en Paraguay, en base a la elaboración de algunos indicadores fiscales, que nos permitan determinar de alguna forma la efectividad y/o la eficiencia de la política tributaria antes y después de la reforma.

Entre los principales indicadores desarrollados presentamos:

- Número de Contribuyentes
- Indicadores de Exoneración Fiscal
- Evolución del IVA y el Impuesto a la Renta
- Indicadores Fiscales de Productividad y Eficiencia
- Indicadores de Erosión Fiscal
- Evolución de la Recaudación Fiscal en términos reales

17

A. Número de Contribuyentes

Los cambios administrativos introducidos debieron haber producido una mejora en la efectividad y la eficiencia de la administración tributaria. Esta efectividad y eficiencia se da como consecuencia del fortalecimiento de la recaudación y de la fiscalización, logrando indefectiblemente una mejora en la cantidad de contribuyentes.

La tabla 3 muestra la evolución en la cantidad de contribuyentes por tipo de impuestos de la Administración Central para el periodo 2003-2008⁴.

⁴ La información se encuentra disponible solo para el periodo comprendido entre 2003-2008.

Tabla 3.

Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según tipo de impuestos
(Periodo 2003-2008)

AÑO	Impuesto a la Renta	%	IVA	%	Selectivo al Consumo	%	Comercio Exterior	%	Otros Impuestos	%	TOTAL	%
2003	95.992		134.567		1.143		7.612		145.470		384.784	
2004	101.637	5,9	147.318	9,5	1.151	0,7	7.868	3,4	151.614	4,2	409.607	6,5
2005	116.888	15,0	174.274	18,3	1.156	0,4	7.993	1,6	160.473	5,8	460.819	12,5
2006	135.750	16,1	225.487	29,4	1.161	0,4	8.238	3,1	171.065	6,6	541.750	17,6
2007	149.214	9,9	394.895	75,1	1.315	13,3	9.331	13,3	209.362	22,4	764.228	41,1
2008	162.123	8,7	443.114	12,2	1.318	0,2	9.352	0,2	229.785	9,8	845.713	10,7
Promedio	126.934	11,1	253.276	28,9	1.207	3,0	8.399	4,3	177.962	9,8	567.817	17,6

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Se puede notar un considerable aumento en la cantidad de contribuyentes, lo que da a entender que la autoridad tributaria ha avanzado hacia su objetivo de formalizar la economía al elevar el número de contribuyentes. En total, el aumento desde el año 2003 hasta el 2008 fue de aproximadamente 119,8 por ciento, pasando de 384.784 a 845.713 contribuyentes. (Tabla 3)

En el año 2004, año de implementación de la reforma tributaria, el número de contribuyentes aumento a una tasa del 6,5 por ciento. A partir del año 2005 en adelante, la cantidad de personas que contribuían al fisco, aumentaron considerablemente a tasas inclusive por encima del 40 por ciento como se observa en el año 2007.

Ahora bien, si se analizan los impuestos más relevantes, tanto para la economía en general como para la reforma en particular, el número de contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumento en promedio 28,9 por ciento y el del impuesto a la Renta en 11,1 por ciento en promedio para el mismo periodo en cuestión. Los aumentos más importantes se dieron a raíz de las intensas campañas de comunicación masiva, con respecto a la necesidad de inscribirse, como persona o como empresa, así como una mayor eficiencia y eficacia en el control.

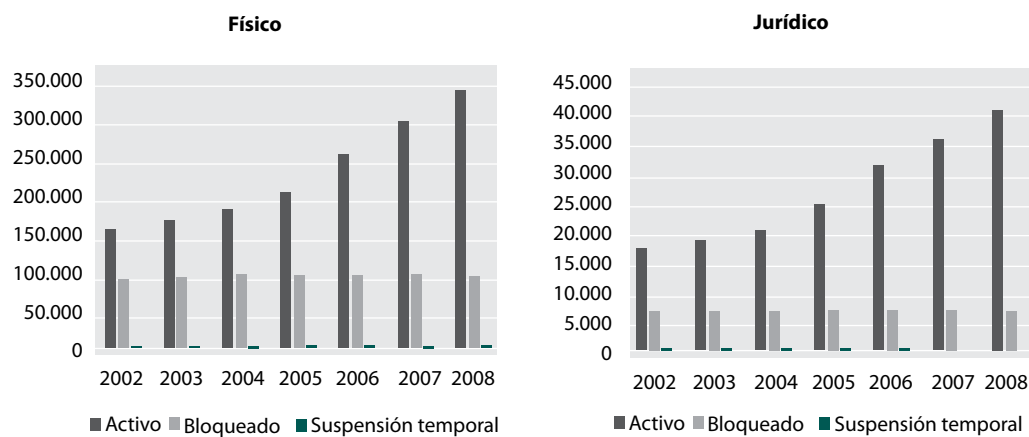
Si clasificamos los contribuyentes, según sean, personas físicas o jurídicas, activos o bloqueados, se observa que los contribuyentes físicos activos pasaron de 152.525 en el 2002 a 330.002 en el 2008, lo que significa en promedio poco más del 13% de incremento anual. Los contribuyentes jurídicos activos se incrementaron de 17.097 en el 2002 a 39.876 en el 2008, lo que representa en promedio un 15,3%. El aumento más importante se ha dado entre el 2005 y 2006, también presumiblemente como fruto de las campañas de difusión de la reforma y de varias medidas que permitieron la profesionalización y modernización de la administración tributaria. (Tabla 4 y Gráfico 2)

Tabla 4.
Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según estado
 (Periodo 2002-2008)⁵

AÑOS	Físico						Jurídico					
	Activo	%	Bloqueado	%	Suspensión temporal	%	Activo	%	Bloqueado	%	Suspensión temporal	%
2002	152.525		88.199		2.738		17.097		6.752		374	
2003	164.232	7,7	90.848	3,0	2.994	9,3	18.417	7,7	6.841	1,3	401	7,2
2004	178.864	8,9	93.703	3,1	3.349	11,9	20.025	8,7	6.901	0,9	433	8,0
2005	200.243	12,0	93.761	0,1	3.792	13,2	24.248	21,1	6.933	0,5	465	7,4
2006	247.757	23,7	93.865	0,1	4.683	23,5	30.702	26,6	6.964	0,4	509	9,5
2007	291.105	17,5	93.490	-0,4	2.925	-37,5	35.119	14,4	6.929	-0,5	313	-38,5
2008	330.002	13,4	92.433	-1,1	2.120	-27,5	39.876	13,5	6.877	-0,8	210	-32,9
Promedio	223.533	13,9	92.328	0,8	3.229	-1,2	26.498	15,3	6.885	0,3	386	-6,6

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Gráfico 2.
Cantidad de Contribuyentes de la AACC, según estado
 (Periodo 2002-2008)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SET

5 La información se encuentra disponible solo para el periodo comprendido entre 2002-2008

B. Indicadores de Exoneración Fiscal

La administración tributaria concede algún tipo de exoneraciones fiscales, conforme lo establecen las disposiciones legales, específicamente a aquellos sectores de la economía que reúnan ciertas características que los hacen merecedores de estos beneficios, conocida normalmente como “Sacrificio Fiscal”⁶.

El Sacrificio fiscal es calculado teniendo en cuenta la franquicia fiscal y el ingreso total recaudado para un periodo de tiempo determinado, siguiendo la siguiente formula.

$$(SF = Ff / IT) \times 100$$

Donde:

SF = Sacrificio Fiscal;

Ff = Franquicia Fiscal;

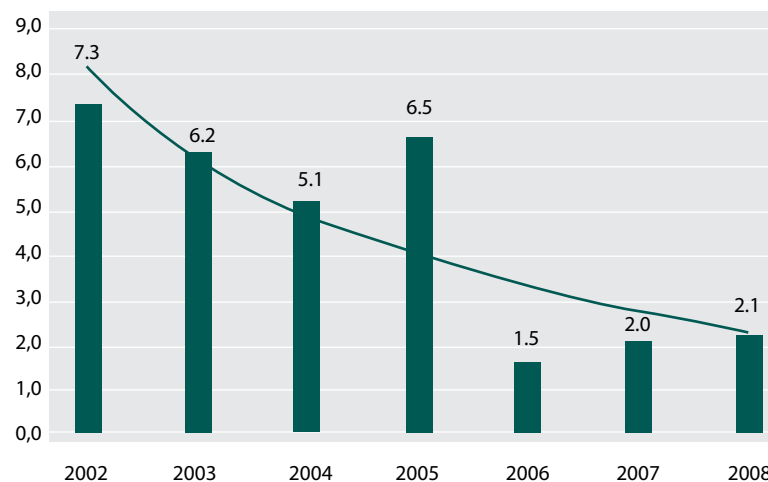
IT = Ingreso Tributario.

En los últimos años se observa una tendencia a disminuir de los porcentajes que representan dichas excepciones con respecto a los ingresos percibidos por el fisco. Este hecho afecta positivamente las recaudaciones y refleja el resultado de la disminución de estos beneficios que se realizó en la nueva Ley tributaria⁷.

En el periodo 2002-2008⁸ se observa una clara disminución de este indicador que de 7,3 por ciento en el año 2002 alcanzó incluso niveles de 1,5 por ciento en el año 2006 para situarse en torno al 2 por ciento en el año 2008.

El Gráfico 3 muestra la tendencia de las “exoneraciones fiscales” de la administración tributaria para el periodo 2002-2008.

Gráfico 3.
**Exoneraciones Fiscales
– Administración
Tributaria**
(Periodo 2002-2008)



Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

- 6 Sacrificio fiscal son aquellos recursos monetarios derivados de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir como consecuencia de alguna decisión de política económica, para impulsar a algún sector de la economía paraguaya.
- 7 Elimina una gran cantidad de exoneraciones y exenciones fiscales establecidas en diferentes cuerpos legislativos.
- 8 La información se encuentra disponible solo para el periodo comprendido entre 2002-2008

C. Evolución del IVA y el Impuesto a la Renta

Otra manera de analizar el desempeño impositivo antes y después de una reforma, es elaborando indicadores que describan el comportamiento histórico de las recaudaciones. En este documento se analizará principalmente dos de las distintas fuentes de recaudación con que cuenta el gobierno central: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta.

La tabla 5 nos permite observar el comportamiento del IVA y el Impuesto a la Renta.

En una primera etapa podemos observar un mejor desempeño de los indicadores fiscales después de la implementación de la reforma tributaria en el año 2004, y en mayor medida si los comparamos con respecto al año 1992, año en el cual se ha comenzado a implementar el IVA en el Paraguay.

En este sentido si bien el PIB nominal creció en promedio un poco más del 12 por ciento por año, la recaudación del IVA ha logrado crecer a una tasa promedio del 13,8 por ciento, con lo cual la recaudación como porcentaje del PIB ha aumentado del año 1998 al 2009 en aproximadamente 1,0 puntos porcentuales, ubicándose en el 2009 en 5,6 por ciento con respecto al PIB, esta participación se encuentra muy cerca al promedio calculado para los países latinoamericanos.

Por otro lado, el impuesto a la renta experimento un crecimiento importante registrando en promedio una tasa de poco más del 16 por ciento con lo que la recaudación como porcentaje del PIB en concepto de este impuesto ha aumentado del año 1998 al 2009 en casi 1,0 punto porcentual, ubicándose en el 2009 en 2,9 por ciento del PIB.

Tabla 5.

Evolución de los Principales Ingresos Tributarios

(Periodo 1998-2009, En millones de Guaraníes y % del PIB)

AÑO	IVA			IMPUESTO A LA RENTA		
	VALOR	Porcentaje del PIB	Porcentaje de variación	VALOR	Porcentaje del PIB	Porcentaje de variación
1998	1.063.734	4,9		473.095	2,2	
1999	1.048.352	4,6	-1,4	551.258	2,4	16,5
2000	1.150.278	4,7	9,7	478.463	1,9	-13,2
2001	1.204.291	4,6	4,7	458.760	1,7	-4,1
2002	1.252.461	4,3	4,0	584.699	2,0	27,5
2003	1.570.339	4,4	25,4	623.865	1,7	6,7
2004	1.938.954	4,7	23,5	880.157	2,1	41,1
2005	2.402.562	5,2	23,9	952.830	2,1	8,3
2006	2.818.664	5,4	17,3	959.700	1,8	0,7
2007	3.521.316	5,7	24,9	1.228.525	2,0	28,0
2008	4.513.260	6,1	28,2	1.573.182	2,1	28,1
2009	4.127.760	5,6	-8,5	2.139.654	2,9	36,0
Promedio	2.217.664	5,0	13,8	908.682	2,1	16,0

Fuente: Elaboración propia con datos del MH

D. Indicadores de Productividad y Eficiencia

Si bien los indicadores mencionados, proporcionan un primer intento para medir la efectividad de la política fiscal resulta necesario construir indicadores universalmente aceptados y de fácil comparación entre países, como los indicadores que se conocen con el nombre de Productividad y Eficiencia (Recuadro 4).

En este apartado se analizará principalmente la productividad y eficiencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta, por ser las principales fuentes de recursos con que actualmente cuenta la Administración Tributaria.

Tabla 6.
Indicadores Fiscales de Eficiencia y Productividad
(Periodo 1992-2009)

AÑO	IVA/PIB (A)	IVA/CF (B)	PROD (C)	EFIC (D)	IR/PIB (E)	PROD (F)
1992	1,43	1,95	0,14	0,20	1,46	4,87
1993	3,74	5,08	0,37	0,51	1,59	5,31
1994	4,50	5,96	0,45	0,60	2,26	7,53
1995	4,88	6,43	0,49	0,64	2,52	8,41
1996	4,52	5,98	0,45	0,60	2,45	8,16
1997	4,92	6,40	0,49	0,64	2,22	7,40
1998	4,93	6,59	0,49	0,66	2,19	7,31
1999	4,60	5,96	0,46	0,60	2,42	8,07
2000	4,65	5,87	0,47	0,59	1,93	6,45
2001	4,55	5,77	0,46	0,58	1,73	5,78
2002	4,30	5,75	0,43	0,57	2,01	6,70
2003	4,40	6,00	0,44	0,60	1,75	5,83
2004	4,67	6,41	0,47	0,64	2,12	7,07
2005	5,20	7,02	0,52	0,70	2,06	10,32
2006	5,39	7,25	0,54	0,72	1,84	18,36
2007	5,72	7,58	0,57	0,76	2,00	19,97
2008	6,13	7,91	0,61	0,79	2,14	21,37
2009	5,55	7,17	0,56	0,72	2,88	28,78
Promedio	4,67	6,17	0,47	0,62	2,09	10,43

Fuente: Elaboración propia con datos del MH

A = Participación del IVA en el PIB, en porcentaje.

B = Participación del IVA en el Consumo Final, en porcentaje

C = Productividad, definida como $(A/10)*100$

D = Eficiencia, definida como $(B)*10$

F = Productividad, definida como $(E/30, 2004; 20, 2005; 10, 2006)* 100$

La columna (C) y (D) de la Tabla 6, describen la evolución de la Productividad y la Eficiencia del IVA para la economía paraguaya, como podemos observar, se destaca el incremento de ambos indicadores a partir del 2004, fecha de la implementación de la nueva reforma impositiva. El promedio de estos dos indicadores para el periodo de análisis es del 0,47 y 0,62 para la productividad y la eficiencia respectivamente que en varios casos son superiores a la tasa promedio calculada para los países de América Latina. (Anexo 5)

Por otro lado, la columna (F) describe la evolución de la Productividad del Impuesto a la Renta para la economía paraguaya y donde se destaca el importante incremento registrado a partir del año 2004, que de poco mas de 4,8% en 1992 paso a más del 28% en el año 2009. En el año 2005, inmediatamente después de la implementación de la reforma, la productividad del Impuesto a la Renta aumento en aproximadamente 8 puntos porcentuales ubicándose en poco más del 10 por ciento en promedio para el periodo 1992-2009.

Gráfico 4.
Productividad y Eficiencia del IVA
(1992-2009)

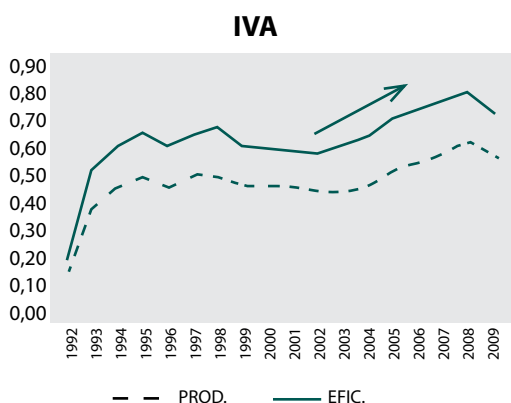
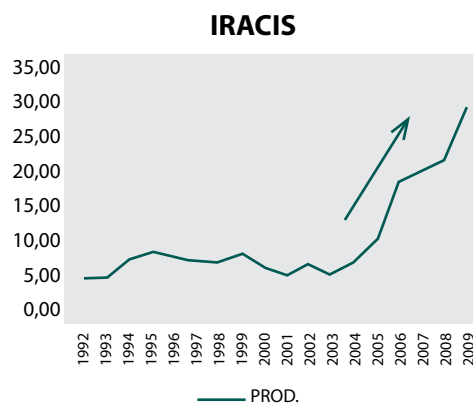


Gráfico 5.
Productividad del Impuesto Renta
(1992-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del MH

Obviamente las diferencias en estos indicadores a nivel de países pueden reflejar diferentes niveles de erosión y sacrificio fiscal más que diferencial de productividad y eficiencia, por lo tanto es necesario también construir indicadores que ayuden a medir la erosión fiscal.

Recuadro 4.

Metodología de Cálculo – Productividad y Eficiencia

Productividad y Eficiencia del IVA

1. La Productividad se define normalmente como la participación del IVA en el PIB dividido por la tasa efectiva del IVA en porcentaje.

$$Prod. = (IVA / \Delta PIBn) / Tasa$$

2. La Eficiencia se define como la participación del IVA en el consumo privado dividido por la tasa efectiva del IVA.

$$Efic. = (IVA / \Delta CPn) / Tasa$$

Donde:

Δ PIBn = Producto Interno Bruto Nominal

Δ CPn = Consumo Privado Nominal

Tasa = Se utilizo el 10%,

Productividad del Impuesto a la Renta (IR)

3. La Productividad del IR se define normalmente como la participación del IR en el PIB dividido por la tasa efectiva del IR en porcentaje.

$$Prod. = (IRenta / \Delta PIBn) / Tasa$$

Donde:

Δ PIBn = Producto Interno Nominal

Tasa = se utilizo 30% hasta el año 2004, 20% en el año 2005 y 10% a partir del 2006.

E. Indicadores de Erosión Fiscal

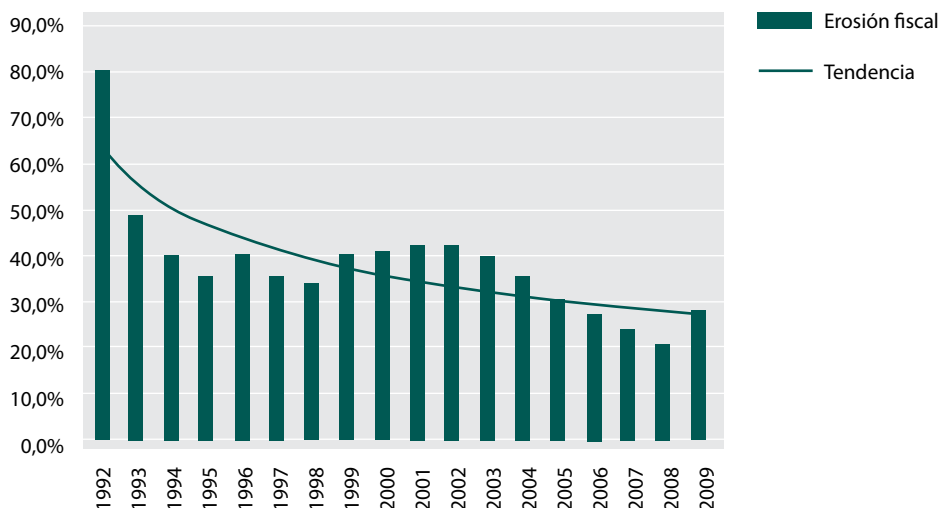
24

Una manera rápida de aproximar el grado de erosión fiscal en Paraguay es calculando el indicador de la Brecha Fiscal. Este indicador se define en este documento como la proporción que representa el IVA potencial menos el IVA recaudado sobre el IVA potencial, es bueno mencionar que esta forma de calcular la brecha fiscal es apenas una aproximación rápida, debido a que la recaudación potencial es simplemente el producto de la tasa del IVA (10%) por el Consumo Privado y por ende no considera el hecho de las tasas diferenciadas del 5% y las exenciones, por ende su utilidad se restringe para fines comparativos año a año y no como cuantificación de la verdadera tasa de erosión fiscal⁹.

9 Para una revisión más exhaustiva para el caso paraguayo, ver el trabajo de Hernando Garzón "Paraguay: la Brecha de Evasión del IVA" Programa Umbral del Paraguay.

El gráfico 6 muestra la evolución de la erosión fiscal del IVA para dicho periodo.

Gráfico 6.
Indicadores de Erosión Fiscal
(Periodo 1992-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del MH

En promedio el nivel de erosión fiscal en Paraguay es del 38 por ciento, pero se observa una disminución considerable a partir de la implementación de la Reforma Fiscal en el 2004. El nivel de erosión fiscal paso de 80,5 por ciento en 1992 a poco mas de 28 por ciento en el 2009. (Anexo 6)

F. Evolución de la Recaudación Fiscal de la AACC en términos reales

Otro hecho que merece la atención considerar es la evolución de la recaudación en términos reales o deflactado¹⁰. En la tabla 7 y el gráfico 7 se puede apreciar la evolución de estos indicadores.

Como se podrá observar si excluimos los primeros años de implementación del IVA, la recaudación en términos reales no ha experimentado tan fuerte crecimiento como aparentemente se da con los datos nominales. Es decir, después de la reforma tributaria del 2004, en términos reales las recaudaciones tributarias no experimentaron la misma tendencia observada en las recaudaciones en términos nominales. Sin embargo, en los últimos años los ingresos tributarios, en términos reales, experimentaron un leve crecimiento.

No obstante, esta situación de alguna manera no deja muy en claro el impacto real de la reforma sobre los ingresos tributarios.

¹⁰ Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Tabla 7.

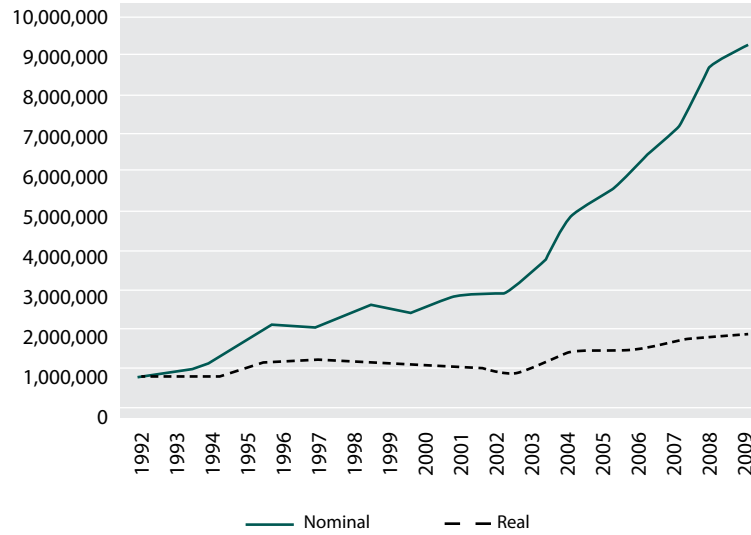
Evolución de Recaudación Fiscal de la AACC

(En términos nominales y reales, En millones de Guaraníes)

Año	Nominal	IPC	Real	Tasa de Crec. %
1991	718.024	88,2	814.086	
1992	840.485	101,6	827.249	1,6
1993	1.020.940	120,1	850.075	2,8
1994	1.464.316	153,8	952.091	12,0
1995	1.986.763	170,0	1.168.684	22,7
1996	2.079.721	183,9	1.130.898	-3,2
1997	2.236.158	195,3	1.144.986	1,2
1998	2.484.521	223,9	1.109.657	-3,1
1999	2.397.682	236,0	1.015.967	-8,4
2000	2.676.797	256,4	1.043.993	2,8
2001	2.851.461	277,9	1.026.075	-1,7
2002	2.920.793	318,6	916.759	-10,7
2003	3.676.428	348,3	1.055.535	15,1
2004	4.929.240	358,1	1.376.498	30,4
2005	5.470.528	393,4	1.390.577	1,0
2006	6.294.616	442,5	1.422.512	2,3
2007	7.018.668	462,9	1.516.239	6,6
2008	8.655.987	497,6	1.739.486	14,7
2009	9.207.033	507,1	1.815.724	4,4

Fuente: Elaboración propia con datos del MH y el BCP

Gráfico 7.
Evolución de los Ingresos Tributarios de la AACC (Periodo 1991-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del MH

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema impositivo paraguayo pasó por una primera reforma en el año 1991, con la introducción de la ley 125/91¹¹. Esta reforma rediseñó gran parte de los impuestos e implementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, la recaudación no superó en promedio el 11 por ciento del PIB hasta el año 2003, permaneciendo relativamente constante a partir del año 2004.

La segunda reforma de importancia dentro del sistema impositivo paraguayo fue la implementación de la ley 2421/04¹². El objetivo fundamental de dicha reforma fue la formalización de la economía así como corregir la baja presión tributaria, ampliar las bases de los tributos e incorporar nuevos impuestos. La presente ley, conjuntamente con una mejora en la administración tributaria, contribuyó de manera significativa al aumento de la recaudación. Como porcentaje del PIB, la recaudación creció a más del 11 por ciento a partir del año 2003, alcanzando inclusive niveles del 12 por ciento en el año 2006.

El éxito relativo de la reforma tributaria esta dado por los siguientes aspectos:

- i. Ha contribuido de manera significativa al aumento en la recaudación tributaria en Paraguay en los últimos años;
- ii. Se puede notar un considerable aumento en la cantidad de contribuyentes, lo que da a entender que la autoridad tributaria ha avanzado hacia su objetivo de formalizar la economía al elevar el número de contribuyentes;
- iii. En los últimos años se observa una tendencia a disminuir los porcentajes de las excepciones con respecto a los ingresos percibidos por el fisco que de 7,3 por ciento en el año 2002 alcanzo niveles del 2 por ciento en el año 2008;

¹¹ Entro en vigencia a partir de enero del año 1992

¹² La de Adecuación Fiscal y Reordenamiento Administrativo.

- iv. La Productividad y la Eficiencia del IVA para la economía paraguaya se incremento considerablemente a partir del 2004, el promedio de estos indicadores son del 0,47 y 0,62 para la productividad y la eficiencia respectivamente que en varios casos son superiores a la tasa promedio calculado para los países de América Latina;
- v. La Productividad del Impuesto a la Renta para la economía paraguaya se incrementó considerablemente a partir del año 2004, que de poco mas de 4,8% en 1992 paso a más del 28% en el año 2009;
- vi. El nivel promedio de erosión fiscal en Paraguay es del 38%, pero se observa una disminución considerable a partir de la implementación de la Reforma Fiscal en el 2004;

Las principales conclusiones de este estudio sugieren que, a pesar de que la reforma tributaria implicó una mejora sustancial en varios aspectos de la recaudación tributaria, la misma ha alcanzado su máximo potencial de recaudación. Sin embargo y dada las características observadas de la estructura impositiva paraguaya, se podrían aplicar medidas tendientes a mejorar la capacidad administrativa para cobrar impuestos.

La primera medida sería la implementación definitiva del Impuesto a la Renta Personal (IRP), que ayudará de manera significativa a elevar ese nivel de transparencia y eficiencia. Así mismo, permitirá la reducción de los niveles de evasión fiscal y aumentará la recaudación de todos los demás impuestos. También, permitirá acelerar el proceso de formalización de la economía, lo que dará una mayor transparencia a las actividades económicas. El IRP rectificará condiciones inadecuadas del mercado que hoy no benefician a las empresas formales.

Sería también conveniente iniciar un combate permanente y total a la evasión impositiva. En la actualidad, la recaudación en concepto de IVA y el impuesto al Comercio Exterior es de alrededor de 5% y 1% del PIB respectivamente. Se estima que los niveles de evasión se encuentran cercanos al 30% de la recaudación potencial. Si se pudiera reducir los niveles de evasión a la mitad, el gobierno recibiría un monto adicional importante en la recaudación de estos dos impuestos, sin aumentar las tasas tributarias.

La segunda medida para lograr el crecimiento de la economía en el largo plazo, así como la reducción de la desigualdad, sería convertir el IMAGRO en una fuente significativa de ingresos. La justificación de un impuesto a la tierra es que alienta el uso productivo de la misma y no penaliza la producción. Es un costo fijo que no aumenta si el propietario aumenta la productividad. En ese sentido, con leves modificaciones, el IMAGRO podría aportar un porcentaje importante en ingresos adicionales.

Algunos cambios sugeridos podrían centrarse fundamentalmente en:

- 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.
- Se debería simplificar la fórmula del IMAGRO para eliminar la deducción del IVA pagado, y se debería reducir la tasa impositiva del valor nominal existente.

La tercera prioridad de la política tributaria sería un aumento selectivo de ciertos impuestos internos, en particular los que son bajos en comparación con algunos países vecinos. El Impuesto Selectivo al Consumo sobre el gasoil es sumamente bajo en comparación con otros países del Mercosur. Elevar este impuesto al nivel de otros países permitiría generar ingresos adicionales importantes al fisco. La administración también podría considerar proponer un

aumento del ISC sobre los cigarrillos, la cerveza y el alcohol. 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.

Finalmente, se podría plantear la implementación de 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 al valor agregado ni las ganancias sobre su producción.

Todos estos elementos podrían constituirse en herramientas fundamentales para seguir reforzando la administración tributaria con el objetivo de incrementar la recaudación y así llevar adelante una política de desarrollo más efectiva y eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2007). *World Development Indicators*. Washington DC.
- Banco Central del Paraguay (varios). *Informe Económico*, Asunción
- Banco Central del Paraguay (varios). *Boletín de Cuentas Nacionales*, Asunción.
- Bird Richard M. and Gendron Pierre-Pascal; “Is VAT the Best Way to Impose a General Consumption Tax in developing Countries?”, march 2006.
- 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. Opciones de Desarrollo Económico y Social. Hacia un Marco Fiscal de Mediano Plazo*.
- Dalsgaard Thomas; “Tax and Welfare Reforms in the Czech Republic-Structural Implications and Challenges”, march 2008.
- Edmiston Kelly D. and Bird Richard M.; “Taxing Consumption in Jamaica”, April 2006.
- Feyzioglu Tarhan, Skaarup Michael and Syed Murtaza; “Addressing Korea’s Long-Term Fiscal Challenges”, January 2008.
- Fondo Monetario Internacional. *Government Finance Statistics*. Washington, DC, 2006
- Giraldo B. Jesús; “Estudio de Brecha Fiscal Impuesto al Valor Agregado –IVA en Paraguay”, julio 2005.
- 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*.
- Monitoreo Fiscal (varios). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Norregaard Jhon and Khan Tehmina; “Tax Policy: Recent Trend and coming Challenges”, december 2007.
- Papp Tamás and Takáts Elöd; Tax Rates Cuts an tax Compliance-the Laffer Curve Revisited”, January 2008.
- 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>
- Zárata Walter, “Análisis de la Calidad del Ingreso Público en Paraguay y sus efectos en la Economía”. CADEP – OFIP. Diciembre del 2008.

ANEXO I

Administración Central
Evolución de la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos 1998-2009
(En Millones de Gs)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	3.763.195	4.059.653	4.243.621	4.969.355	5.073.908	6.064.000	7.640.588	8.452.044	9.587.929	10.837.279	12.747.323	13.914.569
INGRESOS CORRIENTES	3.756.687	4.047.947	4.242.625	4.966.818	5.067.176	6.057.414	7.628.719	8.419.260	9.556.492	10.812.396	12.720.117	13.898.695
INGRESOS TRIBUTARIOS	2.484.521	2.397.682	2.676.797	2.851.461	2.920.793	3.676.428	4.929.240	5.470.528	6.294.616	7.018.668	8.655.987	9.207.033
Impuesto a la renta	473.095	551.258	478.463	458.760	584.699	623.865	880.157	952.830	959.700	1.228.525	1.573.182	2.139.654
IVA	1.063.734	1.048.351	1.150.278	1.204.291	1.252.460	1.570.339	1.938.953	2.402.562	2.818.664	3.521.316	4.513.259	4.127.760
Selectivo al consumo	302.711	308.225	435.273	573.625	530.884	703.758	1.003.691	1.016.193	1.104.787	1.309.482	1.389.632	1.397.937
Comercio exterior	526.625	398.816	487.599	498.500	487.515	665.114	904.000	812.675	918.532	837.614	1.061.624	977.352
Otros tributarios	118.356	91.033	125.184	116.284	65.234	113.352	202.439	286.269	492.932	121.731	118.289	564.330
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.227.217	1.600.403	1.518.744	1.920.157	1.955.783	2.222.964	2.470.512	2.690.288	2.961.474	3.314.629	3.326.694	3.808.692
Contribución al fondo de jubilación	244.580	287.989	300.451	313.382	339.655	369.422	439.658	541.310	559.774	752.132	906.653	1.014.171
Royalties	749.820	996.766	781.206	1.283.885	1.259.193	1.491.641	1.642.857	1.651.038	1.882.889	2.042.250	1.872.341	2.266.517
Otros no tributarios	232.817	315.648	437.087	322.889	356.936	361.901	387.997	497.940	518.811	520.246	547.700	528.003
DONACIONES	9.754	13.691	19.834	32.409	48.598	47.612	33.277	62.248	51.881	216.353	273.589	366.341
TRANSFERENCIAS	35.195	36.130	26.221	103.445	141.550	109.983	189.371	175.863	225.108	237.560	436.925	507.158
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0	41	1.029	59.346	452	427	6.320	20.334	23.414	25.186	26.921	9.471
INGRESOS DE CAPITAL	6.508	11.706	996	2.538	6.732	6.586	11.868	32.783	31.437	24.883	27.206	15.874

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH

ANEXO II

Administración Central Evolución de la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos 1998-2009 (En Millones de Gs. Constante)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS DE LA ADM. CENTRAL	1.680.748	1.720.192	1.655.078	1.788.181	1.592.564	1.741.028	2.133.646	2.148.460	2.166.764	2.341.171	2.561.671	2.744.100
INGRESOS CORRIENTES	1.677.842	1.715.232	1.654.690	1.787.268	1.590.451	1.739.137	2.130.332	2.140.127	2.159.659	2.335.795	2.556.204	2.740.969
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.109.657	1.015.967	1.043.993	1.026.075	916.759	1.055.535	1.376.498	1.390.577	1.422.512	1.516.239	1.739.486	1.815.724
Impuesto a la renta	211.297	233.584	186.608	165.081	183.521	179.117	245.785	242.204	216.881	265.397	316.143	421.962
IVA	475.094	444.217	448.626	433.354	393.114	450.858	541.456	610.717	636.986	760.708	906.974	814.038
Selectivo al consumo	135.199	130.604	169.763	206.414	166.630	202.055	280.282	258.310	249.669	282.887	279.257	275.688
Comercio exterior	235.206	168.990	190.171	179.381	153.018	190.960	252.443	206.577	207.578	180.949	213.341	192.744
Otros tributarios	52.861	38.573	48.824	41.844	20.475	32.544	56.531	72.768	111.397	26.297	23.771	111.292
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	548.109	678.137	592.334	690.953	613.868	638.233	689.895	683.856	669.260	716.057	668.524	751.114
Contribución al fondo de jubilación	109.236	122.029	117.181	112.768	106.609	106.064	122.775	137.598	126.503	162.483	182.199	200.005
Royalties	334.890	422.358	304.682	461.995	395.227	428.263	458.771	419.684	425.512	441.186	376.261	446.981
Otros no tributarios	103.983	133.749	170.471	116.189	112.033	103.905	108.349	126.574	117.246	112.388	110.065	104.128
DONACIONES	4.357	5.801	7.736	11.662	15.254	13.670	9.293	15.823	11.725	46.739	54.980	72.246
TRANSFERENCIAS	15.719	15.309	10.227	37.224	44.429	31.577	52.882	44.703	50.872	51.320	87.803	100.017
OTROS INGRESOS CORRIENTES	0	17	401	21.355	142	122	1.765	5.169	5.291	5.441	5.410	1.868
INGRESOS DE CAPITAL	2.907	4.960	389	913	2.113	1.891	3.314	8.333	7.104	5.375	5.467	3.131

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH

ANEXO III

Administración Central
Evolución de la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos 1998-2009
(En Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	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	17,3	17,3	17,8
INGRESOS CORRIENTES	17,4	17,8	17,2	18,8	17,4	17,0	18,4	18,2	18,3	17,9	17,3	17,2	17,7
INGRESOS TRIBUTARIOS	11,5	10,5	10,8	10,8	10,0	10,3	11,9	11,8	12,0	11,6	11,8	11,4	11,2
Impuesto a la renta	2,2	2,4	1,9	1,7	2,0	1,7	2,1	2,1	1,8	2,0	2,1	2,7	2,1
IVA	4,9	4,6	4,7	4,6	4,3	4,4	4,7	5,2	5,4	5,8	6,1	5,1	5,0
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	1,7	1,9
Comercio exterior	2,4	1,8	2,0	1,9	1,7	1,9	2,2	1,8	1,8	1,4	1,4	1,2	1,8
Otros tributarios	0,5	0,4	0,5	0,4	0,2	0,3	0,5	0,6	0,9	0,2	0,2	0,7	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	4,5	4,7	5,9
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	1,3	1,2
Royalties	3,5	4,4	3,2	4,9	4,3	4,2	4,0	3,6	3,6	3,4	2,5	2,8	3,7
Otros no tributarios	1,1	1,4	1,8	1,2	1,2	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	0,7	0,7	1,1
DONACIONES	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5	0,2
TRANSFERENCIAS	0,2	0,2	0,1	0,4	0,5	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,4
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	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	0,0	0,0

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH

ANEXO IV

Administración Central Evolución de la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos 1998-2009 (En Porcentaje del Total)

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	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	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	99,9	99,8
INGRESOS TRIBUTARIOS	66,0	59,1	63,1	57,4	57,6	60,6	64,5	64,7	65,7	64,8	67,9	66,2	63,1
Impuesto a la renta	12,6	13,6	11,3	9,2	11,5	10,3	11,5	11,3	10,0	11,3	12,3	15,4	11,7
IVA	28,3	25,8	27,1	24,2	24,7	25,9	25,4	28,4	29,4	32,5	35,4	29,7	28,1
Selectivo al consumo	8,0	7,6	10,3	11,5	10,5	11,6	13,1	12,0	11,5	12,1	10,9	10,0	10,8
Comercio exterior	14,0	9,8	11,5	10,0	9,6	11,0	11,8	9,6	9,6	7,7	8,3	7,0	10,0
Otros tributarios	3,1	2,2	2,9	2,3	1,3	1,9	2,6	3,4	5,1	1,1	0,9	4,1	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	26,1	27,4	33,4
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	7,1	7,3	6,6
Royalties	19,9	24,6	18,4	25,8	24,8	24,6	21,5	19,5	19,6	18,8	14,7	16,3	20,7
Otros no tributarios	6,2	7,8	10,3	6,5	7,0	6,0	5,1	5,9	5,4	4,8	4,3	3,8	6,1
DONACIONES	0,3	0,3	0,5	0,7	1,0	0,8	0,4	0,7	0,5	2,0	2,1	2,6	1,0
TRANSFERENCIAS	0,9	0,9	0,6	2,1	2,8	1,8	2,5	2,1	2,3	2,2	3,4	3,6	2,1
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	0,1	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	0,1	0,2

Fuente: Dirección de Política Fiscal del MH

ANEXO V

PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA DEL IVA EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA

	Tasa Estándar del IVA	Otras Tasas Positivas	Ingreso Total del IVA		Productividad ¹ Basada en	
	En porcentaje		En porcentaje del consumo final	En porcentaje del PIB	Consumo Final	PIB
Uruguay	22.0	10.0	12.5	8.4	0.54	0.38
Brasil ²	20.5	Múltiple (tasa 25)	10.5	13.5	0.51	0.66
Chile	19.0		11.5	8.9	0.61	0.47
Argentina ²	21.0	10.5; 27.0	10.1	10.6	0.48	0.50
Bolivia	13.0		7.6	10.0	0.51	0.77
Venezuela	9.0	8.0; 24.0	10.9	4.7	0.78	0.52
Perú	16.0	1.6; 3.0; 5.0; 10.0;	7.4	6.6	0.46	0.41
Colombia	16.0	20.0; 25.0	6.9	5.7	0.43	0.36
Ecuador	12.0		7.1	5.4	0.59	0.45
Paraguay	10.0	5.0	7.9	6.1	0.79	0.61
Promedio	15.8		9.1	8.0	0.55	0.51

Fuente: FMI, documento país; GFS (World Economic Outlook (IMF); Impuesto en América Latina (IBFD)

1/ Productividad = Ingreso total por IVA como porcentaje del PIB o el Consumo Final, dividido por la tasa estándar del IVA

2/ Gobierno General

ANEXO VI

IVA POTENCIAL Y LA EROSIÓN FISCAL EN PARAGUAY

AÑO	PIB	IVA	C. Final	IVA Potencial	Erosión Fiscal
1992	9.059.820.824	130.003.000	6.660.607.759	666.060.776	80,5%
1993	10.963.526.760	410.002.000	8.075.267.174	807.526.717	49,2%
1994	13.220.624.263	595.333.000	9.995.508.259	999.550.826	40,4%
1995	15.833.186.195	772.336.000	12.006.669.742	1.200.666.974	35,7%
1996	18.004.374.861	814.320.000	13.623.208.371	1.362.320.837	40,2%
1997	19.322.537.117	951.345.000	14.853.488.327	1.485.348.833	36,0%
1998	21.580.611.631	1.063.734.000	16.134.406.963	1.613.440.696	34,1%
1999	22.771.596.419	1.048.352.000	17.583.920.399	1.758.392.040	40,4%
2000	24.736.526.025	1.150.278.000	19.596.793.592	1.959.679.359	41,3%
2001	26.465.663.105	1.204.291.000	20.865.902.498	2.086.590.250	42,3%
2002	29.104.530.271	1.252.461.000	21.787.799.546	2.178.779.955	42,5%
2003	35.666.425.124	1.570.339.000	26.179.463.071	2.617.946.307	40,0%
2004	41.521.882.611	1.938.954.000	30.256.349.611	3.025.634.961	35,9%
2005	46.169.309.867	2.402.562.000	34.215.450.362	3.421.545.036	29,8%
2006	52.270.098.228	2.818.664.000	38.890.884.196	3.889.088.420	27,5%
2007	61.511.651.837	3.521.316.000	46.450.732.571	4.645.073.257	24,2%
2008	73.621.654.711	4.513.260.000	57.027.381.003	5.702.738.100	20,9%
2009	74.357.871.258	4.127.760.161	57.597.654.813	5.759.765.481	28,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP y del MH

PIB= Producto Interno Bruto, en millones de Guaraníes Corrientes

C. Final= Consumo Privado, en millones de Guaraníes Corrientes

IVA= Impuesto al Valor Agregado, en millones de Guaraníes Corrientes

Erosión Fiscal= definida como (IVA potencial-IVA efectivo)/IVA potencial

ANEXO VII**PRESIÓN TRIBUTARIA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
(Ingresos Tributarios como porcentaje del PIB)**

	1995	2000	2008
Argentina ^{1/}	15,5	18,1	25,5
Bolivia	10,6	12,3	19
Brasil ^{2/}	19,8	20	26,7
Chile	15,6	16,3	18,6
Colombia	9,7	11,2	13,5
Ecuador	7,1	10,2	12,5
Paraguay	12,5	10,8	12,4
Perú	13,6	12,3	15,6
Venezuela	8,2	8,6	13,5
Uruguay	14,6	15,2	17,1
Promedio simple	12,7	13,5	17,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

1/ Sin seguridad social

2/ Incluyen los gobiernos sub-nacionales (gobierno general)

