

Sistematización y descripción de las modificaciones a Tributos en Debate Público

Gerardo Benítez y Fernando Masi

síntesis para el debate

FISCALIDAD PARA LA

EQUIDAD SOCIAL

Introducción

El presente estudio examina algunos aspectos del sistema tributario paraguayo en cuanto a la equidad y a las recaudaciones. Se utiliza la metodología descriptiva y se realiza una sistematización de varias normativas tributarias vigentes, abordando algunos de los obstáculos que contribuyen a la inequidad tributaria actual. Se presta especial atención a los impuestos al consumo dañino para la salud como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas. Asimismo, se comparan las tasas y los niveles de recaudación con la región, a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Ministerio de Hacienda (Paraguay). También se analizan algunas de las propuestas recientes de reforma, junto con otras opciones para mejorar la equidad tributaria en el país.

Los impuestos directos e indirectos en Paraguay

La contribución de los impuestos directos actualmente es baja

Los impuestos directos gravan los ingresos o el patrimonio de las personas físicas y jurídicas, mientras que los impuestos indirectos gravan transacciones determinadas y, generalmente, se cargan al consumidor final. Al trasladarse a los precios, los impuestos indirectos tienen un componente de regresividad. Por ello, la ventaja de la imposición directa es su progresividad, en el sentido que permite gravar diferenciadamente a quienes tienen más patrimonio o más ingreso. Sus desventajas son la dificultad para recaudarla y la facilidad para eludirla.

En Paraguay, al igual que en la región, los ingresos tributarios provienen en mayor medida de los impuestos indirectos. A lo largo de los años la relación entre los impuestos directos e indirectos se ha mantenido bastante estable, con porcentajes de 16% y 84% en el 2006 y de 22% y 78% en el 2015. En términos del Producto Interno Bruto (PIB), América Latina solo ha recaudado en promedio 5,7% del PIB en impuestos directos y 9,4% en impuestos indirectos durante el período 2010-2014.

Baja recaudación del impuesto a la renta personal

En el último decenio la recaudación de los impuestos sobre la renta personal, en América Latina, se ha ido incrementando levemente, ya que pasó de un nivel inferior al 1% del PIB en 2005 a cerca del 1,6% (CEPAL, 2017) del PIB en 2015. En Paraguay, sin embargo, la proporción del IRP en relación con el PIB sigue siendo modesta y está muy alejada de la que se registra en los países de la región, la Unión Europea (10,7% del PIB) o de la OCDE (8,4% del PIB) (CEPAL, 2017).

Las bajas tasas del IRP también contribuyen a su baja recaudación. Las menores tasas de Latinoamérica se registran en Paraguay y Bolivia, con gravámenes máximos del 10% y 13% respectivamente, muy inferiores a las tasa máximas promedio del 28,7%.

En lo que respecta a la recaudación y la cantidad de contribuyentes, este impuesto ha tenido un crecimiento importante. Entre los años 2013 y 2017 la cantidad de contribuyentes pasó de 11.604 a 52.850 personas, en cambio la recaudación ascendió de 1.150 millones a 177.352 millones desde su implementación hasta la fecha. El promedio de pago por contribuyentes se incrementó de 1.152.620 guaraníes a 3.355.762 guaraníes entre los años 2013 y 2017, es decir hubo un crecimiento de aproximadamente 3 veces más.

Pese a su crecimiento, en el 2015 el IRP representó solo el 3,2% del total recaudado en materia de impuesto a la renta. Uno de los principales problemas en su ejecución es la gran variedad de gastos deducibles, que en gran medida facilitan a las personas de ingresos elevados abonar montos muy pequeños en concepto de impuestos.

Contribuciones agropecuarias aún incipientes

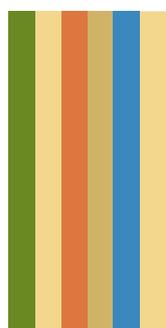
El Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IRAGRO) aparece en el 2013 con la Ley N° 5.061. Este impuesto se crea en sustitución del IMAGRO y reemplaza el concepto del tamaño finca por el de los ingresos de las unidades productivas como base de la tributación. En el periodo 2010-2016, el IMAGRO recaudó un total de Gs. 375.564 millones, mientras que el IRAGRO desde su entrada en vigor en 2014 recaudó Gs. 669.157 millones. Es decir, en menos años de vigencia el IRAGRO recaudó casi el doble a su predecesor el IMAGRO.

Sin embargo, el sector agropecuario aún aporta relativamente poco en términos de impuestos. En Paraguay, este sector representa aproximadamente el 24% del PIB (BCP, 2017), no obstante, la contribución de la renta agropecuaria es de solo 0,2% del PIB y el 1,7% de la recaudación impositiva total (Borda y Caballero, 2017).

En los últimos años se ha producido un debate sobre la implementación de un impuesto a la exportación de soja. Paraguay es uno de los principales exportadores de soja a nivel mundial; dicho cultivo demanda aproximadamente el 80% del suelo cultivable del país (Oxfam International, s.f.). Sin embargo, su producción no está exenta de externalidades negativas sobre el medio ambiente, la menor siembra de alimentos para el consumo humano, la baja o casi nula generación de empleo y la reducida contribución impositiva.

Una de las propuestas para aumentar el tributo a la soja es el proyecto de Ley N° 5.082/13, que crea el impuesto de exportación de la soja, trigo, maíz y girasol. Sin embargo, esta Ley, sancionada por el Congreso, fue vetada por el Poder Ejecutivo. La justificación del veto fue que terminarían absorbiendo el costo del impuesto los pequeños, medianos o grandes productores.

Otra propuesta legislativa fue la que intentó establecer una tasa del 15% a la exportación de granos en estado natural (soja, maíz y trigo). El proyecto de Ley, presentado en el 2014, fue objetado por varias comisiones del Senado y no se dio curso a su tratamiento en plenaria. En el mismo se introdujeron cambios, por ejemplo, que la normativa solo afectara a los granos de soja en su estado natural y se reducía la tasa tributaria al 10%. De nuevo fue tratado en junio del 2017 y aprobado en forma general, sin embargo, no se arribó a un acuerdo sobre cada artículo en particular, por lo que su tratamiento quedó pendiente.



Impuestos al tabaco, alcohol y bebidas azucaradas por debajo de lo recomendable

Los impuestos son un mecanismo efectivo para desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud. Se ha comprobado que los precios elevados inducen a abandonar el hábito del tabaco y evitan el inicio del hábito a fumar. También reducen el número de recaídas entre quienes han dejado de fumar y disminuye el consumo entre quienes siguen fumando. Asimismo, la OMS recomienda gravar las bebidas azucaradas con un incremento en el precio de venta de al menos un 20%. Ello ayudaría a reducir su consumo y reducir la obesidad, la diabetes tipo 2 y las caries dentales.

En Paraguay dichos consumos ocasionan una importante cantidad de muertes, enfermedades y costos sanitarios. El consumo de alcohol está asociado con el riesgo de desarrollar problemas de salud tales como trastornos mentales y de conductas. Por su parte, el tabaquismo genera un costo directo anual de 1.568.718 de millones de guaraníes, equivalente al 1,09% del PIB y al 12,1% del gasto público en salud (Bardach et al, 2016).

Actualmente, Paraguay tiene tasas de impuestos al consumo dañino para la salud extremadamente bajas. La tasa del impuesto al tabaco (16%) es la más baja de la región (el promedio regional es 56,7%) y la segunda más baja a las bebidas alcohólicas (8-13%). Del mismo modo, la tasa de impuesto vigente a las bebidas azucaradas (5%) es baja y se encuentra muy por debajo de los niveles sugeridos por la OMS (20%).

El impuesto inmobiliario no alcanza su potencial

El impuesto inmobiliario es aquel impuesto anual recaudado por las municipalidades. La legislación tributaria paraguaya establece que la tasa de pago del impuesto inmobiliario es del 1% sobre el valor fiscal de la tierra. La diferencia entre la zona urbana y rural es que en esta última se considera únicamente el valor fiscal del inmueble sin sus mejoras. En cambio, en el primero se calcula sobre el valor de ambos.

Actualmente, la recaudación del impuesto inmobiliario es sumamente baja. El principal problema de este tributo es que los valores fiscales de las tierras se encuentran muy por debajo del valor de mercado. La Ley N° 5.513/15, que modifica los tributos municipales elevó entre 3 y 5 veces los valores fiscales de los inmuebles rurales, que eran extremadamente bajos. Sin embargo, la disputa entre intendentes y propietarios de grandes inmuebles causada por esta medida logró nuevamente modificaciones en varios decretos del Poder Ejecutivo (Borda y Caballero, 2017).

Conclusiones

En las últimas décadas se produjeron reformas muy profundas en el sistema tributario paraguayo con el fin de corregir las ineficiencias de sistemas anteriores. Pese a esto, la estructura tributaria actual es dominada por los impuestos indirectos, lo cual tiene un impacto regresivo y que perjudica a la población con menores recursos, acrecentando la desigualdad en los ingresos. Las tasas impositivas vigentes son muy bajas y no están acordes con el promedio de los demás países de la región. Algunos consumos dañinos como el tabaco, las bebidas alcohólicas y azucaradas contribuyen muy poco y favorecen a la formación de enfermedades con costos muy elevados para el Estado paraguayo.

Ante estos desafíos, se requiere implementar reformas de manera gradual para aumentar sustancialmente las recaudaciones. Asimismo, se requiere mejorar el nivel de progresividad del impuesto a la renta personal, crear incentivos claros/claves para el desarrollo de la actividad económica y reducir las desigualdades.



Referencias

Banco Central del Paraguay – BCP. (2017). Estadísticas Económicas. Recuperado de: <https://www.bcp.gov.py/>.

Bardach, A., et al. (2016). *Carga de enfermedad atribuible al uso del tabaco en Paraguay y potencial impacto del aumento del precio a través de impuestos*. Documento técnico IECS N° 18. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria. Buenos Aires.

Borda, D. y Caballero, M. (2017). *Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay*. Asunción: CADEP-Paraguay Debate

CEPAL. (2017). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Oxfam International. (s.f.). Paraguay: El país donde la soja mata. Recuperado de: <https://oxf.am/2FM-B7BS>.

Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEL.



Febrero, 2018

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
París 1031 c/ Colón
Asunción, Paraguay
(595-21) 425-850
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py
f Decidamos Paraguay
@decidamospy