



Ideas para financiar el tránsito a un  
sistema de protección social universal

PNUD LAC PDS N°. 41

# Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

## Resumen

*El objetivo de este trabajo es describir las reformas fiscales necesarias para financiar una política de protección social que mejore los resultados sociales y promueva un crecimiento sostenible de la productividad total de los factores (PTF) en el Paraguay. A pesar del desempeño macroeconómico de las últimas décadas, es necesario aumentar la inversión en capital físico y humano, así como implementar reformas que faciliten el crecimiento sostenible de la PTF. En 2019 el Paraguay implementó una reforma tributaria enfocada en aumentar la participación de los impuestos directos e incrementar la recaudación a través de la formalización. No obstante, sus ingresos totales respecto del PIB siguen siendo bajos en comparación con América Latina y el Caribe. Las ineficiencias de los impuestos directos se centran en el impuesto a la renta personal (IRP) y el impuesto a la renta empresarial (IRE). Además, el mejoramiento de la calidad del gasto es crucial. Las principales ineficiencias provienen de las compras públicas (1,7% del PIB), las remuneraciones de empleados (1,1% del PIB) y las transferencias (1,3% del PIB). Para aumentar la eficiencia de la recaudación de los impuestos directos se propone seguir evaluando las reglas de deducibilidad, continuar fortaleciendo el marco regulatorio de las operaciones transfronterizas, y aumentar el alcance de las políticas de auditoría y de la facturación electrónica. Con respecto a la eficiencia del gasto, se propone implementar tres reformas: actualizar la Ley del Servicio Civil, establecer un sistema integrado de beneficios sociales y crear un Sistema Nacional de Compras Públicas.*



#### Aviso Legal:

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguay

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2023 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



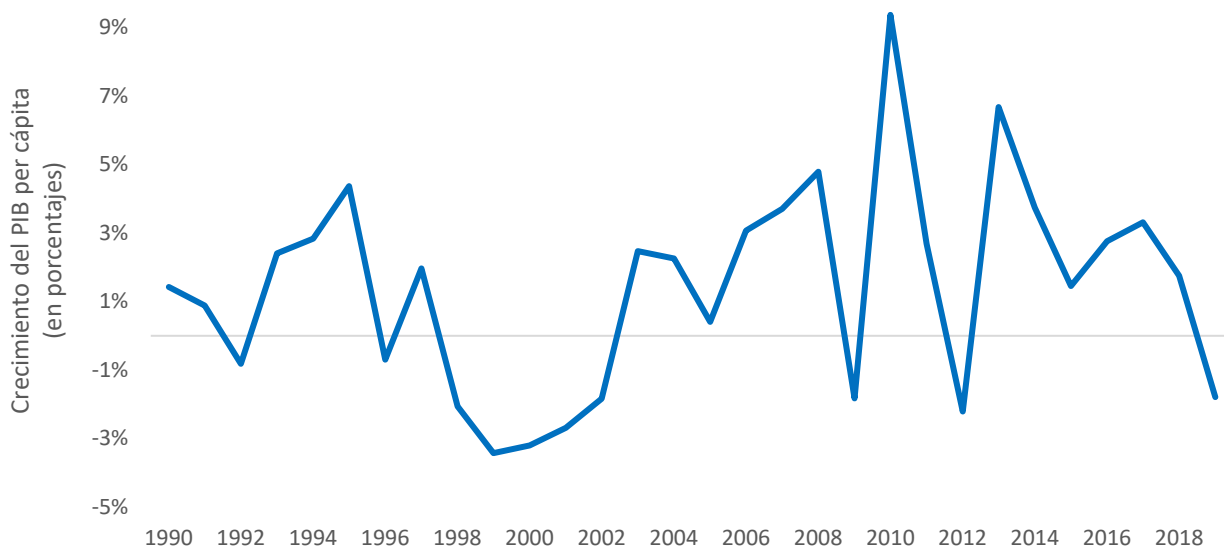
# 1. Reseña macroeconómica del Paraguay

## 1.1. Estabilidad macroeconómica en el Paraguay, 1990-2019

Las acciones realizadas en las últimas décadas a fin de lograr la estabilidad macroeconómica en el Paraguay se reflejan en un significativo crecimiento del PIB per cápita y en niveles de inflación relativamente bajos. Ambas variables presentaron resultados más que satisfactorios en comparación con el promedio de los demás países de América Latina y el Caribe. De acuerdo con Neumeyer (2012), el Paraguay ha sido el país con mejor desempeño macroeconómico de una muestra de 11 países latinoamericanos en los últimos 60 años.

En el gráfico 1 se muestra el crecimiento del PIB per cápita en las últimas tres décadas. Si bien en el período 1995-2002 el crecimiento fue bajo y en algunos años fue negativo a consecuencia de sucesivas crisis del sistema financiero, el promedio desde 1990 ha sido del 1,4%. Si se considera el crecimiento desde 2010, el promedio se eleva al 2,8%.

**Gráfico 1.** Crecimiento del PIB per cápita en Paraguay (en porcentajes), 1990-2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

Para evaluar la sostenibilidad del crecimiento del Paraguay, en este análisis se desagregó el crecimiento económico per cápita ( $Y / N$ ) en función de los cambios de capital, trabajo y productividad agregada. El *stock* de capital ( $K$ ) considera estructuras, maquinarias y equipos. El empleo ( $E$ ) se refiere al número de personas empleadas, y la productividad agregada (PTF) comprende todos los demás factores que influyen en el crecimiento económico. La PTF, en este ejercicio, incluye la eficiencia con que se combinan  $K$  y  $E$  para producir, la calidad educativa de  $E$  y los errores de medición de los factores de producción. Siguiendo a Hayashi y Prescott (2002), el crecimiento del PIB per cápita ( $Y / N$ ) se desagregó en tres variables: la parte explicada por el crecimiento de la PTF, la intensidad de utilización del capital ( $K / Y$ ) y el aumento de la población empleada ( $E / N$ ). Es importante destacar que la única fuente de crecimiento sostenible en el tiempo debería ser la PTF. Es decir, no es sostenible un crecimiento que se deba a niveles de inversión superiores al producto o a incrementos sostenidos del empleo por encima del crecimiento poblacional.



En el cuadro 1 se presentan los resultados correspondientes al período 1990-2019 y a la década comprendida entre 2010 y 2019. Los datos señalan que la principal fuente de crecimiento ha sido el aumento de la fracción de personas empleadas. Esta situación es consecuencia, en parte, del bono demográfico que el país ha experimentado en las últimas décadas (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2016). Por otro lado, el stock de capital no ha crecido al mismo ritmo que el producto per cápita, por lo que la economía se vuelve menos intensiva en la utilización de capital. Este resultado indica que la economía ha consumido gran parte de este ingreso y por lo tanto ha invertido menos de lo que debería para mantener los niveles de crecimiento. Una explicación alternativa podría ser que la población paraguaya estuviera acumulando activos externos. Por último, la PTF presenta un crecimiento modesto. Es importante recordar que esta serie se calcula como un residuo y por lo tanto incorpora los errores de medición de K y E. En ese sentido, los incrementos de la capacidad utilizada y de las horas trabajadas están incorporados en ese residuo. A pesar de estos errores de medición, la escasa relevancia de la PTF para explicar el crecimiento económico refleja la ausencia de reformas estructurales que permitan un crecimiento equilibrado y sostenible en el tiempo.

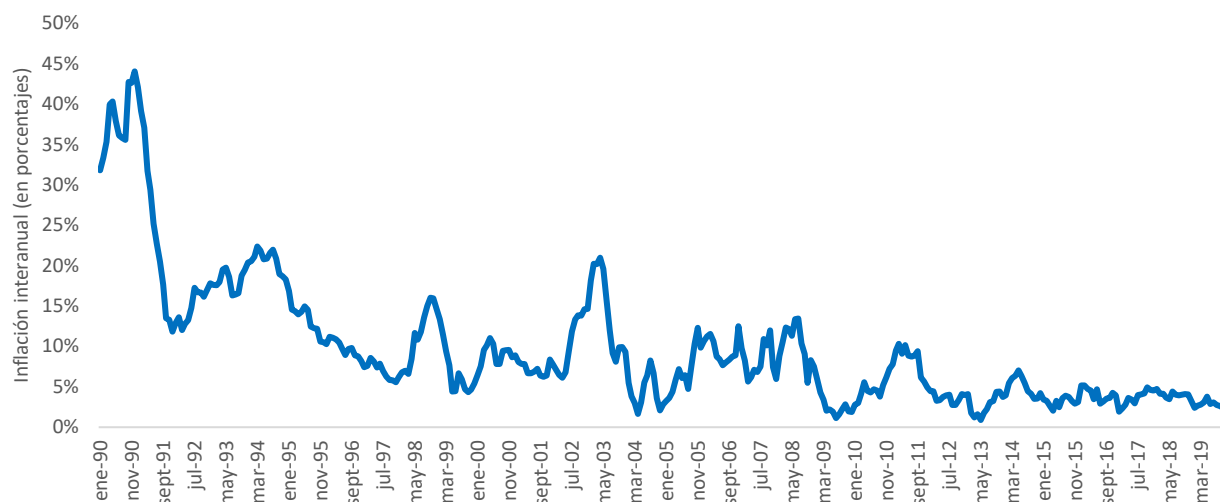
**Cuadro 1.** Tasa de crecimiento en Paraguay (en porcentajes), 1990-2019 y 2010-2019

Período	Y / N	PTF	K / Y	E / N
1990-2019	1,81	0,76	-0,60	1,27
2010-2019	2,32	0,77	-0,29	1,23

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Groningen Growth and Development Centre, Penn World Table versión 10.0 (PWT 10.0).

En el gráfico 2 puede observarse que la inflación presentó una disminución gradual de su nivel y su volatilidad desde 1990. Una serie de reformas implementadas por el Banco Central del Paraguay permitieron estabilizar la inflación en el período analizado. La adopción de metas de inflación fue sin lugar a dudas una reforma esencial. Desde su implementación en el año 2011, el Paraguay redujo el promedio de inflación de un 9% en el período 1990-2010 a un 4% en el período 2011-2019. Como resultado de la estabilización de la inflación en los últimos años se redujo la incertidumbre y se generaron incentivos para aumentar la inversión en capital físico. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la inversión ha sido insuficiente para mantener estos niveles de crecimiento a largo plazo.

**Gráfico 2.** Inflación interanual en Paraguay (en porcentajes), 1990-2019



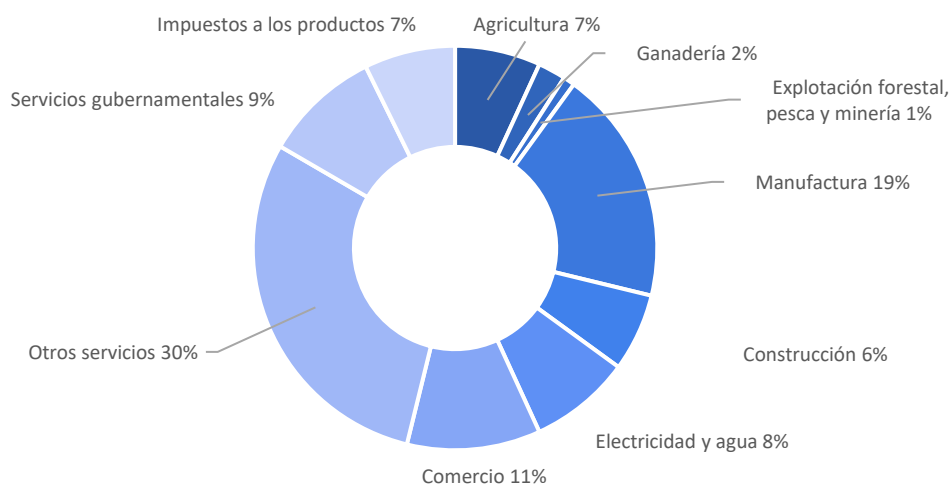
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Banco Central del Paraguay (BCP).



La estabilidad macroeconómica ha sido indudablemente un factor importante para lograr los resultados económicos presentados. Sin embargo, los factores que explican el crecimiento económico de las últimas décadas no son sostenibles en el tiempo. El ejercicio de contabilidad de crecimiento presentado en el cuadro 1 indica que es indispensable realizar reformas orientadas a lograr un mayor crecimiento de la PTF. En este sentido, este trabajo se centra en describir las reformas impositivas necesarias para financiar una política de protección social que permita mejores resultados sociales y que facilite un crecimiento mayor y sostenido en el tiempo de la PTF.

Para analizar el crecimiento desde el punto de vista sectorial, en el gráfico 3 se presenta la estructura del PIB en 2019. En el sector primario se destaca la agricultura, que genera el 7% del PIB. En el sector secundario se destacan las industrias manufactureras, en particular las de alimentos, con una participación del 19%, seguidas por las empresas de electricidad y agua (8%) y la construcción (6%). El sector de los servicios es el que tiene la mayor participación (49%), y dentro de dicho sector se destacan el comercio (11%) y los servicios gubernamentales (9%). Los demás servicios representan el 31% e incluyen a los servicios inmobiliarios, los servicios de intermediación financiera, los servicios a los hogares, el transporte, las telecomunicaciones, los restaurantes, los hoteles y los servicios para empresas.

**Gráfico 3. Estructura del PIB en Paraguay (en porcentajes), 2019**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Banco Central del Paraguay (BCP).

En lo que respecta a la dinámica del crecimiento, en el cuadro 2 se presentan datos sobre el crecimiento promedio por sector durante los dos períodos considerados en el ejercicio de contabilidad del crecimiento. Se destaca el sector de la agricultura con un crecimiento promedio del 10,2% en la última década, superior al 6,9% registrado entre 1992 y 2019. En el sector secundario se destacan la construcción y la manufactura, con un crecimiento medio en la última década del 5,5% y el 4,4%, respectivamente. Al igual que la agricultura, estos sectores mostraron un mayor dinamismo en comparación con las décadas anteriores. En el sector de los servicios el comercio tuvo un crecimiento más dinámico en la última década (3,5%) con respecto al período 1992-2019 (2,7%), al igual que los otros servicios con un crecimiento de 4,9%, por encima del promedio registrado entre 1992 y 2019 (3,8%).

**Cuadro 2.** Crecimiento sectorial promedio en Paraguay (en porcentajes), 1992-2019 y 2010-2019

Sector económico	1992-2019	2010-2019
Agricultura	6,9%	10,2%
Ganadería	4,1%	3,3%
Explotación forestal, pesca y minería	1,5%	2,2%
Manufactura	2,4%	4,4%
Construcción	2,2%	5,5%
Electricidad y agua	3,0%	0,6%
Comercio	2,7%	3,5%
Otros servicios	3,8%	4,9%
Servicios gubernamentales	3,4%	3,8%
Impuestos a los productos	4,8%	6,1%
<b>PIB</b>	<b>3,2%</b>	<b>4,3%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Banco Central del Paraguay (BCP).

Con base en lo anterior, en el cuadro 3 se resume la incidencia de cada sector en el crecimiento promedio del PIB. En el período 1992-2019 el resultado registrado del 3,2% se debió principalmente al desempeño de los siguientes sectores: otros servicios (1,00 punto porcentual), industria manufacturera (0,48 puntos porcentuales), agricultura (0,35 puntos porcentuales) y comercio (0,30 puntos porcentuales). En el período más reciente 2010-2019, el mayor dinamismo (4,3%) también se debió al desempeño de los mismos sectores: otros servicios (1,35 puntos porcentuales), manufactura (0,82 puntos porcentuales), agricultura (0,53 puntos porcentuales) y comercio (0,37 puntos porcentuales).

**Cuadro 3.** Incidencia en el crecimiento del PIB según sector económico en Paraguay (en puntos porcentuales), 1992-2019 y 2010-2019

Sector económico	1992-2019	2010-2019
Agricultura	0,35	0,53
Ganadería	0,09	0,08
Explotación forestal, pesca y minería	0,02	0,03
Manufactura	0,48	0,82
Construcción	0,11	0,32
Electricidad y agua	0,27	0,05
Comercio	0,30	0,37
Otros servicios	1,00	1,35
Servicios gubernamentales	0,31	0,35
Impuestos a los productos	0,31	0,42
<b>PIB</b>	<b>3,20</b>	<b>4,30</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Banco Central del Paraguay (BCP).

## 1.2. Mercado laboral

A continuación, se describe la estructura del mercado laboral en el Paraguay. En el cuadro 4 se presentan los porcentajes de población ocupada según categoría ocupacional en 2019. Ese año, el ingreso promedio de la población ocupada se situó levemente por encima del salario mínimo vigente, al igual que el ingreso promedio de los trabajadores del sector privado, sector donde se concentra la mayor cantidad de trabajadores (39% de la población ocupada)<sup>1</sup>. En segundo lugar se sitúan los trabajadores por cuenta propia, que representan el 30% de la población ocupada y cuyo ingreso representa el 69% del salario mínimo legal. En tercer lugar se encuentran los trabajadores ocupados en el sector público cuyo ingreso prácticamente duplica el salario mínimo legal.

**Cuadro 4.** Población ocupada según categoría ocupacional (en porcentajes) e ingreso mensual (en miles de guaraníes y en porcentajes del salario mínimo) en Paraguay, 2019

Sector económico	Población ocupada (en porcentajes de la población ocupada total)	Ingreso mensual promedio (en miles de guaraníes)	Ingreso mensual promedio (en porcentajes del salario mínimo)
<b>Total país</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.435</b>	<b>111%</b>
Empleados y obreros públicos	10,1%	4.118	188%
Empleados y obreros privados	39,0%	2.475	113%
Empleadores	6,0%	5.376	245%
Trabajadores por cuenta propia	30,2%	1.507	69%
Trabajadores familiares no remunerados	7,2%	-	-
Trabajadoras remuneradas del hogar	7,4%	1.320	60%

**Fuente:** Elaboración propia con base en consultados datos en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para complementar la descripción presentada, en el cuadro 5 se muestra la distribución de la población ocupada según la ocupación principal. En esa clasificación los trabajadores no calificados constituyen el 20,9% de la población ocupada, con un salario que representa solamente el 66% del salario mínimo legal. Asimismo, los trabajadores que se desempeñan en comercios, los que trabajan en el sector primario y los operarios, que constituyen el 49,8% de la población ocupada, tienen un salario promedio inferior al salario mínimo. Por otra parte, los profesionales de nivel medio y los científicos ganan en promedio entre 1,5 y 2 veces más que el salario mínimo mensual vigente y constituyen el 14,4% de la población ocupada.

<sup>1</sup> En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

**Cuadro 5.** Población ocupada según ocupación principal (en porcentajes) e ingreso mensual (en miles de guaraníes y en porcentajes del salario mínimo) en Paraguay, 2019

Sector económico	Participación en la población ocupada (en porcentajes)	Ingreso mensual promedio (en miles de guaraníes)	Ingreso mensual promedio (en porcentajes del salario mínimo)
<b>Total país</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.435</b>	<b>1,1%</b>
Miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y personal directivo	4,7%	5.951	2,7%
Científicos e intelectuales	6,9%	4.322	2,0%
Técnicos y profesionales de nivel medio	7,5%	3.176	1,5%
Empleados de oficina	5,0%	2.455	1,1%
Trabajadores del sector de los servicios y vendedores de comercios y mercados	19,8%	2.111	1,0%
Agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros	16,1%	1.743	0,8%
Oficiales, operarios y artesanos	13,9%	2.142	1,0%
Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	4,8%	2.819	1,3%
Trabajadores no calificados	20,9%	1.445	0,7%
Fuerzas Armadas	0,2%	5.150	2,4%
No disponible	0,1%	1.647	0,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

## 2. Análisis del sistema tributario y del gasto público del Paraguay, e identificación de las fuentes de ineficiencia

En esta sección se describe el sistema tributario, y el análisis se centra en la presión tributaria, la estructura de los ingresos de la Administración central y los tipos de impuestos directos e indirectos y sus rendimientos, así como el gasto público y las principales fuentes de ineficiencia.

El actual sistema tributario se estableció en 1992, en el cual se incorporó el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y de servicios (IRACIS) y el impuesto a la renta de actividades agropecuarias (IMAGRO). En 2004 se introdujeron modificaciones para ampliar la base imponible del IVA y reducir la tasa del IRACIS del 30% al 10%, y además se creó el impuesto a la renta personal (IRP) que entró en vigencia en 2012. Al año siguiente se incorporó el IVA agropecuario y el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (IRAGRO) en reemplazo del IMAGRO. En 2015 se elevó la tasa máxima del impuesto selectivo al consumo (ISC) aplicado al tabaco, que pasó del 13% al 20% y posteriormente, en 2018, la tasa se elevó al 22%.

Para describir la estructura del sistema tributario se considera como referencia el año 2019, previo a la última reforma tributaria. En el cuadro 6 se presenta un resumen de las principales categorías que componen los ingresos de la Administración central: los ingresos tributarios, los ingresos provenientes de la cesión de energía, las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos no tributarios. Los datos presentados indican que la presión tributaria, que mide el porcentaje de la recaudación total con relación al PIB, fue del 14% en 2019. Además, los datos presentados en el gráfico 4 permiten analizar este valor en comparación con los ingresos totales respecto del PIB generados, en promedio, en los países de América Latina y el Caribe y en los





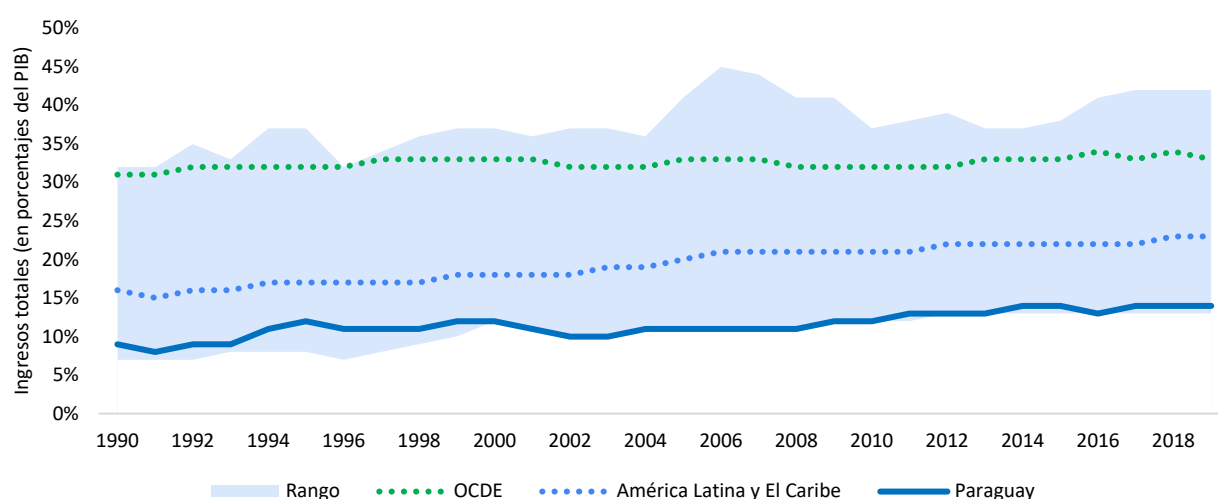
países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde el año 1990 el Paraguay presenta uno de los porcentajes de ingresos totales respecto del PIB más bajos de toda la muestra. Además, a pesar de haber experimentado un modesto crecimiento en las últimas tres décadas, los niveles se encuentran muy por debajo del promedio del 23% correspondiente a la región de América Latina y el Caribe, y del promedio del 33% logrado por los países de la OCDE.

**Cuadro 6.** Ingresos de la Administración central según categoría de ingresos en Paraguay (en miles de millones de guaraníes, en porcentajes del ingreso total y en porcentajes del PIB), 2019

Categoría	Ingresos de la Administración central		
	En miles de millones de guaraníes	En porcentajes del ingreso total	En porcentajes del PIB
<b>Ingreso total</b>	<b>33.310</b>	<b>100 %</b>	<b>14,1%</b>
Ingresos tributarios	23.540	71%	9,9%
Ingresos, utilidades y ganancias de capital	5.826	17%	2,5%
Valor agregado	11.097	33%	4,7%
Selectivos	2.966	9%	1,3%
Comercio y transacciones internacionales	2.410	7%	1,0%
Otros impuestos	1.241	4%	0,5%
Binacionales	4.313	13%	1,8%
Contribución social	2.130	6%	0,9%
Otros ingresos	3.327	10%	1,4%

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

**Gráfico 4.** Ingresos totales en Paraguay (en porcentajes del PIB), 1990-2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE, CEPAL, CIAT y BID), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019, OCDE, 2021.



Los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de ingresos de la Administración central, representando el 70% de los ingresos totales. Los ingresos tributarios en el Paraguay dependen en gran medida de los impuestos que gravan bienes y servicios, especialmente el IVA, que representa el 33% de los ingresos totales. Es decir, los impuestos indirectos son la principal fuente de ingresos tributarios del Paraguay y constituyen el 7,5% del PIB. Por otro lado, los impuestos directos, que están compuestos por el IRP y el impuesto a la renta empresarial, representan el 2,5% del PIB.

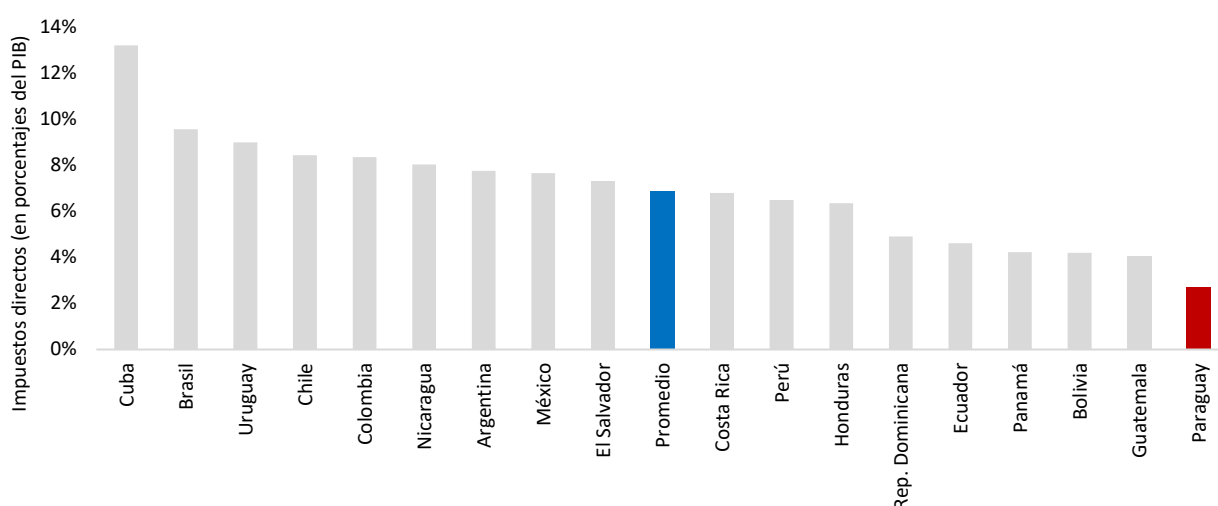
Los ingresos que provienen de las represas de Itaipú y Yacyretá siguen siendo muy relevantes para la Administración central. Esta categoría, que incluye las regalías, compensaciones e ingresos provenientes de la cesión de energía paraguaya al Brasil y la Argentina, representa el 13% de los ingresos totales y aproximadamente el 1,8% del PIB.

Las contribuciones a la seguridad social representan el 6% del total de los ingresos de la Administración central. Estos ingresos constituyen obligaciones impuestas por Ley que implican un desembolso futuro en contraprestaciones de atención médica y pensiones. Por último, el 10% restante corresponde a otros ingresos no tributarios conformados por rentas de la propiedad e ingresos por la venta de bienes y servicios.

## 2.1. Impuestos directos

Seguidamente, se compara la participación de los impuestos directos en el Paraguay en relación con los demás países de América Latina y el Caribe. Como se observa en el gráfico 5, la recaudación de los impuestos directos del Paraguay fue la más baja en el año 2019. Esto se debe principalmente a las reglas de deducibilidad del IRP, la evasión de los contribuyentes<sup>2</sup> y las bajas tasas impositivas del actual sistema tributario nacional en comparación con los demás países de la región (ver el cuadro A1.2 del anexo).

**Gráfico 5.** Impuestos directos en Paraguay y países de América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

<sup>2</sup> En la sección 2.3 se caracteriza la evasión tributaria en el Paraguay.



En el Paraguay los impuestos directos están conformados por el IRP, que grava las rentas de la prestación de servicios personales, y por el impuesto a la renta empresarial que se compone por tres impuestos específicos: el IRACIS, el IRAGRO y el impuesto a la renta del pequeño contribuyente (IRPC). En el cuadro 7 se muestra la composición de los impuestos directos en 2019. El impuesto a la renta empresarial representó el 95,1% de la recaudación de los impuestos directos, mientras que el IRP tuvo una participación del 4,9%.

**Cuadro 7.** Composición de los impuestos directos en Paraguay (en porcentajes del ingreso directo y en porcentajes del PIB), 2019

Categorías	Impuestos directos	
	En porcentajes del ingreso directo	En porcentajes del PIB
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>2,54</b>
Impuesto a la renta personal	4,9	0,12
Impuesto a la renta empresarial	95,1	2,42

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Desde la entrada en vigencia del IRP en 2012, la renta bruta mínima sujeta al impuesto ha disminuido anualmente para incluir de forma gradual a nuevos contribuyentes. En 2019 se redujo a 36 salarios mínimos anuales. El IRP grava la renta neta con una tasa del 8% si la renta bruta es menor que 120 salarios mínimos, y establece una tasa del 10% si la renta es igual o superior a ese umbral. Al estimar la recaudación del impuesto como porcentaje de la renta bruta, la tasa efectiva del IRP es aún más baja. Esto se debe principalmente a que las reglas de deducibilidad del IRP no limitan el tipo ni la cantidad máxima de gastos deducibles, siendo el Paraguay el único país de la región que permite deducir inversiones personales y de familiares a cargo que no correspondan al área de la educación o la vivienda familiar (Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2019).

La deducción de gastos también se refleja en la tasa que pagan los contribuyentes del IRP según su nivel de ingresos. En un estudio elaborado por Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022) se informa la tasa marginal promedio del IRP para un grupo de países de América Latina. En el cuadro 8 se presentan datos consultados en el estudio citado, relativos a la tasa marginal promedio del Paraguay en el período 2012-2016. Al igual que en los demás países de la muestra, en el Paraguay la carga del IRP se concentró en el 20% más alto de la distribución de los ingresos. Esto en parte se debe a que, en el período considerado, el ingreso mínimo anual para ser contribuyente de este impuesto fue alto con relación al ingreso promedio de la población ocupada. No obstante, en el trabajo citado se destaca que la tasa del 1,8% pagada por los contribuyentes en el Paraguay está muy por debajo de la tasa pagada en los demás países de la región incluidos en la muestra (15,9%).

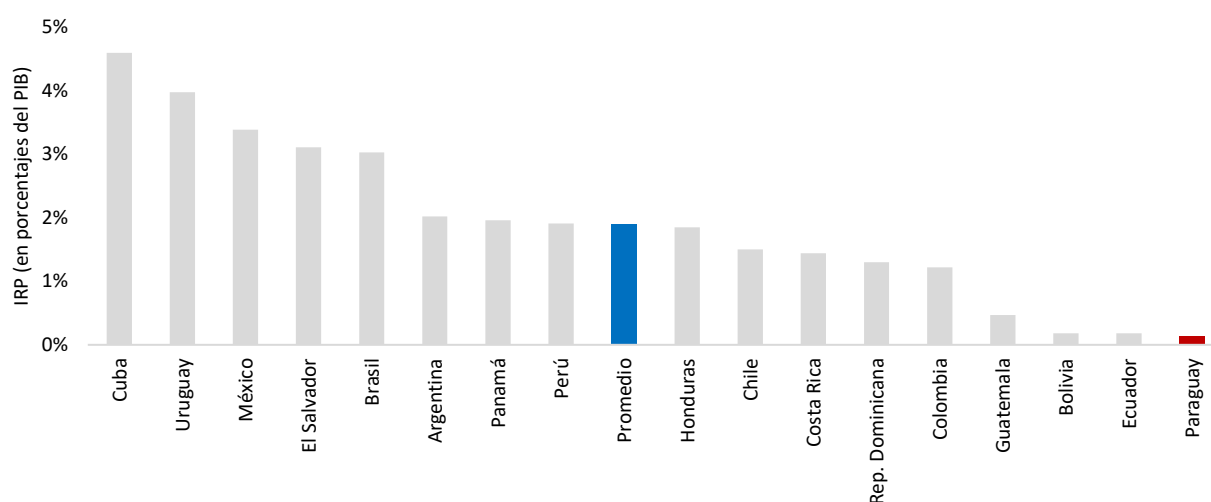
**Cuadro 8.** Estadísticos simples de la tasa marginal promedio del impuesto a la renta personal en Paraguay, 2012-2016

Muestra	Promedio	Desvío estándar	Coefficiente de variación	Mínimo	Máximo
<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>4,7</b>
20% más bajo	0	0	0	0	0
Segundo 20%	0	0	0	0	0
Tercer 20%	0	0	0	0	0
Cuarto 20%	0	0	0	0	0
20% superior	1,8	1,4	0,8	0,3	6,2
90% más bajo	0	0	0	0	0
10% superior	2,3	1,5	0,6	0,4	6,9
1% superior	6,0	1,8	0,3	2,5	9,1

**Fuente:** Daniel Riera-Crichton, Lucila Venturi y Guillermo Vuletin, “The Income and Labor Effects of Individual Income Tax Changes in Latin America: Evidence from a New Measure of Tax Shocks”, Banco Mundial, 2022, cuadro 1.

Al comparar los ingresos del Paraguay provenientes del IRP con los obtenidos por ese mismo impuesto en los países de América Latina y el Caribe, se observa que el Paraguay se ubica entre los países con menor recaudación en 2019. En el gráfico 6 se puede ver que ese año la recaudación del IRP expresada como porcentaje del PIB fue del 0,12% en el Paraguay, inferior al promedio regional del 1,9%.

**Gráfico 6.** Impuesto a la renta personal en Paraguay y países de América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2019



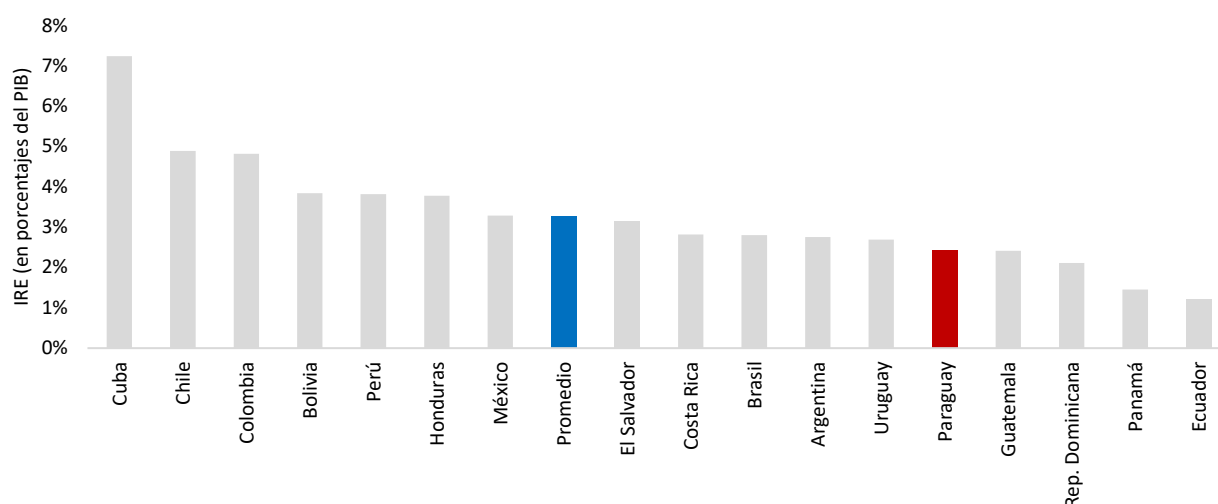
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

**Nota:** La sigla IRP refiere al impuesto a la renta personal.



A continuación se considera el impuesto a la renta empresarial, el cual es de gran relevancia para los ingresos tributarios. El IRACIS, el IRAGRO y el IRPC están sujetos a una tasa impositiva del 10%. No obstante, la carga fiscal efectiva depende de la actividad económica de la empresa y de los destinatarios de las utilidades (Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2019). Con relación a la actividad económica, el sector agropecuario recibe un tratamiento diferencial a las actividades comerciales, industriales y de servicios respecto a la distribución de utilidades y el arrastre de pérdidas. A diferencia del IRAGRO, la distribución de utilidades y dividendos del IRACIS se grava con una tasa adicional del 5% y no se permite el arrastre de pérdidas a los siguientes ejercicios fiscales. Como se observa en el gráfico 7, el Paraguay alcanza una recaudación del 2,42% del PIB y se sitúa por debajo del promedio regional (3,26%).

**Gráfico 7.** Impuesto a la renta empresarial en Paraguay y países de América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

**Nota:** La sigla IRE refiere al impuesto a la renta empresarial.

## 2.2. Impuestos indirectos

En el sistema tributario, los impuestos indirectos incluyen el IVA, el ISC y los impuestos que se aplican al comercio y las transacciones internacionales.

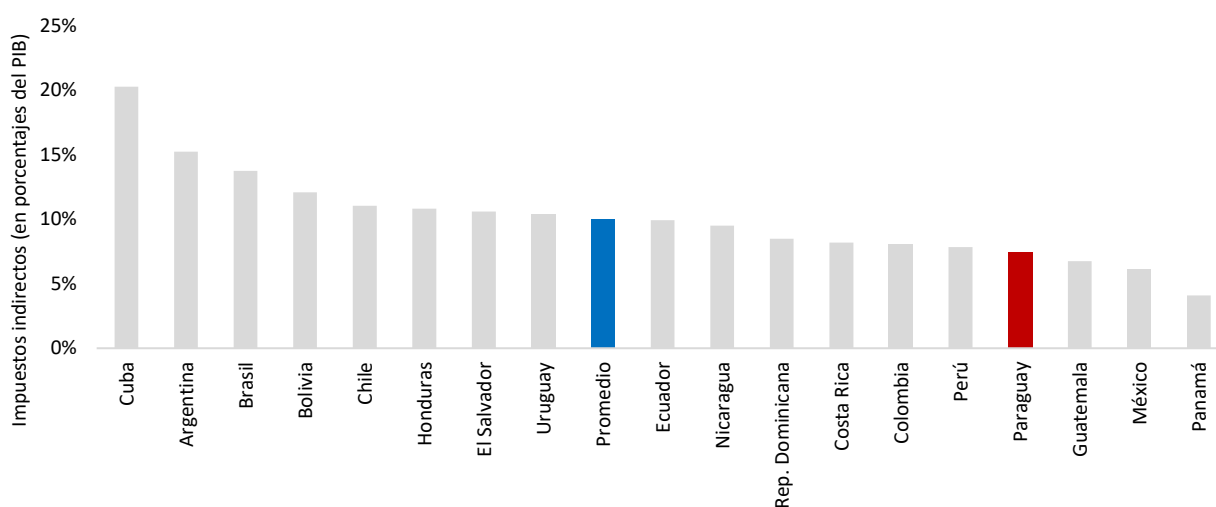
El IVA en el Paraguay grava la venta e importación de bienes, así como la prestación de servicios realizados en el país. La tasa impositiva general es del 10%, aunque algunos productos de la canasta básica familiar, los medicamentos y el alquiler de inmuebles están sujetos a una tasa reducida del 5%.

Por su parte, el ISC grava determinados productos que no son considerados de primera necesidad o que perjudican la salud o el medio ambiente, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y el combustible. Las tasas impositivas varían dependiendo del producto: la tasa máxima del tabaco es del 22%, la de las bebidas alcohólicas es del 11% y la del combustible es del 50%.



Como se explicó anteriormente, la recaudación indirecta representa la principal fuente de ingresos tributarios de la Administración central. En el contexto regional, el Paraguay se encuentra nuevamente entre los países con menor recaudación de acuerdo con los datos presentados en el gráfico 8. Así, en Paraguay los ingresos por impuestos indirectos representaron el 7,48% del PIB en 2019, por lo que se ubicaron por debajo del promedio de los países de la región, que ascendió al 10% del PIB.

**Gráfico 8.** Impuestos indirectos en Paraguay y países de América Latina y el Caribe (en porcentajes del PIB), 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

### 2.3. Evasión tributaria

En esta sección se analizan los motivos adicionales al diseño del impuesto que explican la baja recaudación del IRP, del impuesto a la renta empresarial y del IVA, presentados anteriormente. Primeramente se realiza una descripción de la baja capacidad de recaudación que tuvo el IRP en el Paraguay durante el período 2018-2020. Como se mencionó anteriormente, el IRP tiene una de las tasas efectivas más bajas de la región debido a que las reglas de deducibilidad no limitan el tipo ni la cantidad máxima de gastos deducibles. Entre las causas de la baja recaudación del IRP se encuentran las deducciones y el número de contribuyentes activos en los últimos años.

En el cuadro 9 se presenta la proporción de contribuyentes activos que pagaron el IRP en el Paraguay y en los países de América Latina y el Caribe durante el período 2018-2020. Se destacan dos observaciones principales a partir de los datos presentados en el cuadro 9. Primero, del total de países de la región incluidos en la muestra, el Paraguay es uno de los que presentan el menor porcentaje de contribuyentes con relación a la población total y al empleo. Además, el número de contribuyentes es menor que el promedio de la región. Por último, si bien este indicador permite comprender mejor la escasa capacidad recaudatoria del IRP en el Paraguay, también es importante resaltar el aumento del número de contribuyentes registrado entre 2018 y 2020.

**Cuadro 9.** Contribuyentes activos del impuesto a la renta personal en Paraguay (en porcentajes del empleo y de la población total), 2018-2020

Países	Contribuyentes activos del IRP (en porcentajes del empleo)			Contribuyentes activos del IRP (en porcentajes de la población)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
México	124	132	144	55	59	60
Chile	108	108	114	54	54	53
Uruguay	76	76	79	39	39	38
Perú	32	32	37	18	19	18
Brasil	27	28	32	14	14	15
Ecuador	11	11	21	6	6	9
Argentina	15	16	19	7	7	8
Costa Rica	20	20	17	10	10	8
Colombia	13	14	16	7	7	8
Guatemala	7	8	15	3	3	6
Panamá	8	8	10	4	4	5
Paraguay	2	4	5	1	2	3
República Dominicana	3	3	4	2	2	2
Honduras	4	4	3	2	2	1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1	1	2	1	1	1
<b>Promedio</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>

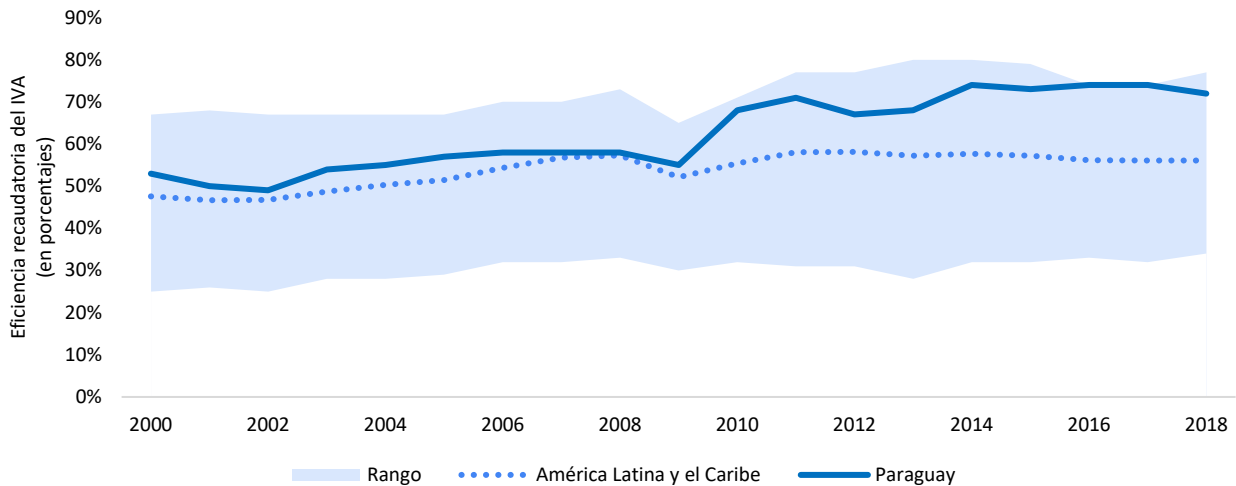
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Organización Intra-Europea de Administración Fiscal, Fondo Monetario Internacional y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CIAT, IOTA, FMI y OCDE), Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria 2020 y 2021, 2022.

**Nota:** La sigla IRP refiere al impuesto a la renta personal.

Díaz (2018), con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), ofrece una estimación del número de incididos en el año 2016, es decir, del número de contribuyentes que cumplían ese año con los criterios para ser sujetos pasivos del IRP. Sobre la base de la distribución de ingresos de la población ocupada, la autora estima que ese año el número de incididos ascendió aproximadamente a 44.000 contribuyentes. Sin embargo, en 2016 solamente se inscribieron 24.479 contribuyentes, es decir, el 55,6% del total de incididos. Este resultado es consistente con los datos presentados en el cuadro 9. Es decir, la baja recaudación del IRP se debe a las deducciones de gastos y al bajo nivel de contribuyentes activos.

Para analizar la recaudación del IVA y del impuesto a la renta empresarial se utiliza en este trabajo el indicador de eficiencia estimado en Peláez (2022). En el gráfico 9 se presenta la evolución de la eficiencia de la recaudación del IVA en el Paraguay y en una muestra de países de América Latina y el Caribe. En el Paraguay el promedio de la eficiencia de la recaudación del IVA en el período 2016-2018 fue del 73% y la ineficiencia derivada del incumplimiento o la evasión fue del 14%. Por otro lado, la ineficiencia relacionada con las excepciones a la regla general de tributación fue del 13%. El Paraguay es uno de los países con mayor eficiencia de la recaudación y ha presentado una evolución positiva en las últimas dos décadas. Además, es uno de los países con menor porcentaje de evasión por incumplimiento y por excepciones. Por lo tanto, en el caso del IVA, la principal explicación de la baja recaudación consiste principalmente en la baja tasa impositiva. Como puede observarse en el cuadro A1.1, el Paraguay es uno de los países con la menor tasa impositiva de toda la región.

**Gráfico 9.** Eficiencia recaudatoria del impuesto al valor agregado en Paraguay (en porcentajes), 2000-2018



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Fernando Peláez Longinotti, Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: impuesto al valor agregado e impuesto sobre la renta empresarial, Documento de trabajo núm. DT-01-2022, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2022.

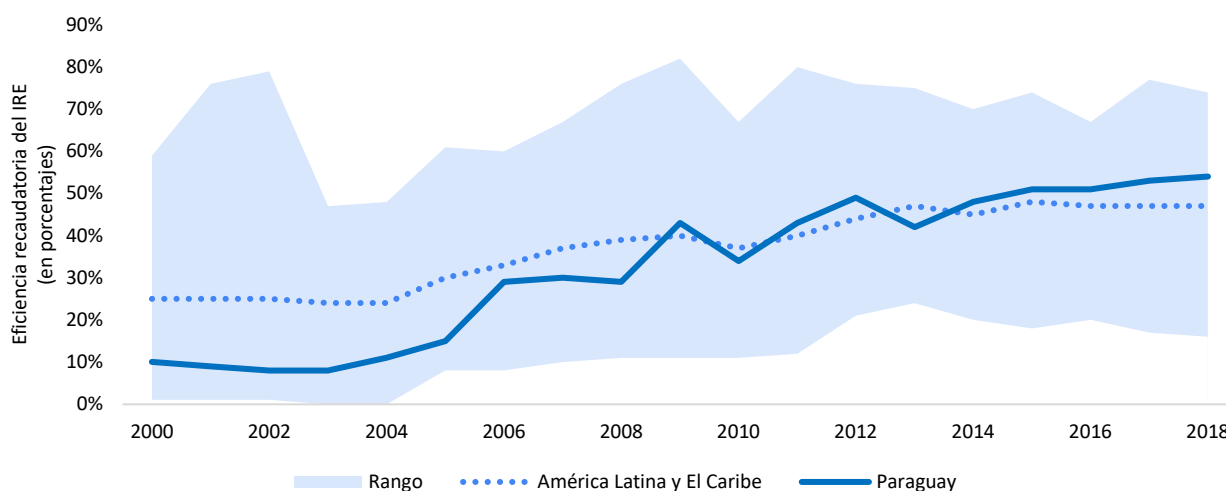
**Nota:** La sigla IVA refiere al impuesto al valor agregado. En el caso de América Latina se utilizó el promedio simple.

Con respecto al impuesto a la renta empresarial, el promedio de la eficiencia recaudatoria en el período 2016-2018 fue del 53% en el Paraguay. La no recaudación estimada o simplemente la evasión atribuible al incumplimiento fue del 43%. El residuo del 4% corresponde a la ineficiencia atribuible a la existencia de excepciones a la regla general de tributación. Como se puede observar en el gráfico 10, la eficiencia de la recaudación ha mejorado considerablemente desde el año 2000. Además, desde el año 2003 el Paraguay tiene una eficiencia mayor que el promedio de los países de América Latina y el Caribe. A pesar de esta mejora sustancial de la eficiencia de la recaudación de este impuesto, la mayor parte de la evasión es atribuible al incumplimiento. La estimación de la evasión por este motivo se encuentra por encima del promedio de la región y muy por encima de la registrada en países como el Ecuador (22,9%), Chile (21,8%) y el Brasil (22,1%). Por lo tanto, la baja recaudación del impuesto a la renta empresarial podría deberse al incumplimiento, que asciende casi al 43%.





**Gráfico 10.** Eficiencia recaudatoria del impuesto a la renta empresarial en Paraguay (en porcentajes), 2000-2018



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en Fernando Peláez Longinotti, Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: impuesto al valor agregado e impuesto sobre la renta empresarial, Documento de trabajo núm. DT-01-2022, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2022.

**Nota:** La sigla IRE refiere al impuesto a la renta empresarial. En el caso de América Latina se utilizó el promedio simple.

## 2.4. Gasto total y calidad del gasto

En esta sección se presenta una descripción del gasto total de la Administración central en el año 2019. En el cuadro 10 se presenta el gasto público en el Paraguay con un énfasis en los componentes del gasto social. El gasto público total representó el 18,1% del PIB en 2019. El gasto social fue el principal componente y representó el 56,8% del gasto público total. El gasto social está compuesto principalmente por educación, cultura, salud, seguridad social, promoción y acción social. Es importante mencionar que gran parte del gasto público se destina a la remuneración de empleados, especialmente de las áreas de salud, educación y cultura. En 2019 el gasto dirigido a la remuneración de los empleados representó el 49% del total de los gastos del Gobierno.



**Cuadro 10.** Gastos de la Administración central en Paraguay (en miles de millones de guaraníes, en porcentajes del ingreso total y en porcentajes del PIB), 2019

Gastos de la Administración central	En miles de millones de guaraníes	En porcentajes del gasto total	En porcentajes del PIB
<b>Gasto total</b>	<b>42.816</b>	<b>100,0%</b>	<b>18,1%</b>
<b>Gasto social</b>	<b>24.329</b>	<b>56,8%</b>	<b>10,3%</b>
Salud	5.054	11,8%	2,1%
Promoción y acción social	5.321	12,4%	2,2%
Seguridad social	4.793	11,2%	2,0%
Educación y cultura	8.132	19,0%	3,4%
Ciencia, tecnología y difusión	197	0,5%	0,1%
Relaciones laborales	277	0,6%	0,1%
Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios	552	1,3%	0,2%
Otros servicios sociales	4	0,0%	0,0%
<b>Otros</b>	<b>18.487</b>	<b>43,2%</b>	<b>7,8%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos consultados en el Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

Siguiendo a Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), en este estudio se utiliza el concepto de eficiencia técnica para evaluar la calidad del gasto en América Latina y el Caribe. Este concepto permite tener una referencia de lo que sería una asignación razonable del gasto por función. Es decir, permite estimar si el gobierno está realizando un uso excesivo de recursos para lograr un resultado u objetivo. Los autores se centran en tres variables para estimar la eficiencia técnica del gasto público para el año 2016: el gasto en adquisiciones, los costos de los salarios de los funcionarios públicos, y la parte del costo de los subsidios y transferencias que podría favorecer a personas que no forman parte de la población objetivo. Es importante aclarar que los gastos en adquisiciones intentan capturar los costos de los bienes y servicios (incluido el costo del capital).

En el Paraguay las ineficiencias derivadas de las compras públicas son las más relevantes en términos de malgasto. De acuerdo con Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), la ineficiencia en esta categoría fue del 1,7% del PIB y superior al promedio regional, que fue del 1,4% del PIB de América Latina y el Caribe. Por otro lado, las ineficiencias derivadas de la remuneración de los empleados representaron el 1,1% del PIB, un porcentaje inferior al promedio regional, que fue del 1,2% del PIB de América Latina y el Caribe. Por último, las ineficiencias derivadas de la filtración de transferencias fueron del 1,3% del PIB. Esta categoría también se encuentra por debajo del promedio de la región (1,7%). Dos lecciones importantes se derivan de los resultados presentados en el citado trabajo de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). La primera es que el monto estimado de malgasto que se debe a la ineficiencia técnica en el Paraguay (3,9% del PIB) es inferior al promedio de América Latina y el Caribe (4,4% del PIB). Por otro lado, corregir estas ineficiencias del gasto sería suficiente para casi triplicar los recursos destinados a promoción y acción social. Si el Paraguay pudiese mejorar la calidad del gasto hasta alcanzar los niveles presentados por Chile (1,8%), el ahorro sería suficiente para duplicar los fondos destinados a promoción y acción social.



## 2.5. Gastos sociales

Seguidamente, se describen brevemente algunos de los principales componentes del gasto social en el Paraguay. Como se observa en el cuadro 10, los principales componentes del gasto social son los siguientes: salud (2,1% del PIB), promoción y acción social (2,2% del PIB), seguridad social (2,0% del PIB), y educación y cultura (3,4% del PIB).

Del total del gasto social en 2019, 21% correspondió al gasto en salud. El sistema público de salud del Paraguay se divide entre la Administración central y la administración descentralizada. Las principales instituciones que corresponden a la Administración central son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y las dependencias militares y policiales. Por otro lado, las principales instituciones de la administración descentralizada son el Hospital de Clínicas (Universidad Nacional de Asunción), el Instituto de Previsión Social, las gobernaciones, los municipios y el Centro Materno Infantil. El sector privado está compuesto por diversas instituciones y brinda servicios de salud a una fracción cercana al 10% de la población<sup>3</sup>.

Es importante mencionar que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es el responsable de proveer servicios de salud a la población en general. En ese sentido, en el período 2013-2018 se diseñó una Política Nacional de Salud con el principal objetivo de brindar acceso y cobertura universal a toda la población paraguaya. Sin embargo, según el INE, en 2019 solamente el 28,1% de la población tenía acceso a un seguro médico. Otro dato que es importante considerar es el gasto de bolsillo en salud: en 2014 dicho gasto fue del 4,1%, en promedio, para toda la población, pero para el quintil más bajo representó el 10,4% de sus ingresos (cuadro 11). En particular, según el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), los hogares con menor capacidad de pago pueden llegar a destinar el 27% de sus ingresos a gastos de internación en un hospital y el 33% a la compra de medicamentos (Benítez, 2017).

**Cuadro 11.** Gasto de bolsillo en salud según quintil de ingresos en Paraguay (en guaraníes y en porcentajes del ingreso), 2014

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Promedio trimestral de gastos en salud (en guaraníes)	345.173	469.729	420.537	603.184	1.181.317	601.173
Ingreso trimestral (en guaraníes)	3.324.000	6.210.000	9.474.000	13.215.000	32.340.000	14.679.000
<b>Gasto de bolsillo en salud (en porcentajes del ingreso)</b>	<b>10,4</b>	<b>7,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>

**Fuente:** Gerardo Benítez, Paraguay: distribución del gasto en salud y gastos de bolsillo. Principales resultados, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2017, cuadro 7.

Con respecto al gasto en promoción y acción social, en 2019 representó el 22% del total del gasto social. Este rubro está compuesto principalmente por: el programa Adulto mayor, que consiste en la entrega de pensiones alimentarias para adultos mayores en situación de pobreza que no reciben una pensión o jubilación (pública o privada); el programa Tekoporã de transferencias monetarias condicionadas a familias en situación de pobreza extrema en las que haya un integrante con discapacidad, o mujeres embarazadas, o niñas y niños menores de 18 años; el programa Abrazo para la protección integral de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad; y el programa Tenonderã para atender a familias con capacidades productivas y a pescadores en situación de pobreza.

<sup>3</sup> Ver Giménez et al. (2017).



Por último, el gasto en seguridad social representó 20% del gasto social en 2019. El sistema de pensiones contributivas del Paraguay se puede dividir en función de si los trabajadores se encuentran empleados en el sector público o privado. Los trabajadores del sector público aportan a un sistema de reparto. Por otro lado, los empleados del sector privado o los trabajadores independientes que voluntariamente decidan participar realizan sus aportes a un sistema de capitalización individual. El sistema contributivo está compuesto principalmente por los siguientes fondos de pensiones: la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal), el Instituto de Previsión Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional, la Caja de Jubilados y Pensionados del Personal Municipal, y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo de la Nación. Es importante resaltar que existe nula o escasa coordinación entre estos fondos de pensiones, y que su cobertura es inferior al 25% de la población económicamente activa<sup>4</sup>.

## 2.6. Reforma tributaria del año 2019

En 2019 se presentó y aprobó en el Paraguay una reforma tributaria que implementó cambios en la estructura tributaria descrita previamente. De acuerdo con el proyecto de ley, la reforma apuntaba a aumentar la participación de los impuestos directos por encima de los indirectos, y a incrementar la recaudación como resultado de una mayor formalización.

Esta reforma separa las rentas de capital de la obtenidas por la prestación de servicios personales. En cuanto a las tasas impositivas, establece una tasa del 8% para las rentas de capital y una tasa del 8% al 10% para la prestación de servicios personales según una escala progresiva. Con relación a las reglas de deducibilidad, elimina la deducción de gastos con relación a los bienes de lujo, los vehículos que no sean de uso personal y los inmuebles cuyo objetivo no sea la vivienda. De esta manera, si bien la tasa impositiva se mantuvo entre el 8% y el 10%, la tasa efectiva del impuesto aumentaría.

Con respecto a la renta empresarial, se unificaron el IRAGRO con el IRACIS bajo el impuesto a la renta empresarial (IRE). Además, se eliminó la tasa adicional del 5% por la distribución de utilidades y dividendos del IRACIS. En su reemplazo se creó el impuesto a los dividendos y utilidades (IDU) para personas físicas y jurídicas residentes (8%) y no residentes (15%). De esta manera, la tasa impositiva para la distribución de utilidades y dividendos del IRACIS y del IRAGRO se incrementó un 3% y un 8%, respectivamente, para los contribuyentes locales. Con esta unificación se eliminó el tratamiento especial otorgado a la renta del sector agropecuario en comparación con la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios. Adicionalmente se implementaron regulaciones en materia de precios de transferencia, subcapitalización y limitación de gastos de gerencia.

La reforma, además, creó dos regímenes especiales para las microempresas y las empresas pequeñas y medianas (MIPYMES): el régimen simplificado para medianas empresas (SIMPLE) y el régimen simplificado para pequeñas empresas (RESIMPLE). Estos regímenes tienen como objetivo simplificar y facilitar la contribución de las pequeñas empresas, reducir su carga impositiva y contribuir de manera efectiva al proceso de formalización (Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2019).

Otra medida implementada es la creación del impuesto a la renta de no residentes (INR) que grava las rentas de fuente paraguaya obtenidas por personas físicas y jurídicas y por otras entidades no residentes en el Paraguay, provenientes de la realización de actividades comprendidas por el IRP y el IRE.

---

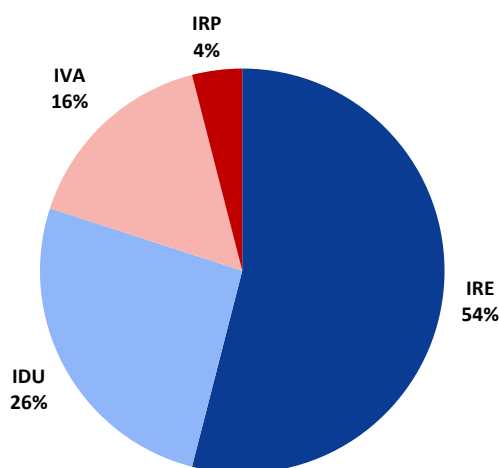
4 Ver Giménez et al. (2017).



La reforma también incluyó modificaciones del diseño de los impuestos indirectos, que comprenden el ajuste de las tasas impositivas, las deducciones y las exenciones. Entre las medidas adoptadas con relación al IVA se encuentran la eliminación de las devoluciones a los agroexportadores, la aplicación de la tasa reducida del 5% exclusivamente al alquiler de inmuebles para la vivienda y la inclusión de los servicios digitales como hecho generador. En cuanto al ISC, la reforma elevó las tasas máximas que se aplican a productos como el tabaco (24%), las bebidas azucaradas (12%) y las bebidas alcohólicas (13%). Además, se incluyeron los alimentos de alto contenido calórico con una tasa del 2%.

Para el ejercicio fiscal 2021 el Ministerio de Hacienda estimó que el impacto en la recaudación fue del 0,19% del PIB (gráfico 11). De este aumento, el 54% correspondió al IRE; el 26%, al IDU; el 16%, al IVA a los servicios digitales; y el 4%, al IRP. Cabe mencionar también que en la reforma tributaria se aprobó que la recaudación adicional se destinará a un fondo denominado Fortalecimiento de la Infraestructura y del Capital Humano (FOICAH), reservado para financiar exclusivamente inversiones en salud, educación, protección social e infraestructura.

**Gráfico 11.** Impacto en la recaudación de la reforma tributaria del año 2019 en Paraguay (en porcentajes), 2021



**Fuente:** Elaboración con datos del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

**Nota:** La sigla IVA refiere al impuesto al valor agregado; la sigla IRACIS, a el impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y de servicios; la sigla IRAGRO, al impuesto a la renta de las actividades agropecuarias; la sigla IRP, al impuesto a la renta personal, y la sigla ISC, al impuesto selectivo al consumo. La sigla IRP se refiere al impuesto a la renta personal; la sigla IRE, al impuesto a la renta empresarial; la sigla IDU, al impuesto a los dividendos y las utilidades, y la sigla IVA, al impuesto al valor agregado.

Respecto de los impuestos directos, en el cuadro 12 se observa que en los años 2021 y 2022 el IRP y el IRE han contribuido a aumentar la presión tributaria. Si bien esto no puede atribuirse exclusivamente a la reforma, podría ser uno de los factores que explican la mayor recaudación. No obstante, es necesario evaluar el impacto permanente de la reforma en los ingresos tributarios para determinar los efectos a largo plazo de las medidas implementadas por la reforma del 2019.



**Cuadro 12.** Impuestos directos en Paraguay (en porcentajes del PIB), 2019-2022

Impuestos directos	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	<b>2,54%</b>	<b>2,50%</b>	<b>2,56%</b>	<b>3,04%</b>
Impuesto a la renta personal	0,12%	0,11%	0,13%	0,15%
Impuesto a la renta empresarial	2,42%	2,40%	2,43%	2,89%

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

### 3. Propuestas de reforma para financiar el sistema de protección social

Considerando el diagnóstico de ingresos y gastos presentado, se identifican tres principales fuentes potenciales de financiamiento del sistema de protección social que no requerirían una nueva reforma impositiva a corto plazo y que permitirían trazar un plan con menores barreras potenciales para su aplicación inmediata.

En primer lugar se debería buscar un objetivo factible en lo que respecta al aumento de la eficiencia de la recaudación. En particular, los resultados presentados por Peláez (2022) muestran que existe margen para aumentar la recaudación del impuesto a la renta empresarial. La recaudación teórica o potencial se estima con relación a la recaudación efectiva para determinar la eficiencia de la recaudación. Los resultados de las estimaciones indican que, dado que la recaudación efectiva representa el 53% de la potencial, existe un amplio margen para aumentar la recaudación de este impuesto, que representaría cerca del 1,8% del PIB. Es importante señalar que la evasión atribuible al incumplimiento fue del 43% en el período 2016-2018. Asimismo, Paraguay se ubica entre los países de América Latina y el Caribe que presentan el menor número de contribuyentes del IRP con relación a la población y al empleo. Según Díaz (2018), en 2016 se inscribió solo el 55,6% de los incididos. Además, la tasa del 1,8% pagada por los contribuyentes del IRP en el Paraguay representa una tasa muy baja en comparación con el promedio de la región, que es del 15,9%.

En los últimos años se implementaron diversas medidas administrativas y reformas enfocadas en aumentar la eficiencia de la recaudación tributaria. Esas medidas incluyen mejoras del diseño de los impuestos, la simplificación del sistema tributario, la implementación de nuevas tecnologías, y el fortalecimiento de los controles y la fiscalización de los contribuyentes. En este sentido, es recomendable la adopción masiva de la facturación electrónica obligatoria que se ha implementado de forma gradual en el país desde su creación en 2017. Además de su beneficio potencial para la reducción de la informalidad y la evasión, la factura electrónica permite la recopilación de información que podrá ser utilizada en el futuro para implementar medidas adicionales que permitan mejorar la gestión tributaria, identificar irregularidades en las declaraciones juradas y facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes (Gómez Sabaini y Morán, 2020). Como medidas adicionales para las empresas, se debería seguir fortaleciendo el marco regulatorio para controlar las operaciones de comercio transfronterizo, además de extender las políticas de auditoría implementadas, a fin de abarcar a más empresas.

En segundo lugar, se podría fijar un objetivo en cuanto a la calidad del gasto público similar al establecido en otros países de la región. A modo de ejemplo, y tomando a Chile como referencia, se podría generar una mejora de la calidad del gasto que genere recursos adicionales equivalentes a un 2,1% del PIB. Para ello, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), existen tres reformas necesarias para la mejora de la calidad del gasto público, que se enfocan en tres componentes principales: las compras públicas, la remuneración a los



empleados y la filtración de gastos sociales. Actualmente se identificaron tres reformas para enfrentar estos desafíos en el Paraguay: la Ley del Servicio Civil, la implementación de un sistema integrado de beneficios sociales y la creación de un Sistema Nacional de Compras Públicas.

A través de la Ley del Servicio Civil se busca modificar los procedimientos necesarios para la contratación y promoción de funcionarios públicos, y garantizar la provisión adecuada y oportuna de los servicios públicos. Esto permitirá contar con un servicio civil competitivo y basado en la meritocracia, que contará una única escala salarial. De esta manera se espera reducir la ineficiencia del gasto generada por las remuneraciones a los funcionarios públicos. Mediante la creación del Sistema Nacional de Compras Públicas se busca cambiar el enfoque de las compras públicas sustituyendo el criterio de mínimo costo por otro que considere calidad, satisfacción del cliente, ciclo de vida del producto y costos de mantenimiento. Por último, por medio de la implementación de un sistema integrado de beneficios sociales que comprenda todos los pagos de transferencias sociales en el sistema de pensiones del Ministerio de Hacienda se espera lograr una mayor transparencia y contribuir a reducir las filtraciones existentes actualmente.

Con estos recursos adicionales el Paraguay tendría un gasto en protección social similar al promedio regional del 4,16% del PIB en 2019<sup>5</sup>. Alternativamente, si en lugar de medir el gasto en protección social en porcentajes del PIB se compara en porcentajes del gasto social total (9,6%) con el promedio regional (11,29%), esta mejora permitiría, al menos, estar ligeramente por encima del promedio de la región (cuadro 13).

**Cuadro 13.** Gasto social en América Latina y el Caribe según función (en porcentajes del PIB), 2019

Función	Gasto social (en porcentajes del PIB)
Protección social	4,16%
Educación	4,00%
Salud	2,28%
Vivienda y servicios comunitarios	0,55%
Cultura y recreación	0,13%
Medio ambiente	0,17%
<b>Gasto social total</b>	<b>11,29%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo 1

Datos adicionales sobre el sistema tributario

**Cuadro A1.1.** Alícuotas generales del impuesto al valor agregado en países de América Latina y el Caribe (en porcentajes), 2018

País	Alícuota general del IVA (en porcentajes)
Uruguay	22
Argentina	21
Chile	19
Colombia	19
Perú	18
República Dominicana	18
Brasil	17
México	16
Promedio	15
Honduras	15
Nicaragua	15
Costa Rica	13
El Salvador	13
Bolivia	13
Ecuador	12
Guatemala	12
Venezuela	12
Paraguay	10
Panamá	7

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD), PricewaterhouseCoopers (PWC) y legislación de los países.

**Nota:** La sigla IVA se refiere al impuesto al valor agregado. En el caso del Perú se consideró el IVA total. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia se consideró el IVA incluido en el precio.



**Cuadro A1.2.** Alícuotas del impuesto a la renta personal (trabajadores residentes o domiciliados en el país) en países de América Latina y el Caribe (en porcentajes), 2018

Países	Mínimo	Máximo	Promedio
Argentina	5	35	20
Bolivia	13	13	13
Brasil	0	28	15
Chile	0	35	16
Colombia	0	33	20
Costa Rica	0	15	13
Ecuador	0	35	17
El Salvador	0	30	10
Guatemala	0	7	6
Honduras	0	25	15
México	0	35	21
Nicaragua	0	30	18
Panamá	0	25	13
Paraguay	8	10	9
Perú	8	30	18
Promedio	3	26	15
Uruguay	0	36	21

**Fuente:** Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD), PricewaterhouseCoopers (PWC) y legislación de los países.

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2013. "A Public Expenditure Review for Paraguay: The Quest for Optimal Tax and Policies for Shared Prosperity".
- Benítez, Gerardo. 2017. *Paraguay: distribución del gasto en salud y gastos de bolsillo*. Principales resultados. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s. d. Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe en América Latina y el Caribe.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2022. Sumario de legislación tributaria de América Latina 2021.
- Díaz, Silvia Beatriz B. R. 2018. "Análisis de equidad en la aplicación del Impuesto a la Renta Personal en Paraguay". *Cuadernos de Formación*, colaboración 1/18, vol. 22/2018.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2016. *Aprovechar ahora la juventud: un análisis del bono demográfico del Paraguay*. Periodo 2000-2025.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2022. *Paraguay: Request for a Two-Year Policy Coordination Instrument—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Paraguay*. Informe de país núm. 22/355.
- Giménez, Lea, María Ana Lugo, Sandra Martínez, Humberto Colman, Juan José Galeano y Gabriela Farfán. 2017. "Paraguay: análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad." Documento de trabajo núm. 74. Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ Institute).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Dalmiro Morán. 2020. *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe. Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 215 (LC/TS.2020/125). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Hayashi, Fumio y Edward C. Prescott. 2002. "The 1990s in Japan: A Lost Decade". *Review of Economic Dynamics*, 5(1), 206-235.
- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin (eds.). 2018. *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. 2019. "Antecedentes del proyecto de ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional".
- Neumeyer, Pablo Andrés. 2022. "Discussion of the history of Paraguay 2". En: Timothy J. Kehoe y Juan Pablo Nicolini (eds.). *A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. *Estudio multidimensional de Paraguay. Serie Caminos del Desarrollo*. Volumen 3: Del Análisis a la Acción.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2022. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*.
- Peláez Longinotti, Fernando. 2022. *Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: impuesto al valor agregado e impuesto sobre la renta empresarial*. Documento de trabajo núm. DT-01-2022. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Pierrí Gastón, Michael Best, Roberto Blanco y José Monreale. 2021. *Combatiendo la evasión fiscal e incrementando la transparencia financiera en tiempos del COVID-19: el caso de Paraguay*. Documento para discusión núm. IDB-DP-00856. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Richards, Donald G. 2001. "Tax reform and the political economy of transition: The case of Paraguay". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 26(51), 27-47.
- Riera-Crichton, Daniel, Lucila Venturi y Guillermo Vuletin. 2022. "The Income and Labor Effects of Individual Income Tax Changes in Latin America: Evidence from a New Measure of Tax Shocks". Banco Mundial.



[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas  
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia  
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo  
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras  
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú  
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina  
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana  
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual  
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica  
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay  
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política  
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador  
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico  
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe  
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI  
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana  
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas  
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19  
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina  
Diana Gutiérrez, Guillermina Martin, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe  
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe  
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe  
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo  
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?  
Federico Sturzenegger



[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos

Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021

Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021

Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública

Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania

Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción

Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González



[www.undp.org/es/latin-america](http://www.undp.org/es/latin-america)



[twitter.com/PNUDLAC](https://twitter.com/PNUDLAC)



[www.facebook.com/pnudlac](https://www.facebook.com/pnudlac)



[www.instagram.com/pnudlac](https://www.instagram.com/pnudlac)



[www.linkedin.com/company/pnudlac](https://www.linkedin.com/company/pnudlac)



[www.youtube.com/PNUDLAC](https://www.youtube.com/PNUDLAC)

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

