



Cohesión Social, Equidad y Tributación

Juan C. Gómez Sabaini

Seminario sobre Cohesión Social
Panamá, 7 y 8 septiembre 2006



Contenido de la presentación

- Evolución de la tributación en AL
- El nivel de la presión tributaria
- La estructura de la imposición
- Políticas tributarias distributivas
- Insuficiente nivel de recursos
- Ejercicios de simulación de políticas
- Orientaciones con efectos en la equidad
- La economía política de la refor.tribut.



Nivel de imposición en AL

(en % del PIB, con seg.social)

	1980	1990	2000	2005 ^P	Promedio 90-05
GRUPO 1	20,6	22,6	25,9	28,6	24,9
GRUPO 2	13,7	12,1	15,4	16,1	14,8
GRUPO 3	9,5	7,7	10,1	11,5	9,5
Promedio simple AL	14,4	12,6	15,7	16,9	15,0
Promedio ponderado AL ¹	17,9	20,0	20,2	21,4	20,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

(1): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

(p): Datos preliminares.

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.



Comparación de los niveles de recaudación entre AL y OCDE

(en % del PIB)

	1980	1990	2002	2005 ^p
América Latina (promedio simple)	14,4	12,6	15,8	16,9
Grupo 1	20,6	22,6	26,1	28,6
Grupo 2	13,7	12,1	15,1	16,1
Grupo 3	9,5	7,7	10,9	11,5
OCDE (promedio simple)	32,0	34,8	36,3	s/d
EU 15	36,0	39,4	40,6	s/d
USA	26,4	27,3	26,4	s/d
Japón	25,3	30,2	25,8	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal y OCDE.

(p): Datos preliminares.



Estructura de la recaudación

(en % del PIB)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la Renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas Jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la Propiedad	0,4	0,7	0,8
A la Seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	15,2	16,0	28,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferranti y otros (2003) y CEPAL.



Efectos distributivos de los tributos

Esta en relación con :

- A. la progresividad de cada tributo (curvas de concentración)
- B. el peso relativo de que tiene cada tributo en la estructura tributaria (tasa media de imposición)



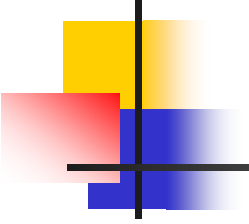
Primera mirada en AL

- A. el nivel de imposición es bajo (hay excepciones: Brasil)
- B. la estructura esta concentrada en impuestos indirectos y el peso de la imposición personal a la renta es ínfimo (el peso esta puesto en el IVA)

Efectos distributivos en los países de la UE

Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	1,5%	2,7%	0,5%
2	2,6%	4,6%	1,3%
3	3,5%	5,8%	2,2%
4	4,8%	6,9%	3,4%
5	6,4%	7,9%	4,8%
6	8,3%	9,1%	6,8%
7	10,5%	10,5%	9,2%
8	13,2%	12,3%	12,4%
9	17,7%	15,3%	18,0%
10	31,4%	24,9%	41,2%

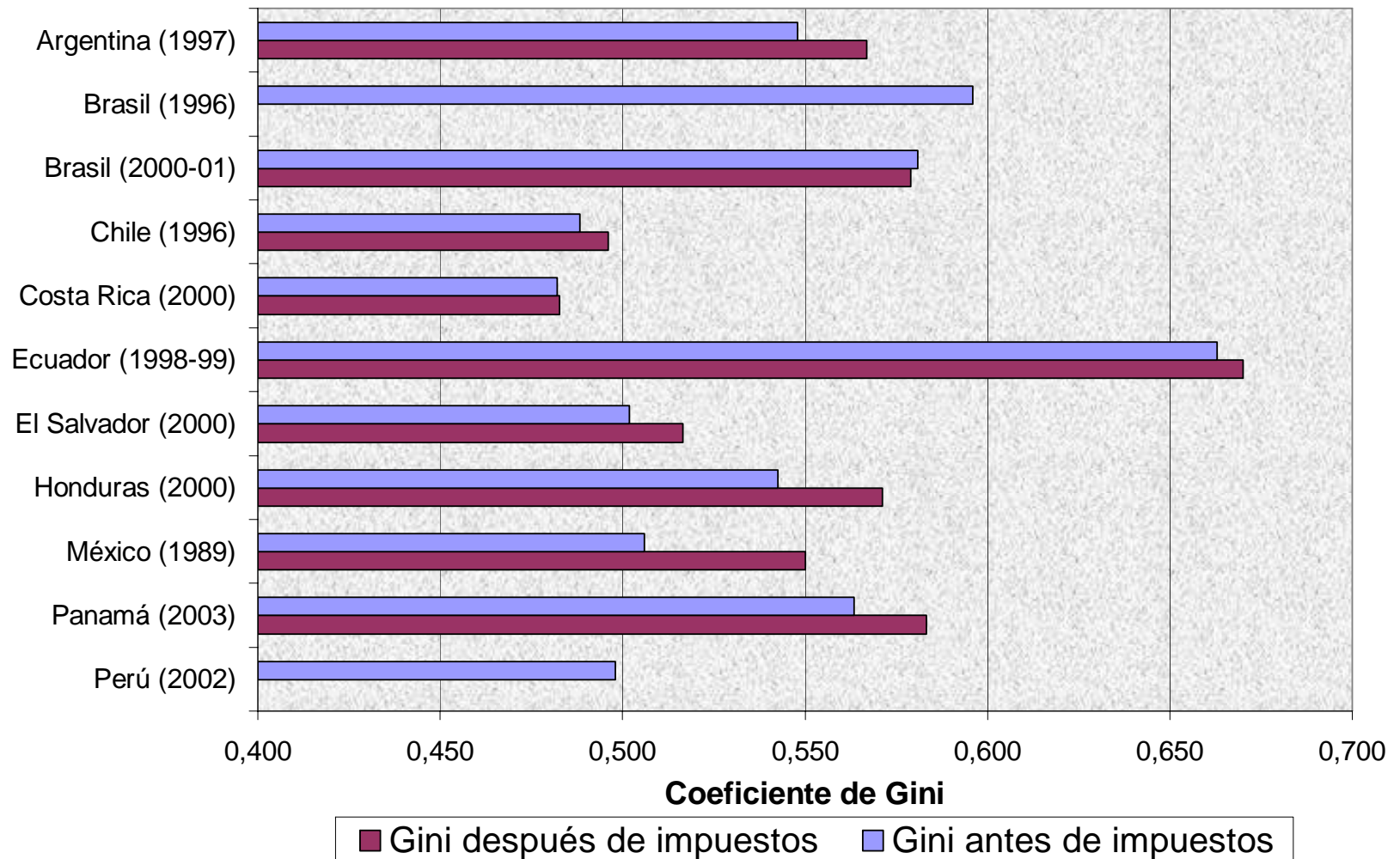
Fuente: EUROMOD (2005).



Relación entre quintiles en los países de la UE

- Ingreso de mercado
 - Quintil superior 49,1%
 - Quintil inferior 4,1%
 - Relación 12 veces
- Ingreso disponible
 - Quintil superior 40,2%
 - Quintil inferior 7,3%
 - Relación 5,5 veces

Efectos distributivos en AL



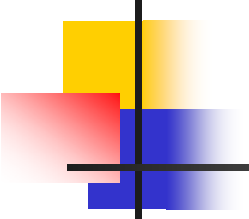


La recaudación efectiva es inferior a la potencial

- Agosin y otros ('90) estimaron que la presión tributaria en Centroamérica es 3 a 4 puntos del PIB inferior al nivel potencial.
- Perry y otros (2006) estimaron esa brecha entre 4 y 5 puntos, concentrados principalmente en la imposición a la renta.

Brecha fiscal por grupo y tipo de impuesto en Latinoamérica, Año 2000 (En porcentaje del PIB)

País	Renta			Propiedad			Consumo			Comercio exterior			Total		
	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.	Ef.	Pt.	Pt./Ef.
Grupo 1	3,9	8,8	125,0	1,5	1,5	0,0	10,7	11,5	7,1	0,5	1,8	256,6	17,8	21,5	21,0
Grupo 2	3,4	7,0	104,2	0,4	0,6	40,5	6,8	6,3	-6,4	2,0	2,9	45,1	12,8	16,4	28,0
Grupo 3	1,9	3,1	64,5	0,4	0,6	40,2	5,1	7,2	41,8	1,6	2,8	77,3	9,4	17,3	84,3
Total	3,1	6,5	108,9	0,6	0,7	23,1	7,0	7,2	4,0	1,6	2,7	62,5	12,7	17,1	34,5



Ejercicios de simulación: objetivos básicos

- Simulación 1: generar cambios en la estructura tributaria y en las curvas de concentración a fin de lograr sistema progresivo
- Simulación 2: generar cambios para un sistema proporcional
- Simulación 3: generar cambios acordes con las brechas observadas

Algunos resultados para estudiar el impacto distributivo

(En % del total con seg. social)

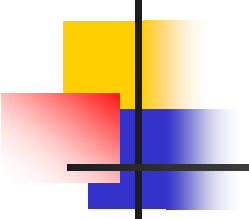
	Promedio 2000/2003	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
Total ingresos tributarios	82,0	87,2	82,0	100,0
Ingresos tributarios directos	20,6	67,1	46,4	38,8
Renta y ganancia de capital	19,0	65,5	44,8	35,5
<i>Familias</i>	6,9	53,4	32,7	17,9
<i>Empresas</i>	12,1	12,1	12,1	17,6
Propiedad	1,6	1,6	1,6	3,3
Ingresos tributarios indirectos	61,4	20,1	35,6	61,2
Generales sobre bienes y servicios	29,5	14,0	14,0	30,0
Específicos sobre bienes y servicios	16,2	0,7	5,9	16,6
Comercio y transacciones internacionales.	14,2	3,9	14,2	13,0
Otros indirectos	1,5	1,5	1,5	1,6
Seguridad Social	18,0	12,8	18,0	0,0
Total ingresos tributarios (incl. seg. social)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: El promedio abarca los siguientes países: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Costa Rica

Efectos de los ejercicios de simulación

(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)



Impuesto	Gini Post-impuestos			
	Datos originales	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
Impuesto sobre la Renta	0,561	0,553	0,557	0,557
Patrimonio	0,564	0,564	0,564	0,564
General sobre consumos	0,567	0,565	0,565	0,568
Selectivos sobre consumos	0,567	0,564	0,565	0,568
Comercio exterior	0,566	0,564	0,566	0,566
Seguridad social	0,565	0,565	0,565	
Total Sistema Impositivo	0,574	0,557	0,565	0,570

Fuente: Cálculos propios.



Segunda mirada a la realidad

- A. Eliminar la regresividad es posible si se usan las medidas adecuadas
- B. Lograr un sistema progresivo resulta ser mucho mas complejo
- C. Aumentar la carga tributaria puede mejorar los efectos distributivos, si se han hecho las reformas previas
-



Medidas de reformas

- Ampliación de la base gravada de los impuestos directos.
- Mantener los niveles de las tasas acordes con las internacionales.
- Incorporar las “mejores prácticas internacionales” en cada uno de los tributos aplicados.
- Fortalecer la capacidad de administración.



Principales condicionantes de las reformas tributarias

- Los grupos de presión buscan transferir la carga impositiva a otros sectores.
- Las administraciones tributarias no han evolucionado de forma acorde con los objetivos distributivos.
- La equidad distributiva se convierte en “moneda de cambio” de las reformas.



Una visión mas optimista

- La mayor información (transparencia y difusión) contribuye a facilitar los procesos de cambios tributarios.
- Las nuevas tecnologías informáticas admiten la administración de tributos más complejos: aprovechamiento de fuentes externas al contribuyente.



Análisis de tres casos de reformas: consensos vs.conflictos.

- Costa Rica: la ley de ordenamiento fiscal, una reforma tributaria frustrada?
- Chile : la reforma de 1990, consenso o negociación estratégica con las elites?
- Guatemala: el pacto fiscal, una experiencia fallida o exitosa?



Tercera mirada y final

- A. Superar los conflictos que genera una reforma tributaria distributiva requiere cohesión y voluntad política
- B. Existen posibilidades técnicas de éxito que antes no estaban presentes.



Muchas gracias

gsabaini@ciudad.com.ar