

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA

Desafíos para la imposición
sobre la renta

María Victoria Espada

4

GRUPO SOBRE POLÍTICA
FISCAL Y DESARROLLO

4 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Los sistemas tributarios en América Latina: Desafíos para la imposición sobre la renta / Por María Victoria Espada / ILPES-CEPAL, España.
No 4 / Mayo de 2013 / La Paz, Bolivia.
Serie: Grupo sobre política fiscal y desarrollo / CEDLA 2013

CEDLA (Ed.)
I. t.
II. s.

Director Ejecutivo: Javier Gómez
Coordinación: Juan Luis Espada
Producción editorial: Unidad de Comunicación CEDLA
Cuidados de edición: Patricia Montes

Guido Cortez
Fotografía de tapa: CORBIS
Diseño y armado: Alfredo Revollo, Milton Iñiguez
Impresión: Imprenta PRESENCIA

Editorial CEDLA Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Este número de la revista fue elaborado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el apoyo de OXFAM, Christian Aid e IBIS.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.RRI

Presentación

El comportamiento de las economías de los países de la región estuvo marcado durante los últimos años por un fuerte crecimiento del producto, que se empañó el 2009 por los efectos de la crisis mundial. Este crecimiento generó una conducta inusual de los saldos fiscales, comerciales y de pago. Bolivia no ha estado exenta de esta dinámica, con resultados macroeconómicos extraordinarios para toda la historia económica del país. Estos resultados se deben en gran medida al comportamiento que tuvieron los precios internacionales y sus lógicos efectos sobre la economía interna de los países.

En ese marco, el saldo de las cuentas fiscales de Bolivia ha sido positivo, resultado que muestra el fuerte impulso que han tenido los ingresos públicos por el comportamiento del sector de los hidrocarburos y la minería, y el incremento en la recaudación de impuestos debido a un aumento de la presión tributaria. Estos resultados han postergado un debate necesario sobre la orientación de la política fiscal y tributaria del país, y también una evaluación del aporte que tuvieron para la reducción de la desigualdad social en el país.

Frente a las dificultades fiscales que se configuran en el mediano y largo plazo, la importancia de una reforma fiscal va cobrando relevancia, proceso que no solamente debe inscribirse en un debate sobre la redistribución de los ingresos fiscales por hidrocarburos, sino más bien es un momento para plantear un debate integral acerca del financiamiento público, que lleve a consolidar una reforma fiscal integral, progresiva y sostenible.

Aspectos como la regresividad del sistema tributario, las exenciones y tratamientos especiales, la progresividad del gasto, la efectividad y eficiencia de la inversión pública, la política fiscal como un mecanismo de estímulo económico, etc. son elementos que deben ser reflexionados por actores de la sociedad civil boliviana, mostrando que la política fiscal debe ser un instrumento para el desarrollo y la eliminación de la desigualdad económica y social en Bolivia.

Es así que el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) busca generar conocimiento crítico sobre todos estos temas, a partir de motivar un espacio de diálogo y debate con organizaciones sociales, sector público, sector académico, cooperación internacional, entre otros actores, para determinar lineamientos para una reforma fiscal integral, progresiva y sostenible.

Este cuarto número, denominado “Los sistemas tributarios en América Latina. Desafíos para la imposición sobre la renta”, es el primer esfuerzo para aportar con análisis e información a este espacio de reflexión y a la agenda pública.



Los sistemas tributarios en América Latina. Desafíos para la imposición sobre la renta*

María Victoria Espada**

1. LOS INGRESOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA¹

Los gobiernos necesitan recaudar fondos para poder hacer frente a sus políticas públicas. Sin embargo, se argumenta con frecuencia que los impuestos son un impedimento para el crecimiento económico. Para superar este dilema, el punto crucial es determinar qué tipo de fondos son deseables y cuál es el monto y la composición óptima. No cabe duda de que la cantidad y calidad de los ingresos fiscales percibidos por los gobiernos tienen amplias repercusiones sobre la economía en su conjunto y sobre la propia eficiencia del gasto público.

Si bien algunos estudios encuentran una relación negativa entre la presión tributaria y el desempeño económico, no es posible encontrar evidencias empíricas concluyentes al respecto (Martner y Aldunate, 2006). Así como hay países que han crecido de forma satisfactoria con un alto nivel de impuestos, otros tienen un desempeño macroeconómico mediocre y una presión tributaria reducida. Todo parecería indicar que la causalidad es inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se hace más amplia y el sistema tributario más progresivo, lo que resultaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Durante el período 1990-2009, los ingresos fiscales en América Latina se incrementaron en promedio en 5,3 puntos, pasando de 17,5 a 22,8 puntos del PIB (Gráfico 1). El ritmo de crecimiento de dichos ingresos se aceleró de forma notoria en el intervalo 2003-2008, lo que permitió reducir la deuda e incrementar la inversión de los países en capital físico y social (CEPAL, 2011).

El crecimiento fue positivo para casi todos los países, aunque se dio de manera dispar (Gráfico 2). Nicaragua y Argentina vieron incrementados sus ingresos en torno a 17,5 puntos del PIB, muy por encima de la media del período considerado. En el caso de Nicaragua, este resultado se explica a la vez por aumentos de recursos tributarios y de donaciones. En Argentina, las retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras explican buena parte del alza en los últimos años. Igualmente, Bolivia y Cuba experimentaron aumentos de su recaudación fiscal en torno a los 12 puntos del PIB.

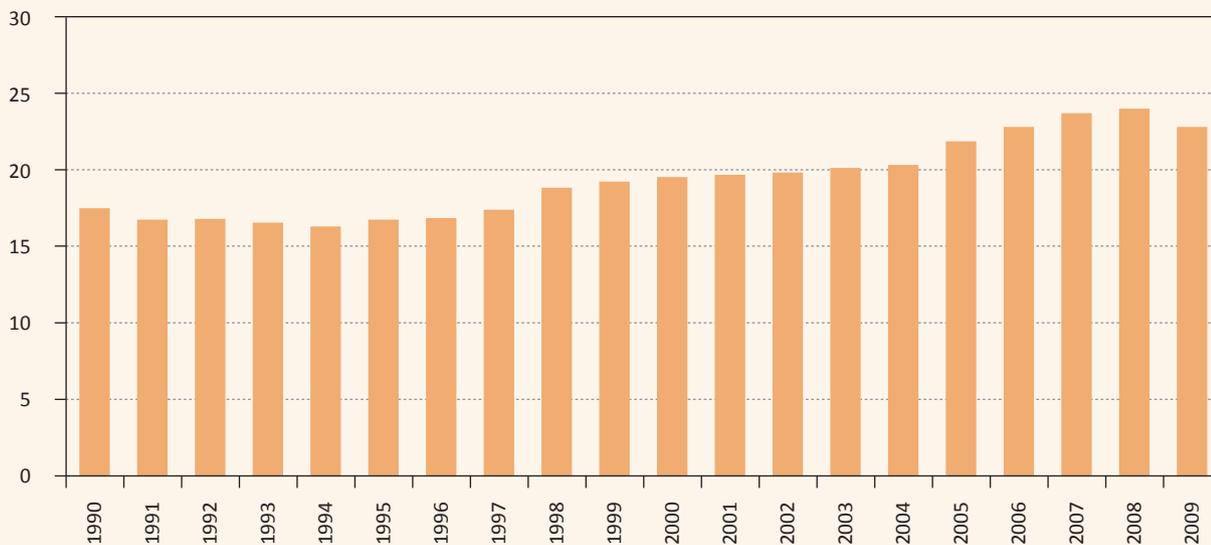
Por el contrario, República Dominicana y El Salvador registraron incrementos de solamente 1,8 y 1,2 puntos del PIB, mientras que Panamá vio reducidos sus ingresos en 3 puntos del PIB. De forma similar, Venezuela y Chile sufrieron mermas en sus ingresos fiscales alrededor de 1,5 puntos del PIB.

* Ponencia en el Seminario Internacional "Reforma fiscal y justicia tributaria: una reforma para la gente", CEDLA, La Paz, 6 de octubre 2011.

** María Victoria Espada Tejedor tiene una maestría en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es investigadora y docente del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES/CEPAL. Temas de investigación: gestión pública, políticas públicas, política fiscal y tributaria en América Latina.

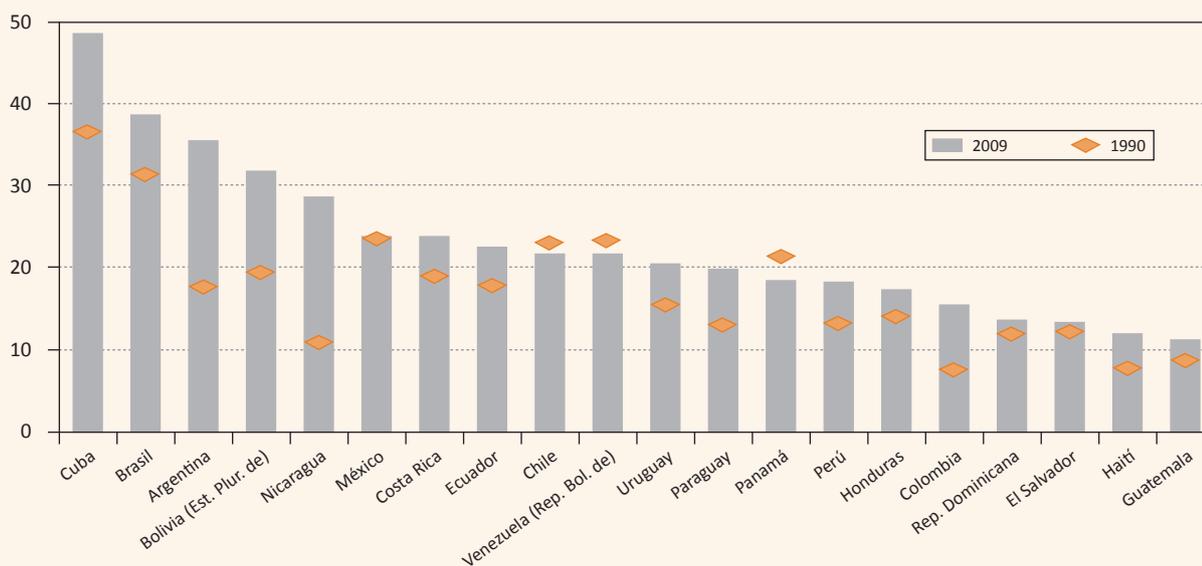
1. Basado en Espada, 2011.

Gráfico 1
Evolución de los ingresos fiscales
(en porcentajes del PIB, 1990-2009)



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Gráfico 2
Ingresos fiscales
(en porcentajes del PIB, 1990 y 2009)



Notas: (a) la cobertura es Gobierno central, salvo para Argentina y México (sector público no financiero) y Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú (Gobierno general); (b) los datos de Brasil y Cuba para 1990 corresponden a 1998 y el de República Dominicana a 1995. Los datos para 2009 de Argentina y Brasil corresponden al año 2008.

Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

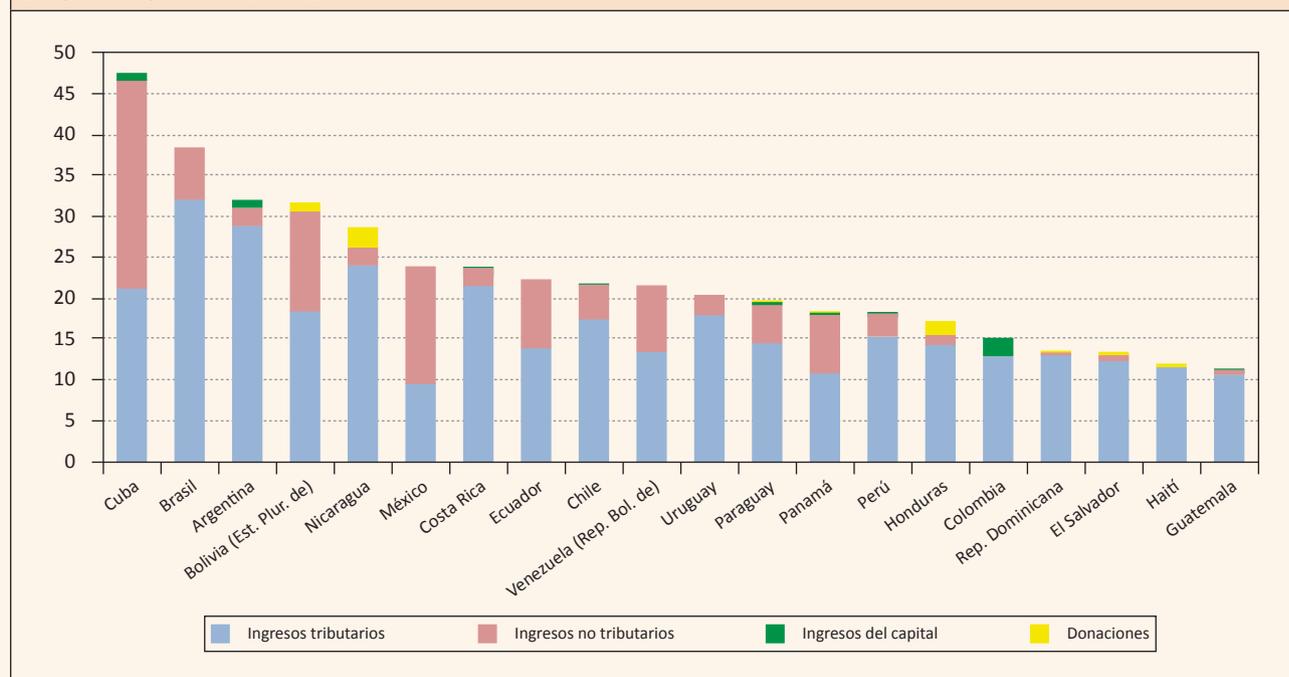
Las diferencias en cuanto a los niveles de recaudación también son notables en la región. Cuba y Brasil exhiben ingresos muy superiores al resto de los países en el período de análisis considerado. Así, para el año 2009, la recaudación de ambos países se situó en 48,5 y 38,6 puntos del PIB, respectivamente, lo que supone entre 3 y 4,5 veces más de lo exhibido por Haití y Guatemala.

La reciente crisis mundial también se dejó sentir en la recaudación fiscal de la región. Si se analiza el período entre 1990 y 2008, el crecimiento alcanza los 6,4 puntos del PIB. Durante 2009, todos los países, salvo Haití y Paraguay, registraron como promedio ingresos menores en un punto del PIB con respecto al año anterior. Es destacable el caso de Chile, que vio reducidos sus ingresos en 5,7 puntos del PIB, la mayor caída de la región, y Ecuador y Venezuela, que sufrieron también reducciones en torno a 3 puntos del PIB.

En América Latina, muchos de los países tienen fuentes de financiamiento no tributarias de suma importancia, que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Como se observa en el Gráfico 3, en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos procedentes de las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería). Panamá y Paraguay son casos similares a los anteriores, donde a los ingresos tributarios se les unen otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios. En Cuba, la explotación de bienes y servicios por parte del Estado también genera ingresos no tributarios significativos. La alta participación de los ingresos no tributarios en algunos países se debe a la propiedad de recursos naturales por parte del Estado o a los derechos e ingresos que recibe sobre su explotación.

Así como hay países que han crecido de forma satisfactoria con un alto nivel de impuestos, otros tienen un desempeño macroeconómico mediocre y una presión tributaria reducida.

Gráfico 3
Estructura de los ingresos fiscales
(en porcentajes del PIB, 2009)



Notas: (a) la cobertura es Gobierno central, salvo para Argentina y México (sector público no financiero) y Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú (Gobierno general); (b) los datos para 2009 de Argentina y Brasil corresponden al año 2008.

Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

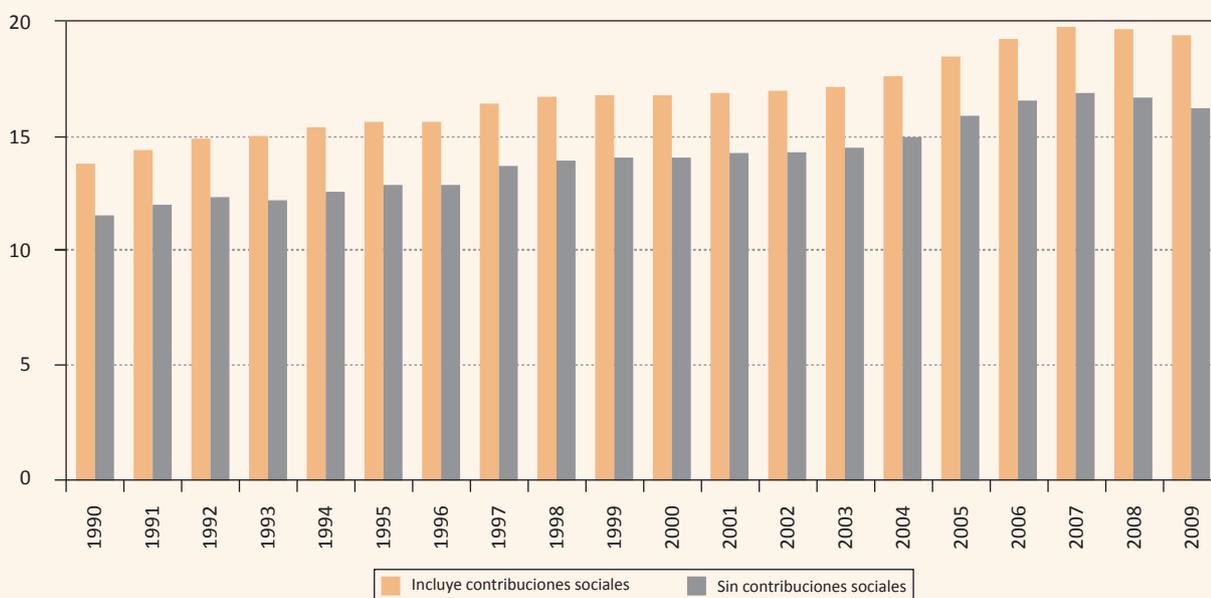
En América Latina, muchos de los países tienen fuentes de financiamiento no tributarias de suma importancia, que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria.

Por otra parte, en Honduras y Nicaragua, y en Haití en menor medida, las donaciones elevan los ingresos corrientes respecto de los tributarios. Es en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay donde los ingresos tributarios, incluyendo las contribuciones sociales, constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos (Gráfico 3).

2. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA²

Si analizamos la carga tributaria, medida como el total de ingresos tributarios recaudados incluyendo las contribuciones sociales como porcentaje del PIB, se observa que durante el período 1990-2009 se elevó en 5,6 puntos del PIB para el conjunto de la región (gráfico 4). Si no se consideran las contribuciones sociales, el incremento de la carga tributaria alcanzó los 4,7 puntos del PIB durante el mismo período.

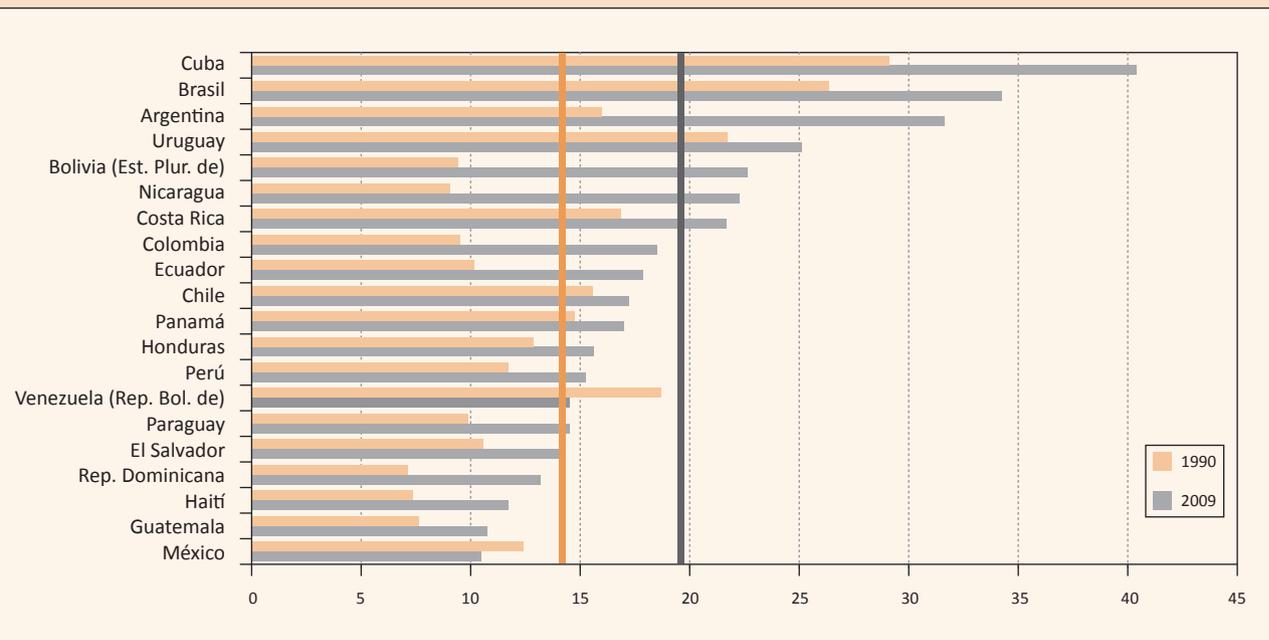
Gráfico 4
Evolución de los ingresos tributarios
(en porcentajes del PIB, 1990-2009)



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

A pesar de esta tendencia generalizada, ya que solamente México y Venezuela vieron reducida su carga tributaria (en 2 y 4 puntos porcentuales, respectivamente), es posible apreciar diferencias significativas entre los países (Gráfico 5). Los aumentos de la carga tributaria han sido especialmente relevantes en Argentina (más de 15 puntos porcentuales), Bolivia y Nicaragua (en torno a 13 puntos porcentuales), Cuba (algo más de 11 puntos porcentuales), y Brasil, Colombia y Ecuador (entre 7 y 9 puntos porcentuales).

Gráfico 5
Carga tributaria (incluye contribuciones sociales)
(en porcentajes del PIB, 1990 y 2009)



Notas: (a) la cobertura es Gobierno central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba y México, que es Gobierno general; (b) el dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Por el contrario, países como Guatemala, Honduras y Panamá apenas han elevado su carga tributaria (entre 2 y 3 porcentuales). En el caso de Chile, la recaudación del año 2009 se vio especialmente afectada por la reciente crisis económica mundial y anuló en parte el crecimiento registrado entre 1990 y 2008 (más de 5 puntos porcentuales), quedando por primera vez en el período analizado por debajo del promedio regional.

En el año 2009, la presión impositiva para los países de América Latina y el Caribe fue del 19,4% del PIB en promedio. Dado el nivel de heterogeneidad de la región, dicho promedio esconde diferencias importantes entre países, las cuales se explican, en parte, por la alta dispersión del ingreso per cápita entre ellos. De esta manera, la presión tributaria de Brasil ascendió al 34,3% y la de Cuba al 40,3% del PIB, la que supone dos veces el promedio regional. Argentina y Uruguay también exhibieron cifras muy superiores al promedio, en torno al 31,6% y al 25,1% del PIB, respectivamente.

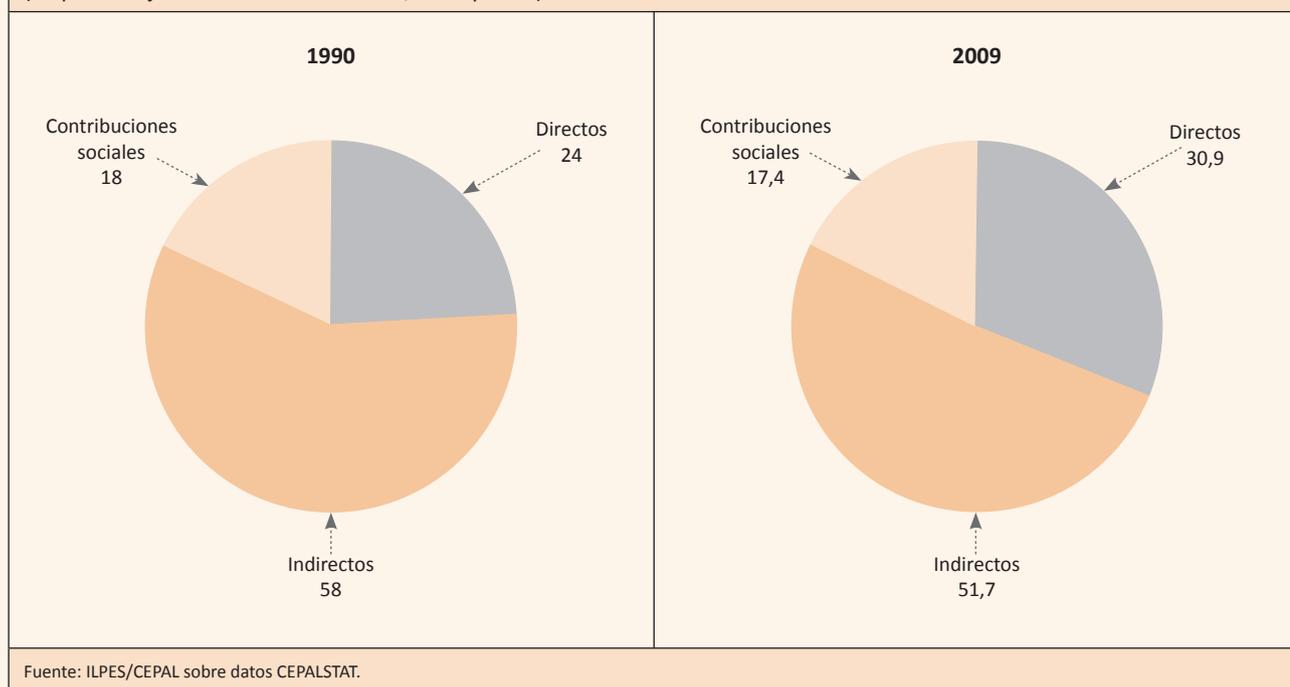


Durante el período 1990-2009, la recaudación del impuesto a la renta casi se duplicó en promedio, aumentando de un 2,6% a un 4,9% sobre el PIB.

En el extremo opuesto se encontrarían Haití, Guatemala y México, con presiones tributarias que rondan el 10% y 12% del PIB, aproximadamente la mitad del promedio de la región. En el caso de México, su presión tributaria es inferior a lo que correspondería según su nivel de ingreso per cápita, habiendo descendido, incluso, en casi 2 puntos porcentuales del PIB durante el período 1990-2009.

En términos de estructura tributaria, en América Latina y el Caribe el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros indirectos, mientras que los impuestos directos apenas suponen un tercio de la recaudación total (Gráfico 6). Así, algunos autores coinciden en señalar el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto a la renta, en contraste con los esfuerzos realizados para fortalecer técnica y administrativamente el impuesto al valor agregado (IVA).

Gráfico 6
Estructura de la carga tributaria
(en porcentajes de la recaudación total, 1990 y 2009)



Como se verá a continuación, durante las dos últimas décadas se han producido cambios de relativa importancia en la estructura tributaria de los países de la región que han significado, en algunos casos, la profundización de tendencias observadas anteriormente y, en otros, la aparición de nuevas orientaciones (Gráfico 7).

Durante el período 1990-2009, la recaudación del impuesto a la renta casi se duplicó en promedio, aumentando de un 2,6% a un 4,9% sobre el PIB (Gráfico 7), aunque solo significó el 20,5% del total recaudado en el año 2009. Si bien el crecimiento fue proporcionalmente mayor en los últimos cinco años del período, el nivel impositivo sigue estando bajo en comparación con los estándares internacionales. Dado que este tributo está concentrado en las personas jurídicas (sociedades), su incremento está vinculado, sobre todo, a los ingresos obtenidos por las empresas mineras y petroleras. En términos de alícuotas, se ha observado una disminución de las tasas máximas de renta tanto para las personas físicas, como para las personas jurídicas.

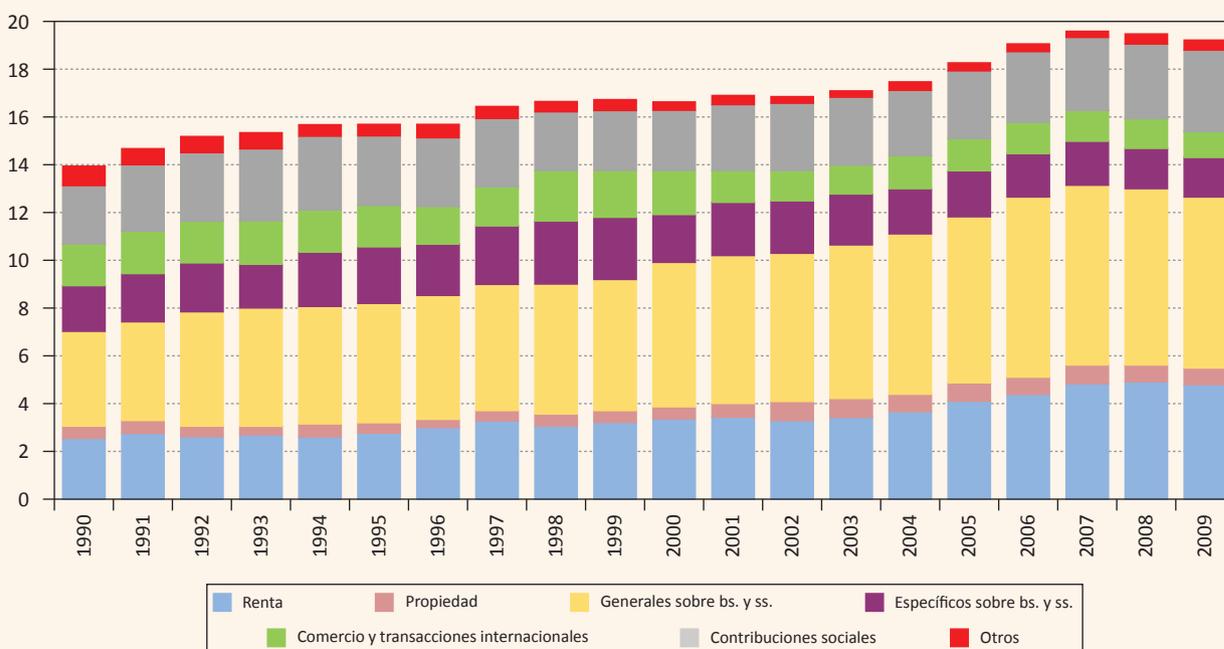
Asimismo, llama la atención el bajo nivel de la imposición patrimonial, que apenas supone el 0,6% sobre el PIB en promedio (3,5% sobre el total de la recaudación para el año 2009), y cuyo fortalecimiento constituye uno de los desafíos pendientes de la región, particularmente a nivel de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, en la década actual se ha observado el surgimiento de otros tributos aplicados sobre bases extraordinarias, como el impuesto al débito y crédito bancario, el impuesto a las transacciones financieras y otros similares, que suponen casi medio punto del PIB en promedio (2,7% sobre la totalidad de la recaudación).

Así como hay países que han crecido de forma satisfactoria con un alto nivel de impuestos, otros tienen un desempeño macroeconómico mediocre y una presión tributaria reducida.

Los impuestos generales a los bienes y servicios representaron algo más de un tercio de los ingresos tributarios recaudados en 2009 en la región y 5,8 puntos del PIB en promedio para el período completo (Gráfico 7). Dentro de esta categoría, es el IVA el que explica la mayor parte de la recaudación. Aunque este impuesto se adoptó de forma temprana por algunos países de la región (Brasil a finales de los años sesenta y Argentina y Ecuador en los setenta), su expansión ha sido relativamente reciente, cobrando una importancia decisiva y creciente como fuente de ingresos.

Con todo, este impuesto presenta importantes diferencias entre los países de la región en cuanto a su diseño, tanto en lo referente a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas aplicadas. En relación a la base, algunos países gravan bienes y servicios de forma generalizada, otros toman como base los bienes e incluyen algunos servicios, y otros pocos sólo consideran los bienes. En relación a las alícuotas, algunos países adoptaron tasas diferenciadas, mientras que otros establecieron una tasa única de aplicación general. También es posible encontrar diferencias en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada y su evolución en el tiempo.

Gráfico 7
Evolución de la carga tributaria
(en porcentajes sobre PIB, 1990-2009)



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Las contribuciones a la seguridad social también se vieron afectadas en algún modo por los distintos procesos de privatización total o parcial acaecidos en la región.

A la par que el IVA incrementaba su peso en el total de la carga tributaria, los impuestos al comercio y transacciones internacionales y los impuestos específicos vieron reducida su participación. En el primer caso, los procesos de liberalización comercial generaron una consecuente reducción de aranceles a las importaciones y la desaparición de los impuestos a las exportaciones (en el caso de Argentina, la tendencia es inversa, con la incorporación de las retenciones a las exportaciones a partir del año 2002). En el segundo caso, los países han reducido el número de impuestos selectivos, limitándose a gravar el consumo de aquellos bienes y servicios menos inelásticos, como tabaco, bebidas alcohólicas y gaseosas, combustibles y telecomunicaciones. Así, como se observa en el Gráfico 7, los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales significaron 1,5 puntos del PIB como promedio del período (casi un 9% del total de la recaudación en 2009) y los selectivos 2,1 puntos del PIB también como promedio (algo más del 12% del total recaudado en 2009).

Por su parte, las contribuciones a la seguridad social también se vieron afectadas en algún modo por los distintos procesos de privatización total o parcial acaecidos en la región. A pesar de que su participación sobre el PIB apenas se incrementó un punto durante el período 1990-2009 (el último año del período alcanzó un 3,3% del PIB), algunos países registraron incrementos en torno a 2 y 4 puntos del PIB (Argentina, Brasil y Nicaragua). Con todo, en algunos países las contribuciones sociales siguen representando alrededor del 33% del total de la recaudación (Costa Rica y Panamá) y en otros entre el 20% y el 30% del total (Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay), por lo que puede estimarse que continuarán siendo una fuente importante de recaudación en el futuro (Gráfico 7).

En este sentido, es importante tener en cuenta las formas bajo las cuales los países implementan sus regímenes de seguridad social y su relevancia en términos de recaudación (Gómez Sabaini, 2006). En la región, Chile constituye un caso peculiar de régimen de capitalización, lo que explica que prácticamente hayan desaparecido los ingresos públicos destinados al financiamiento de la

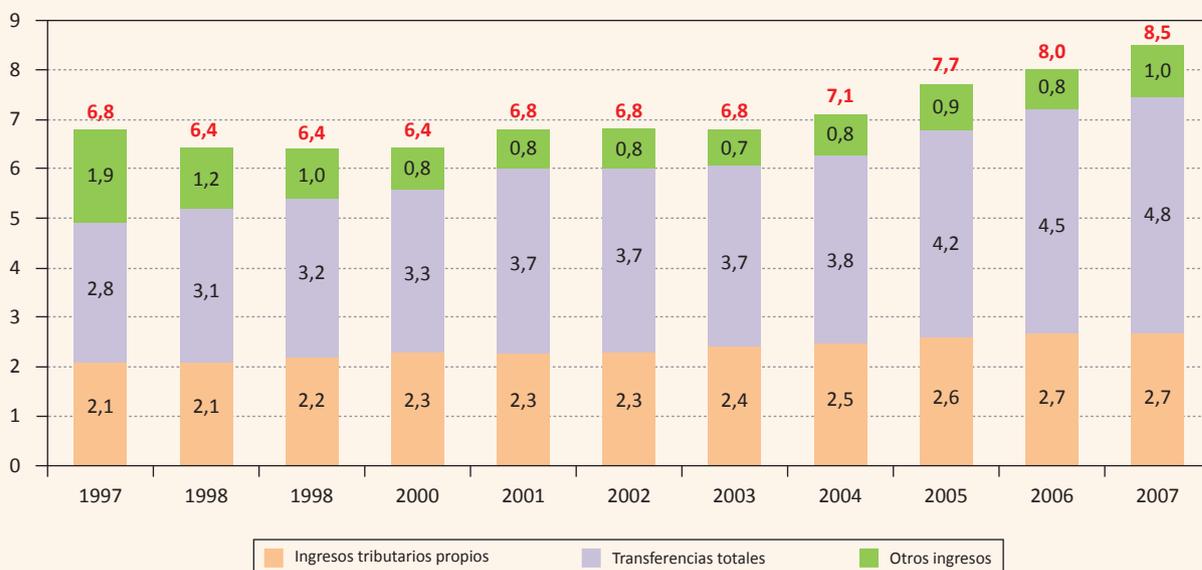


seguridad social (en 2009 se recaudó un 1,5% sobre el PIB). Por otro lado, en los países pioneros y de desarrollo intermedio, como Costa Rica y Panamá (régimen público) y Uruguay (sistema mixto), las contribuciones sociales muestran un peso significativo en el total de los ingresos públicos de estos países (entre 5 y 7 puntos del PIB en 2009). En el caso de Argentina, la introducción del sistema de capitalización en 1994 y su posterior anulación en el año 2008 explican el mayor peso de las contribuciones sociales en los últimos años (un 6,7% sobre el PIB en 2009). En el otro extremo se encuentra Brasil, que recauda casi un 10% del PIB en concepto de contribuciones a la seguridad social y financia la seguridad social con rentas generales.

Brasil que recauda casi un 10% del PIB en concepto de contribuciones a la seguridad social y financia la seguridad social con rentas generales.

Este incremento de la recaudación tributaria no ha sido compartido con igual intensidad por los niveles subnacionales en América Latina. En promedio, los ingresos tributarios propios apenas pasaron del 2,1% al 2,7% del PIB en el período 1997 a 2007, mientras que las transferencias intergubernamentales aumentaron 2 puntos del PIB para el mismo período (gráfico 8). Esta debilidad de la recaudación tributaria subnacional está relacionada con el bajo nivel de los ingresos y la débil estructura de la imposición subnacional en la región latinoamericana, lo que a su vez está vinculado con las bases tributarias de que disponen estos niveles de gobierno (CEPAL, 2010).

Gráfico 8
Estructura promedio de los ingresos subnacionales
(en porcentajes sobre PIB, 1997-2007)



Fuente: CEPAL, 2011.

3. COMPARACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL

El nivel de recaudación que debe tener un país es siempre una materia de debate. Como señalan Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), no existe una manera única y concluyente de calificar el nivel de recaudación de un país y de definir sus determinantes. Sin embargo, una de las formas

Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay (entre 25% y 21% sobre el PIB en 2009) se aproxima al nivel de los Estados Unidos.

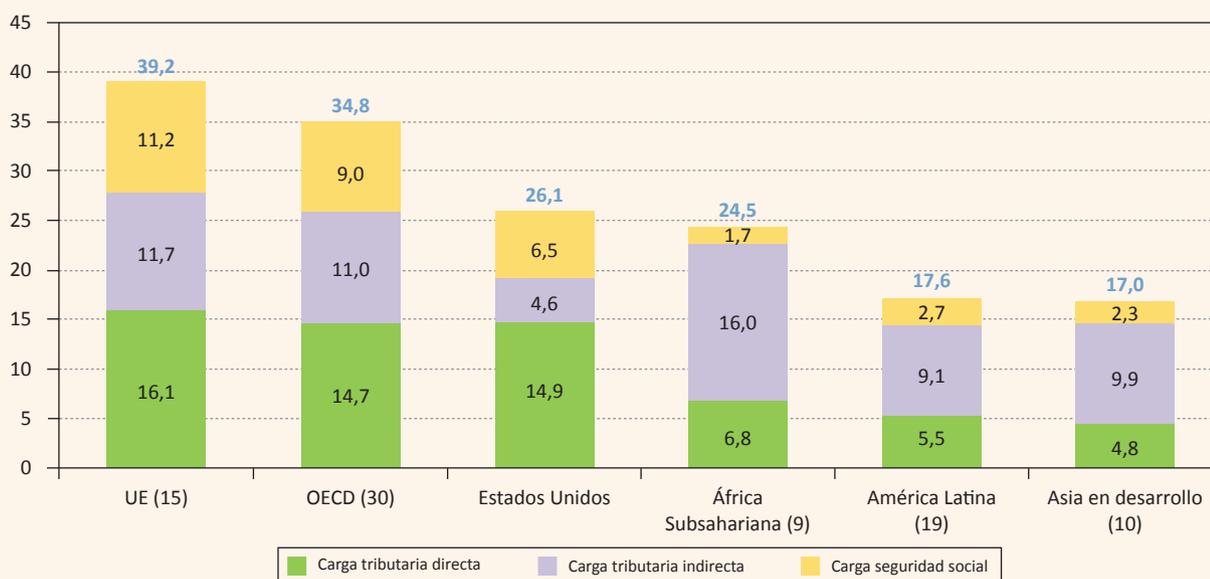
más recurrentes de aproximarse al problema es a través de la comparación internacional, utilizando como referencia el nivel de carga tributaria de los países más desarrollados.

En este sentido, en el Gráfico 9 se puede observar que la presión tributaria de América Latina es la mitad de la correspondiente a un grupo de países de la Unión Europea (UE-15). Igualmente, la presión tributaria de los países que integran la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) es casi el doble de la exhibida por la región latinoamericana, cuyo nivel se aproxima en mayor medida a la carga tributaria registrada por un conjunto de países en desarrollo de Asia.

Sin embargo, más allá de esta apreciación sobre la carga tributaria promedio de la región, debe resaltarse la heterogeneidad de situaciones dentro de América Latina, superior a la de los países de la OCDE. Brasil y Argentina, por ejemplo, muestran un nivel de presión tributaria (34,3% y 31,6% sobre PIB en 2009, respectivamente) similar al promedio de la OCDE, mientras que Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay (entre 25% y 21% sobre el PIB en 2009) se aproximan al nivel de los Estados Unidos. En los demás países de la región se registra una carga tributaria claramente inferior a la que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo, lo que significa que aún existe margen para aumentar los ingresos públicos (CEPAL, 2010).

Las diferencias entre las distintas regiones del mundo no solo son significativas en relación al nivel de presión tributaria: también se pueden observar en la composición de la misma (Gráfico 9). Muy notable es la baja carga tributaria directa (sobre las rentas y el patrimonio) de América Latina, que representa únicamente un 5,5% sobre el PIB, tres veces menos de lo recaudado en los países de

Gráfico 9
Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria
(en porcentajes sobre PIB, 2009)



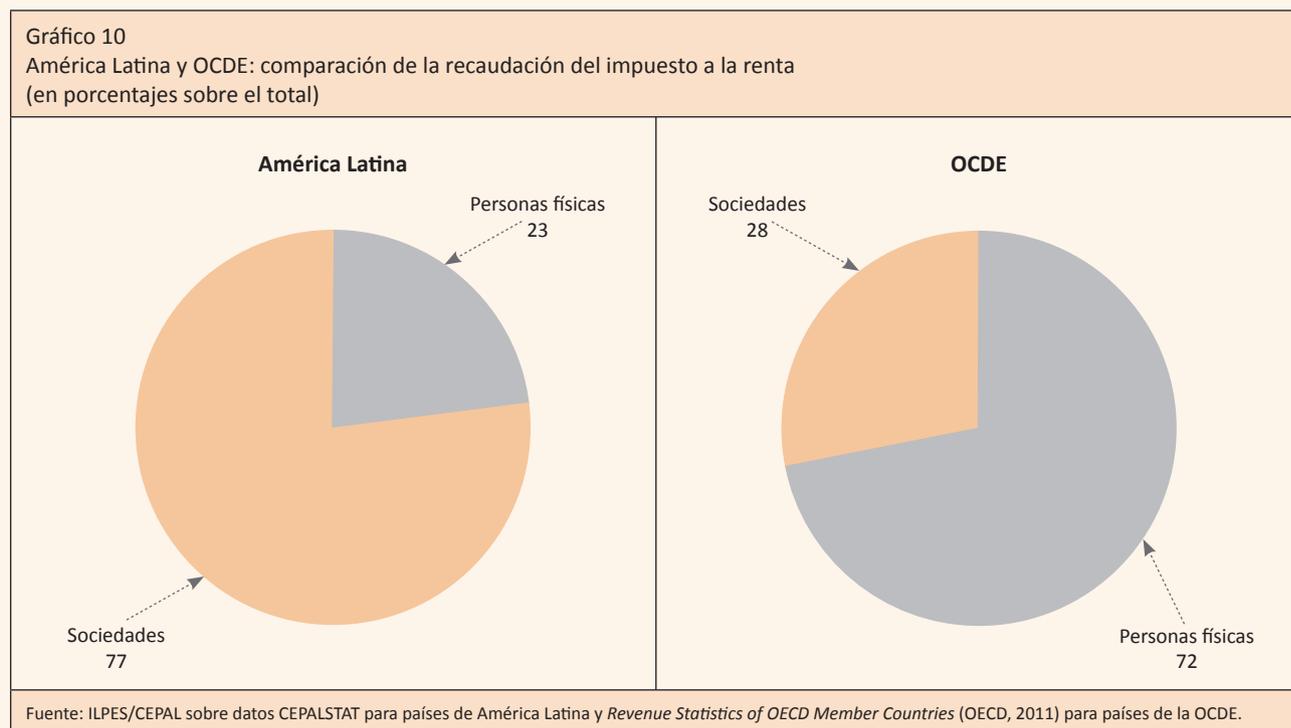
Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT para países de América Latina; OECD, 2011 para países de la OCDE; y FMI, 2011 para países de Asia en desarrollo y África Subsahariana.

la UE (16,1% sobre el PIB) y de la OCDE (14,7% sobre el PIB). La recaudación en concepto de contribuciones a la seguridad social también presenta diferencias entre regiones. Por el contrario, el nivel de carga tributaria indirecta (impuestos al consumo) es bastante similar en dichas regiones (11,7% sobre el PIB en la UE, 11,0% sobre el PIB en la OCDE y 9,1% sobre el PIB en América Latina).

De esta manera, la diferencia respecto a los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar (CEPAL, 2010). Aunque la recaudación del impuesto a las personas jurídicas (sociedades) es parecida (alrededor de 3 puntos del PIB en la OCDE), las disparidades son significativas en materia de impuesto a las personas físicas (casi un punto del PIB en América Latina en comparación con casi 9 puntos del PIB en la OCDE). Estas diferencias entre imposición a las personas y a las sociedades son aún más evidentes cuando se compara el total de lo recaudado por impuesto a la renta (Gráfico 10).

Las estructuras tributarias de la región latinoamericana son más regresivas que las correspondientes a economías desarrolladas, lo que afecta negativamente a la distribución del ingreso y convierte a América Latina en una de las regiones más desiguales del mundo.

Dado que el impuesto a la renta personal es el más progresivo de los impuestos, es posible inferir que las estructuras tributarias de la región latinoamericana son más regresivas que las correspondientes a economías desarrolladas, lo que afecta negativamente a la distribución del ingreso y convierte a América Latina en una de las regiones más desiguales del mundo (CEPAL, 2010), como se verá en la siguiente sección.



El menor aporte de los impuestos directos en América Latina se debe, en mayor medida, a una base imponible reducida, fruto de la alta desigualdad en el ingreso y de la elevada informalidad laboral, y a elevados niveles de incumplimiento tributario. Al respecto, como se señala en CEPAL (2010), los tratos preferenciales y “lagunas” tributarias comunes en la región reducen aún más la

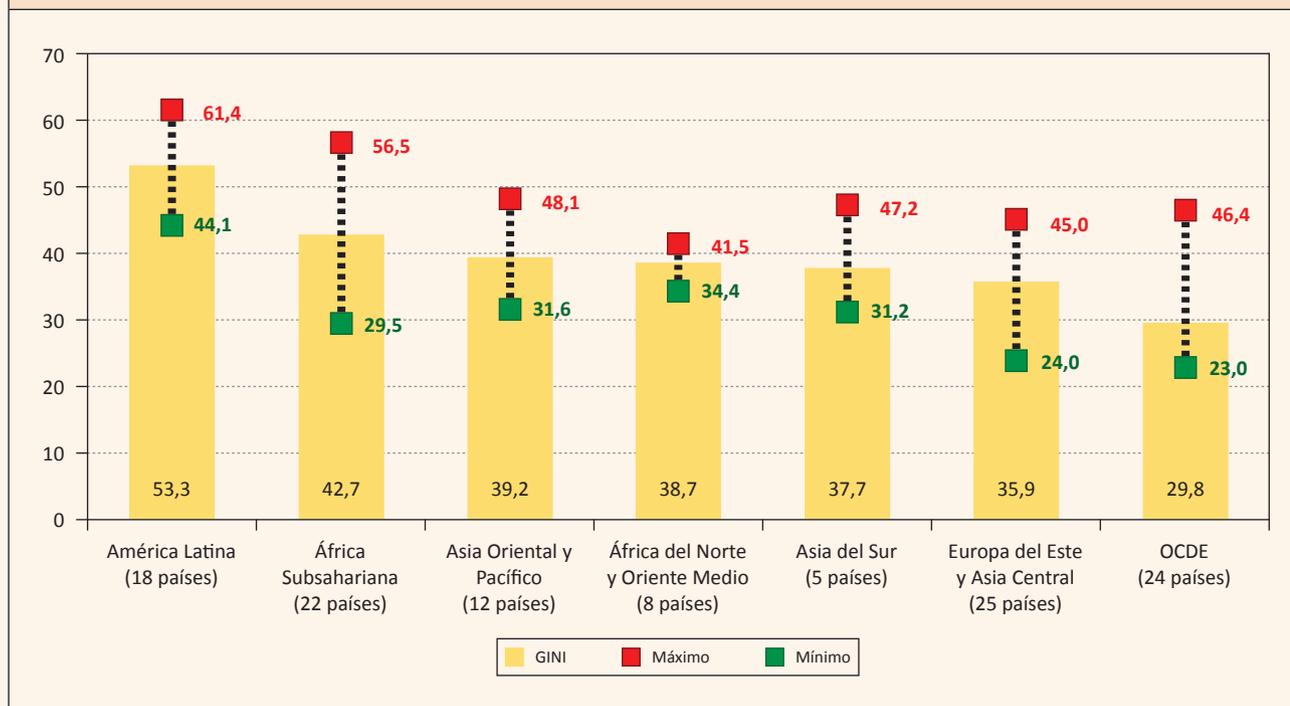
Las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta en los países latinoamericanos son muy elevadas y varían entre 40% y 65%, aproximadamente.

base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios. De igual forma, diversos estudios realizados muestran que las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta en los países latinoamericanos son muy elevadas y varían entre 40% y 65%, aproximadamente.

4. DESAFÍOS PARA LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA. PACTO FISCAL

Tradicionalmente, la literatura especializada ha señalado las dificultades que tienen los países de América Latina para recaudar impuestos, en especial los directos. Siendo ésta la región que presenta los peores indicadores de distribución del ingreso en el mundo (Gráfico 11), se puede especular sobre la doble relación entre presión tributaria y distribución del ingreso, ya que la propia concentración de la riqueza es una de las razones generalmente argumentadas para explicar las dificultades en la recaudación (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Así, se genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en vez de un círculo virtuoso que posibilite la corrección de los grandes desequilibrios de riqueza a través de los esquemas tributarios.

Gráfico 11
Coeficiente de Gini en regiones del mundo
(en porcentajes)



Fuente: División de Desarrollo Social de la CEPAL, sobre datos CEPALSTAT, y World Income Inequality Database (WIID).

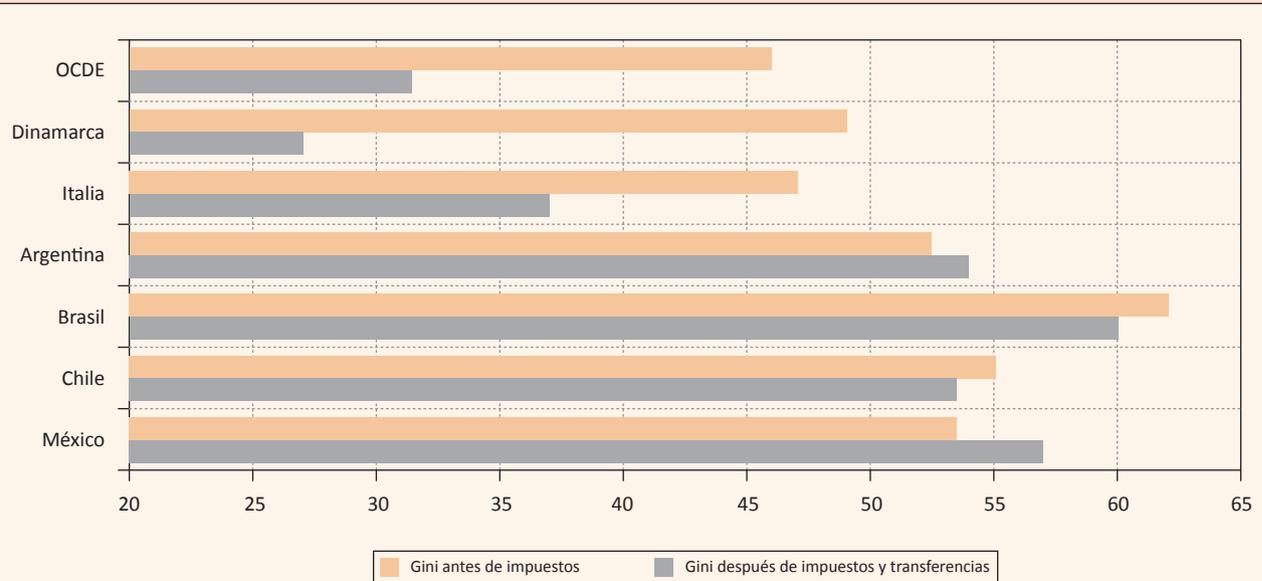
En aquellos países donde los impuestos al consumo son los principales, los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. En América Latina, la reducida participación del impuesto más progresivo, esto es, del impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos (CEPAL, 2010). Por eso no sorprende el hecho de que los actuales sistemas tributarios de América Latina, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, sean

regresivos, en cuanto que la distribución del ingreso no mejora a través de la acción fiscal.

De esta manera, medido por el coeficiente de Gini, el nivel de desigualdad de ingresos en la región latinoamericana antes de impuestos y transferencias (distribución primaria) no es muy diferente del que tienen los países de la OCDE. En cambio, las diferencias se amplían una vez que se consideran los efectos de la limitada redistribución del sistema fiscal (distribución secundaria). Como se observa en el Gráfico 12, lejos de funcionar como un mecanismo que favorece la distribución más equitativa del ingreso, los sistemas tributarios de la región están presionando hacia una mayor desigualdad (CEPAL, 2010).

En América Latina, la reducida participación del impuesto más progresivo, esto es, del impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos.

Gráfico 12
Coeficiente de Gini y acción fiscal
(en porcentajes)



Fuente: ILPES/CEPAL.

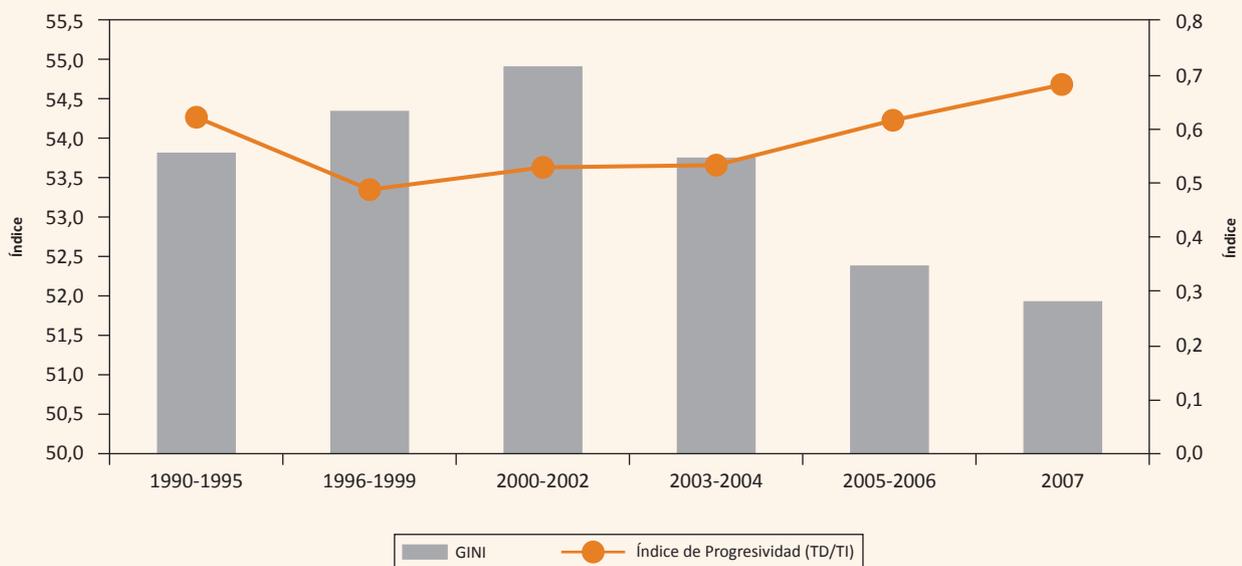


Lejos de funcionar como un mecanismo que favorece la distribución más equitativa del ingreso, los sistemas tributarios de la región están presionando hacia una mayor desigualdad.

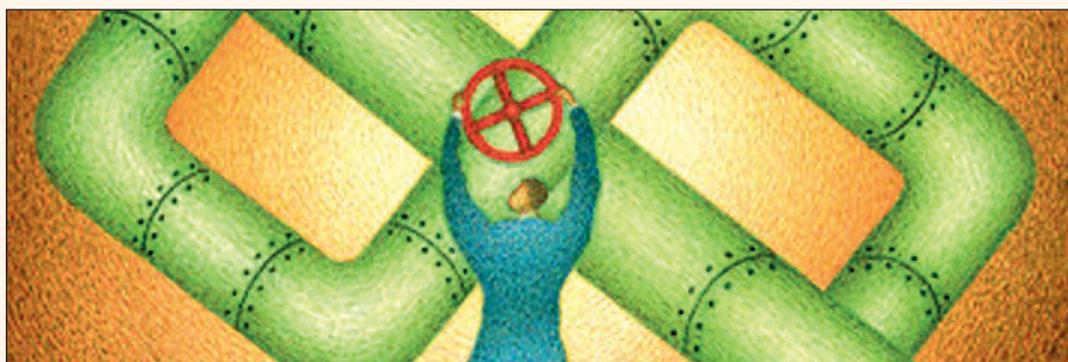
La capacidad del sistema tributario para corregir distribuciones desiguales dependerá del volumen recaudado, de su progresividad (peso de los impuestos directos dentro de la estructura tributaria) y de la estructura de tasas según niveles de ingresos, pero también de la evasión del impuesto a la renta y del número de exenciones. En este sentido, González y Martner (2010) confirmarían la incidencia positiva de la progresividad de los sistemas tributarios sobre la desigualdad en el ingreso en América Latina, aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de introducir modificaciones en las estructuras impositivas.

Por lo tanto, queda pendiente una discusión en América Latina sobre el papel que le corresponde a la imposición a la renta. Si uno de los objetivos del gravamen es el de mejorar la distribución del ingreso, la participación relativa entre sociedades y personas físicas debe ser sustancialmente modificada. Igualmente, es necesario buscar mejoras en cuanto a la ampliación de la base imponible, sin la que no se puede aumentar la tasa efectiva del impuesto y mejorar la equidad distributiva (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

Gráfico 13
Coeficiente de Gini e Índice de Progresividad Tributaria
(en porcentajes)



Fuente: González y Martner, 2010.



Asimismo, sería necesario integrar las utilidades empresariales y los ingresos personales sin dejar de estimular el financiamiento de la inversión, así como gravar las ganancias de capital de todo tipo obtenidas por las personas físicas. Los distintos sectores económicos deben recibir el mismo tratamiento generalizado y uniforme, evitando normas diferenciadas que generan brechas de evasión y elusión impositivas. La eliminación de los secretos financieros y bursátiles ayudaría en el conocimiento y la transparencia de la información y, por tanto, en la tarea de fiscalización. Por su parte, la ampliación y generalización de los sistemas de retención en la fuente facilitarían la captación de mayores ingresos en el momento de pago (Gómez Sabaini, 2006).

La eliminación de los secretos financieros y bursátiles ayudaría en el conocimiento y la transparencia de la información y, por tanto, en la tarea de fiscalización.

No cabe duda de que el diseño de la política tributaria debe tomar especialmente en consideración la dimensión administrativa para lograr resultados en sus objetivos. La tradicional debilidad en el desarrollo de las administraciones tributarias de América Latina ha influido en su grado de eficiencia y capacidad de gestión. En este sentido, autores como Gómez Sabaini y Martner (2010) señalan como necesarios tres elementos esenciales para lograr avances en la gestión de la administración tributaria en cualquier país:

- (a) voluntad política para implementar las normas tributarias votadas por los legisladores;
- (b) estrategia administrativa clara y continua en el tiempo para lograr los objetivos propuestos;
- (c) dotación flexible de recursos humanos y financieros necesarios para la consecución de dichos objetivos.



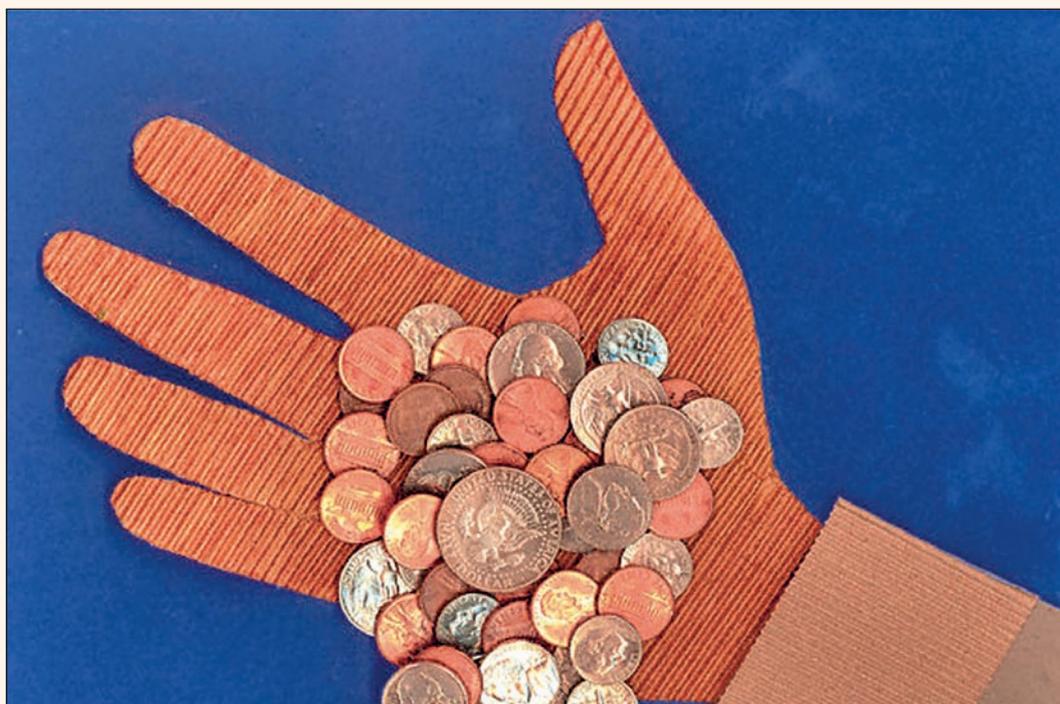
CEPAL (2010) destaca la necesidad de generar pactos fiscales que permitan dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad.

En opinión de dichos autores, el tema está centrado en lograr en cada caso particular un adecuado balance entre la obtención de una mejor equidad distributiva, la reducción de las distorsiones económicas y la consideración del estado de la administración tributaria. Al respecto, todo parecería indicar que en las últimas décadas el “adecuado balance” en América Latina no ha sido tal, sino que las orientaciones en materia tributaria han estado fuertemente influenciadas por los objetivos de eficiencia, con un menor peso por los temas distributivos. Así, las medidas tributarias que se han utilizado para captar un mayor nivel de ingresos públicos han acentuado la concentración de la renta, haciendo recaer más fuertemente el peso de las mismas sobre aquellos sectores que se ha querido beneficiar a través de la acción del gasto.

A fin de superar este conflicto, se pone de manifiesto la necesidad de lograr un diálogo entre los distintos sectores sociales con el fin de incorporar la discusión tributaria en un contexto más amplio en que la reforma tributaria no sea un hecho aislado, sino que forme parte de otras cuestiones sociales y políticas. En este contexto, CEPAL (2010) destaca la necesidad de generar pactos fiscales que permitan dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad.

Por pacto fiscal se entendería “aquel acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”; el mismo estaría conformado por cinco elementos (CEPAL, 1998:7):

- (a) el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal,
- (b) el mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública,
- (c) la transparencia de la acción fiscal,
- (d) la promoción de las condiciones de equidad, y
- (e) el fortalecimiento institucional.



Dado que las implicaciones políticas de un pacto fiscal superan lo que podría derivarse de reformas tributarias o presupuestarias convencionales, es requisito alcanzar consensos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias de desarrollo que las autoridades tratan de promover. Como se detalla en ILPES (2011), la idea de pacto fiscal se asocia estrechamente al diseño explícito y consensado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, así como a la recuperación de la noción de planificación del desarrollo, lo que revela, a su vez, la ambición de un diseño integral de las políticas públicas.

Las medidas tributarias que se han utilizado para captar un mayor nivel de ingresos públicos han acentuado la concentración de la renta, haciendo recaer más fuertemente el peso de las mismas sobre aquellos sectores que se ha querido beneficiar a través de la acción del gasto.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

____ (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile: CEPAL.

____ (1998). *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E). Santiago de Chile: CEPAL..

Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007). “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, Serie *Macroeconomía del Desarrollo Número 60*, (LC/L.2838-P), Santiago de Chile: CEPAL.

Espada, María Victoria (2011). “Los ingresos públicos en América Latina”. ILPES, versión preliminar.

Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006). “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, Serie *Políticas Sociales Número 127* (LC/L.2641-P). Santiago de Chile: CEPAL.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Ricardo Martner (2010). “América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política”, en J. Ruiz-Huerta, M. Villoria y M. Barzelay (eds.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid Editorial: Tecnos.

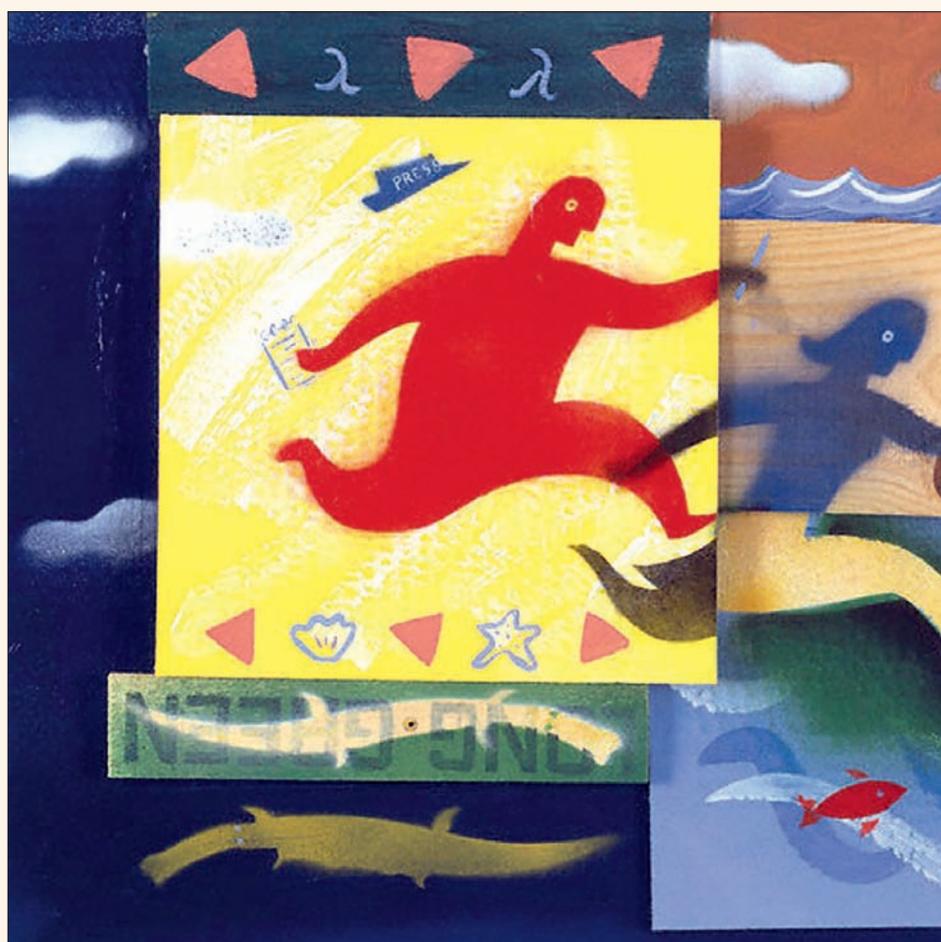
González, Ivonne y Ricardo Martner (2010). “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, documento presentado en el vigesimosegundo Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero.

ILPES (2011). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (LC/IP/L.243): Santiago de Chile: CEPAL.

Martner, Ricardo y Eduardo Aldunate (2006). “Política fiscal y protección social”, Serie *Gestión Pública Número 53*, ILPES (LC/L.2485-P). Santiago de Chile: CEPAL.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico] 2011. *Revenue Statistics of OECD Member Countries*. OECD.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2011). *Government Finance Statistics*. FMI.



Con el apoyo de

