

SINTESIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL

FABIÁN DOMÍNGUEZ

La presión tributaria

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

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

Si tomamos como reseña el año 2012 la presión tributaria en Paraguay alcanzó 12,3% del PIB. No obstante este indicador, que en Paraguay experimenta un crecimiento sostenido, se ubica muy por debajo del promedio de algunos países de América Latina.



PRESIÓN TRIBUTARIA

Administración Tributaria (SET) y Dirección Nacional de Aduanas (DNA)			
(En millones de Guaraníes)			
Años	PIB	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria
2000	28.574.101	2.666.256	9,3
2001	31.462.078	2.838.888	9,0
2002	36.156.212	2.901.652	8,0
2003	42.324.220	3.706.294	8,8
2004	47.999.044	4.922.324	10,3
2005	53.962.327	5.480.472	10,2
2006	59.996.506	6.277.672	10,5
2007	69.426.262	7.013.015	10,1
2008	80.734.753	8.480.769	10,5
2009	79.117.170	9.139.382	11,6
2010	94.934.255	11.385.898	12,0
2011	108.794.641	13.180.327	12,1
2012	112.408.543	13.836.418	12,3

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos BCP, y los datos de Ingresos Tributarios de la SET y la DNA

PIB: Conforme a la nueva metodología utilizada por el Banco Central del Paraguay, a partir del año 2012 ha actualizado sus series con el nuevo nivel del PIB, esta incluye la venta de energía de las Binacionales.

1). Una explicación posible podría ser el menor nivel de desarrollo del Paraguay en comparación con otros países de la región o también las bajas tasas impositivas actualmente aplicadas.

Presión tributaria comparada: Argentina (2010) 25,9% del PIB, Bolivia (2007) 24,5%, Brasil (2010) 25,5%, Colombia (2010) 17,7%, Paraguay (2010) 12%, Chile (2010) 19,9%, Perú (2010) 15,6%, Uruguay (2008) 17,2%. Promedio: 20,0%

B. La estructura tributaria

El sistema tributario paraguayo se apoya fuertemente en cuatro impuestos básicos: el impuesto al valor agregado (IVA) que es el que aporta mayores ingresos, el impuesto a la renta de las empresas (IRACIS), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y el impuesto al comercio exterior (ARANCELES ADUANEROS). Existen además otros como el impuesto a la renta del pequeño contribuyente (IRPC), un impuesto a la renta para actividades agropecuarias (IMAGRO) y una serie de impuestos de menor importancia como: el tributo único sobre las maquilas o el impuesto especial aplicado a las Zonas Francas.

El impuesto a la renta personal (IRP) fue creado con la reforma tributaria del año 2004, pero su aplicación recién ha sido posible el año pasado (2012) a partir de agosto después de haber sido postergado en varias ocasiones, se tendrán las primeras presentaciones de este impuesto en el año 2013.

Los ingresos tributarios en el año 2012 indican una recaudación total que asciende a US\$ 3118,6 millones. De este total, más del 50% se recauda en concepto del IVA y alrededor del 20 % por el impuesto a la renta, constituyéndose en las principales fuentes de recaudación de la administración tributaria.

El impuesto aduanero representa alrededor del 11% de la recaudación tributaria total y el impuesto a los combustibles cerca del 10%. El impuesto selectivo al consumo, que comprende, entre otros, tasas especiales para cigarrillos y bebidas alcohólicas, representa menos del 5% de la recaudación. El impuesto a la renta de las actividades agropecuarias, que a pesar de la importancia del sector agrícola en la estructura económica del país (alrededor de una cuarta parte de la economía), representa apenas el 0,2% del total recaudado.

Como se puede apreciar, la estructura tributaria paraguaya se caracteriza por una marcada concentración de los impuestos al consumo, que alcanzan casi el 70% de los ingresos totales, mientras el impuesto a la renta recauda menos del triple de esta cifra. En la mayor parte de los países la situación es a la inversa, es decir, la recaudación se concentra principalmente en los impuestos a la renta.

Normalmente los estudios se enfocan en el IVA, el IRACIS y el ISC por ser los de mayor importancia dentro de la estructura tributaria. El IMAGRO debería ser objeto de análisis

especial por tratarse de un impuesto que genera mucha discusión en términos de su contribución al fisco.

C. Evolución de los ingresos tributarios.

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

Por orden de importancia en términos de recaudación: 1. El impuesto al valor agregado (IVA) representa, en promedio, 50% del total recaudado, pasando de US\$ 403 millones en el año 2005 a triplicarse en el año 2012, con un crecimiento promedio anual de aproximadamente 27,6%. La participación de este impuesto en el PIB ha experimentado un crecimiento sostenido, pasando a representar, en promedio, alrededor del 6% entre el 2005 y el 2012. En el año 2012 se registró el mayor porcentaje de participación del IVA en el producto, cuando se estima alcanzará según análisis previos una tasa de alrededor del 7% del PIB, siendo el principal responsable del incremento registrado en los ingresos tributarios.

2. El impuesto a la renta de las empresas (IRACIS) representa en promedio de alrededor del 20% del total de los ingresos tributarios. Las recaudaciones de este impuesto aumentaron de US\$ 148 millones en el año 2005 a casi triplicarse en el 2012, con un crecimiento promedio anual de aproximadamente 25%. En términos del PIB, los mismos tienen una participación en promedio de poco más del 2% entre el 2005-2012 según las tendencias para este año 2012. En el año 2009 se registró el mayor porcentaje de participación de este impuesto en el producto, cuando logró tasas de 3%, y su participación más baja en el año 2006, cuando registró tasas del 1,9% del PIB.

3. El impuesto selectivo al consumo (ISC) representa en promedio poco más del 16% del total recaudado durante el 2005-2012. Estos ingresos pasaron de US\$ 153 millones en el año 2005 a poco más que duplicarse en el año 2012, con un crecimiento promedio de 18,9%. El impuesto selectivo al consumo representa en promedio 2% del PIB. La mayor participación de este impuesto en el producto se registró en el año 2006, al ubicarse en 2,2% del PIB, y la menor participación en el año 2008, donde el aporte fue de 1,9% del PIB.

4. El impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (IMAGRO) representa en promedio solo 0,2% del total recaudado en el periodo de estudio. Estos ingresos pasaron de US\$ 4 millones en el año 2005 a US\$ 6 millones en el año 2010, con un crecimiento promedio de aproximadamente 19,5%. El Imagro representa en promedio solo 0,03% del PIB. La mayor participación de este impuesto en el producto se registró en el año 2005, al ubicarse en 0,05% del PIB.

D. Principales características de los instrumentos tributarios

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

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

Están sujetos al pago del IVA las personas físicas, las empresas unipersonales domiciliadas en el país, las cooperativas, con los alcances establecidos en la Ley N° 438/94, y las sociedades que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios. El impuesto se calcula sobre el precio de venta del bien o la prestación del servicio. Sobre dicho monto se aplica la tasa general del impuesto, que es del 10%. A partir del 2006 se aplica una tasa del 5% para la venta de productos farmacéuticos; para los alquileres; los intereses y comisiones; y para los bienes de la canasta familiar, como arroz, yerba, aceites, leche, huevos, carnes, harina y sal yodada. Las exportaciones de bienes y el servicio de flete internacional para el transporte de bienes para la exportación no están gravados por el IVA.

Están exentas de este impuesto:

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

IVA. Hay una concentración de los impuestos al consumo, que alcanzan alrededor del 70% de los ingresos totales, mientras a la renta recauda menos.

Presión. En el año 2012 la presión tributaria en Paraguay alrededor del 13;5% del PIB, muy por debajo del promedio de la región.

En PIB. La participación del IVA en el PIB muestra un crecimiento sostenido, pasando a representar alrededor del 6% entre 2005 y el 2012.

Iracis. El impuesto a la renta de las empresas (Iracis) representa, en promedio, 18,5% del total de los ingresos tributarios.

Imagro. El impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (Imagro) representa, en promedio, solo 0,2% del total recaudado.