

RECURSOS FISCALES, ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Internacional Desigualdad Socioeconómica y
Derecho a la Salud en América Latina y el Caribe en
una perspectiva internacional

Santiago de Chile, 3 y 4 de noviembre



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

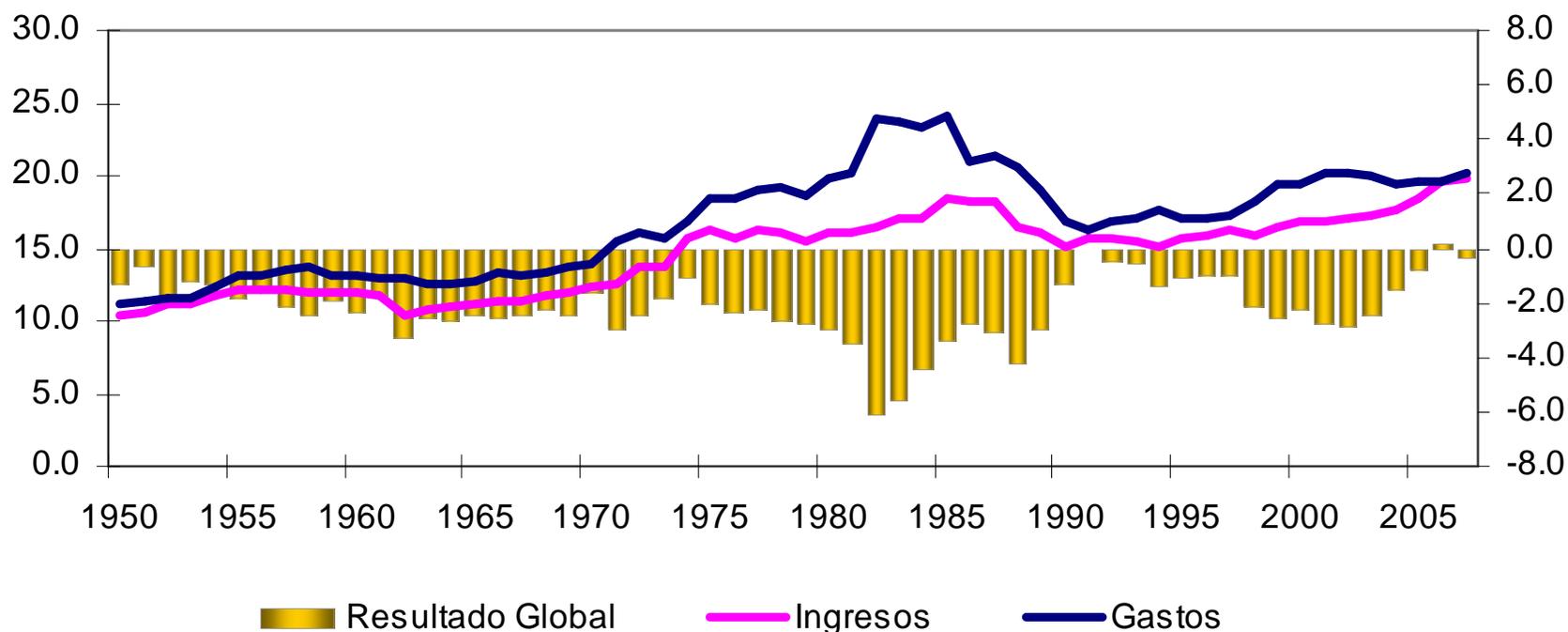
CONTENIDO

- El nivel de la carga fiscal
- La estructura de la carga tributaria
- Descentralización y financiamiento del gasto social
- Principales desafíos

La carga fiscal es insuficiente para financiar el gasto público

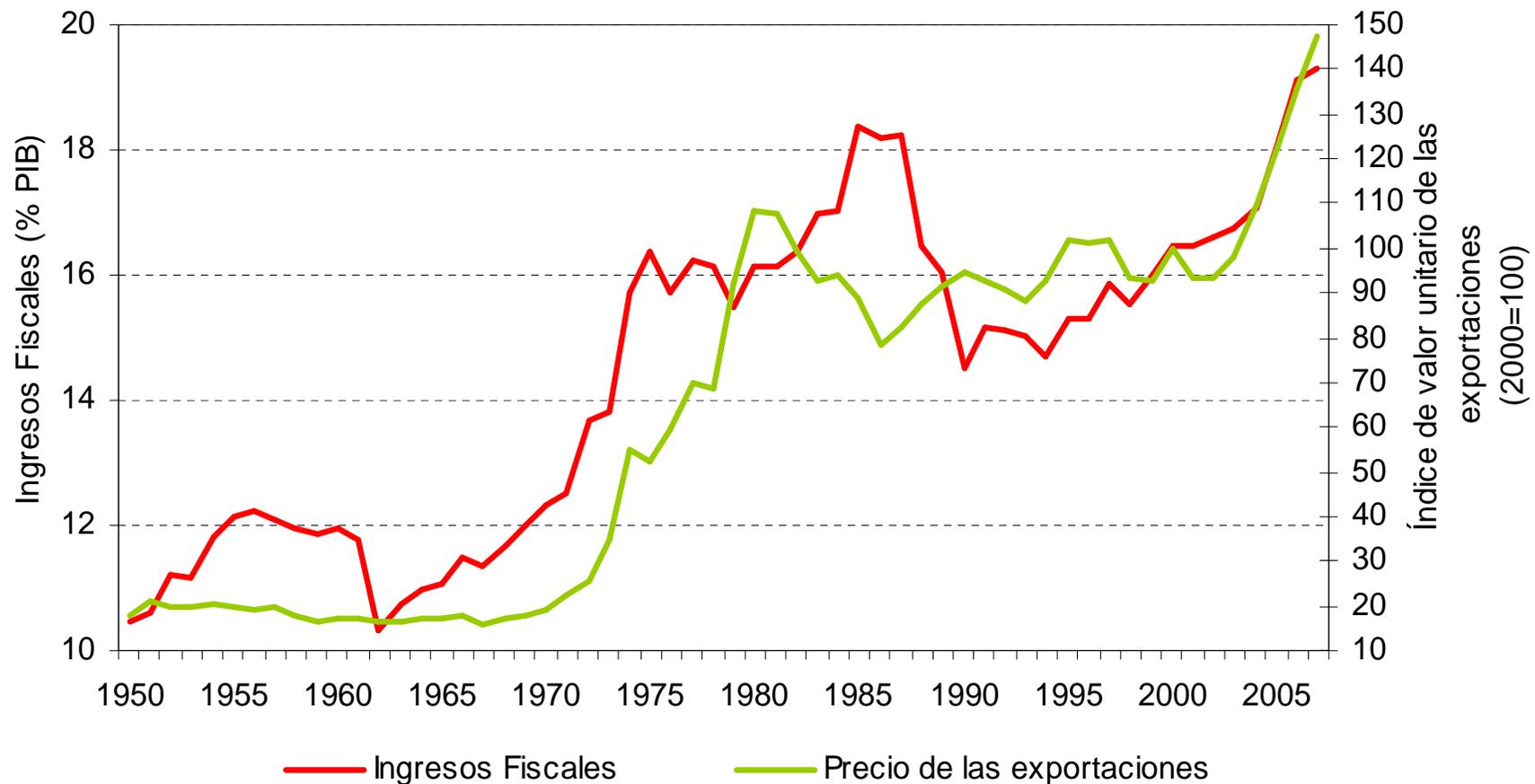
Históricamente América Latina ha registrado cuentas fiscales deficitarias

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO, GASTO Y RESULTADO GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB, promedios simples)



La situación actual está fuertemente influenciada por los altos precios de exportación

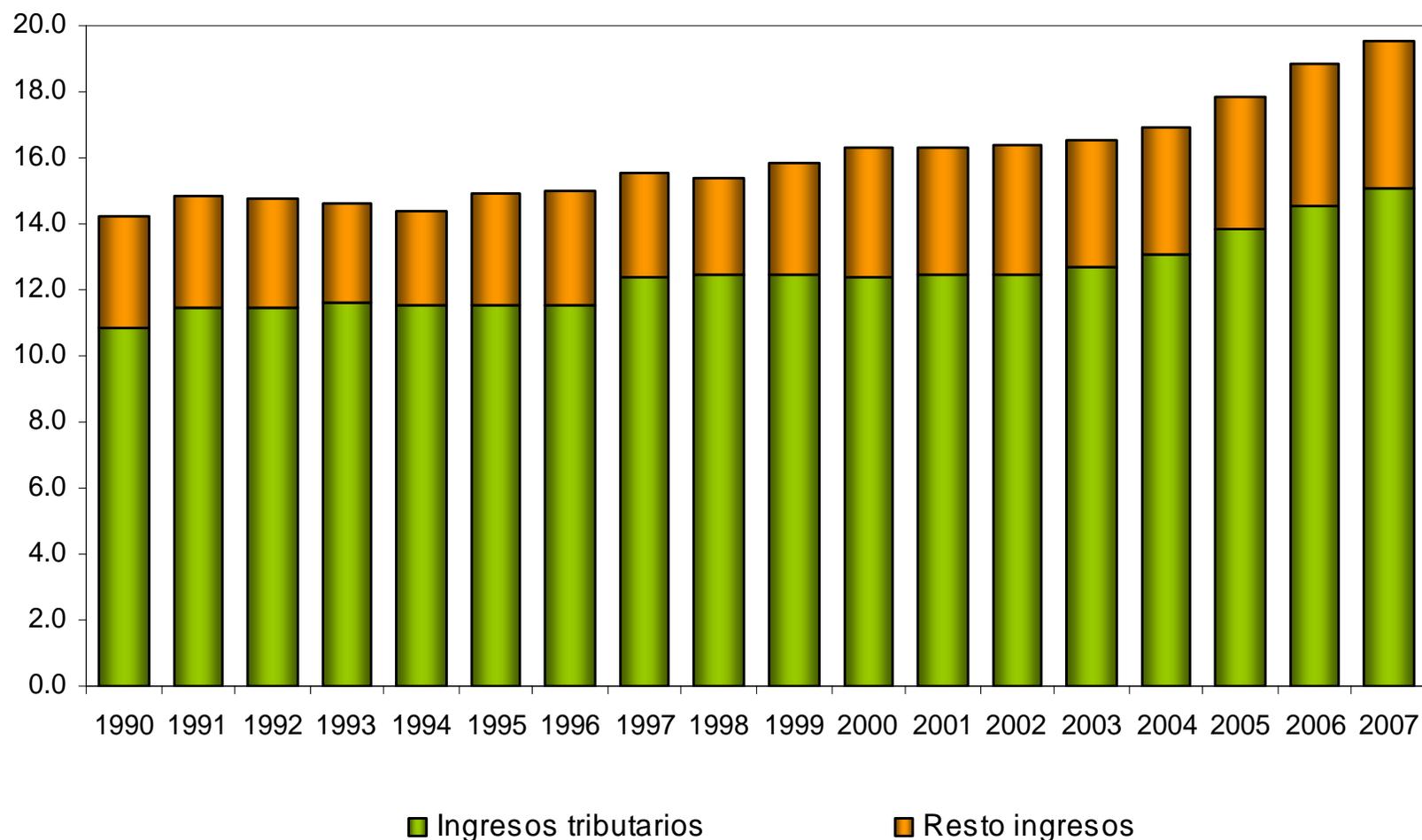
América Latina: Ingresos Fiscales y Precio de las exportaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La recaudación tributaria representa cerca del 80% de los ingresos totales...

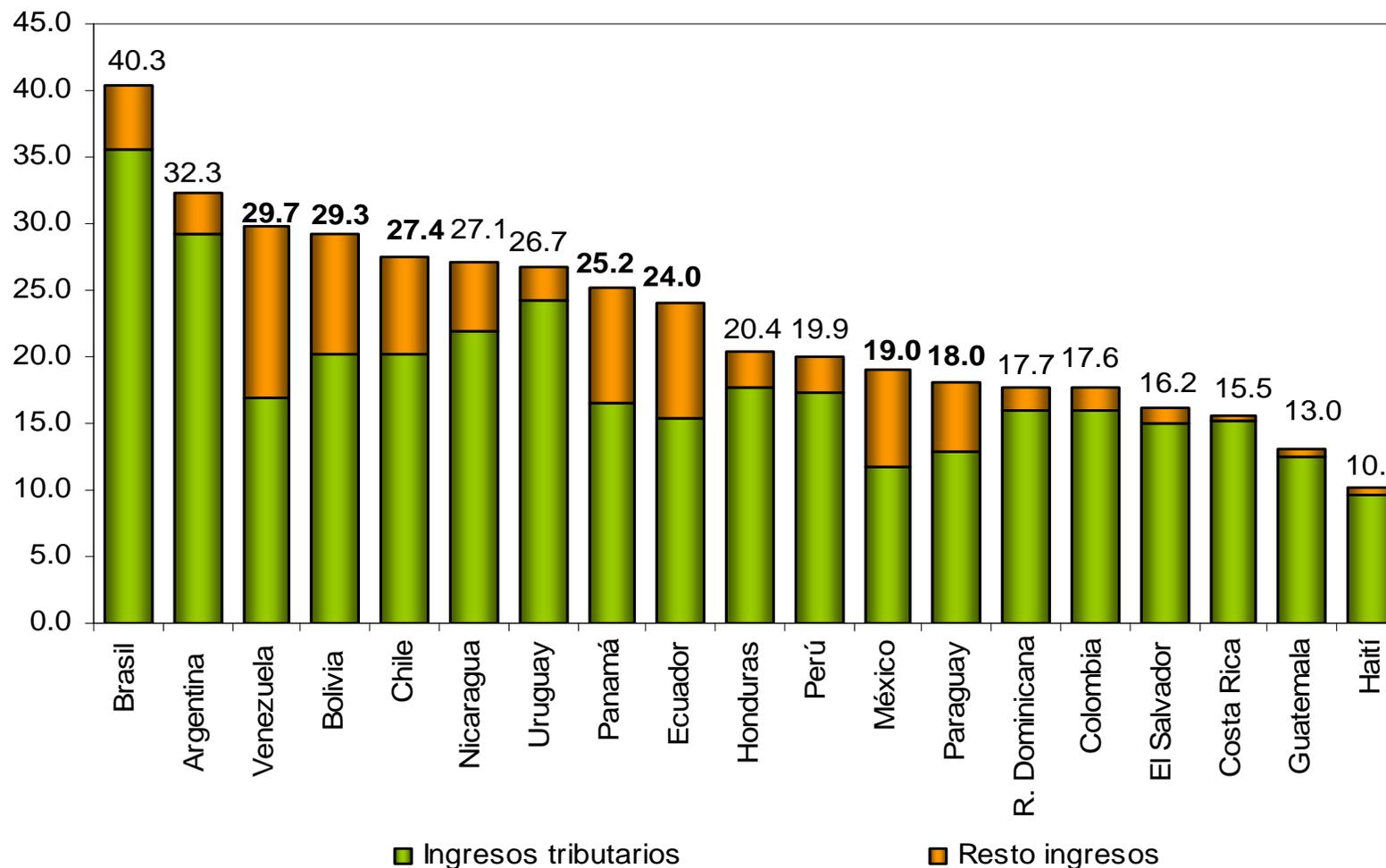
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS TOTALES E INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB, promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

... Sin embargo, la recaudación no tributaria es importante en algunos países

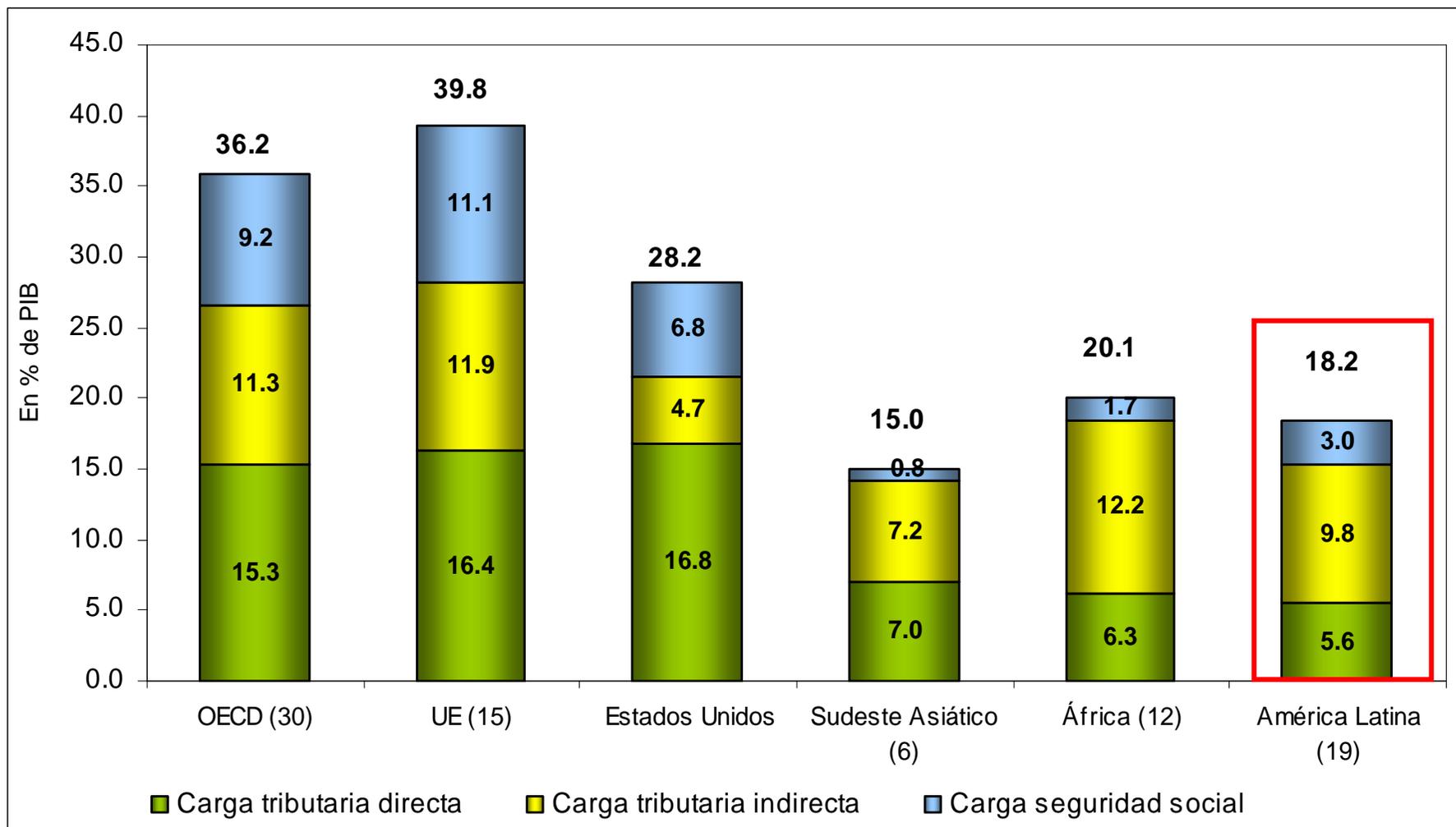
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS TRIBUTARIOS E INGRESOS TOTALES. Año 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

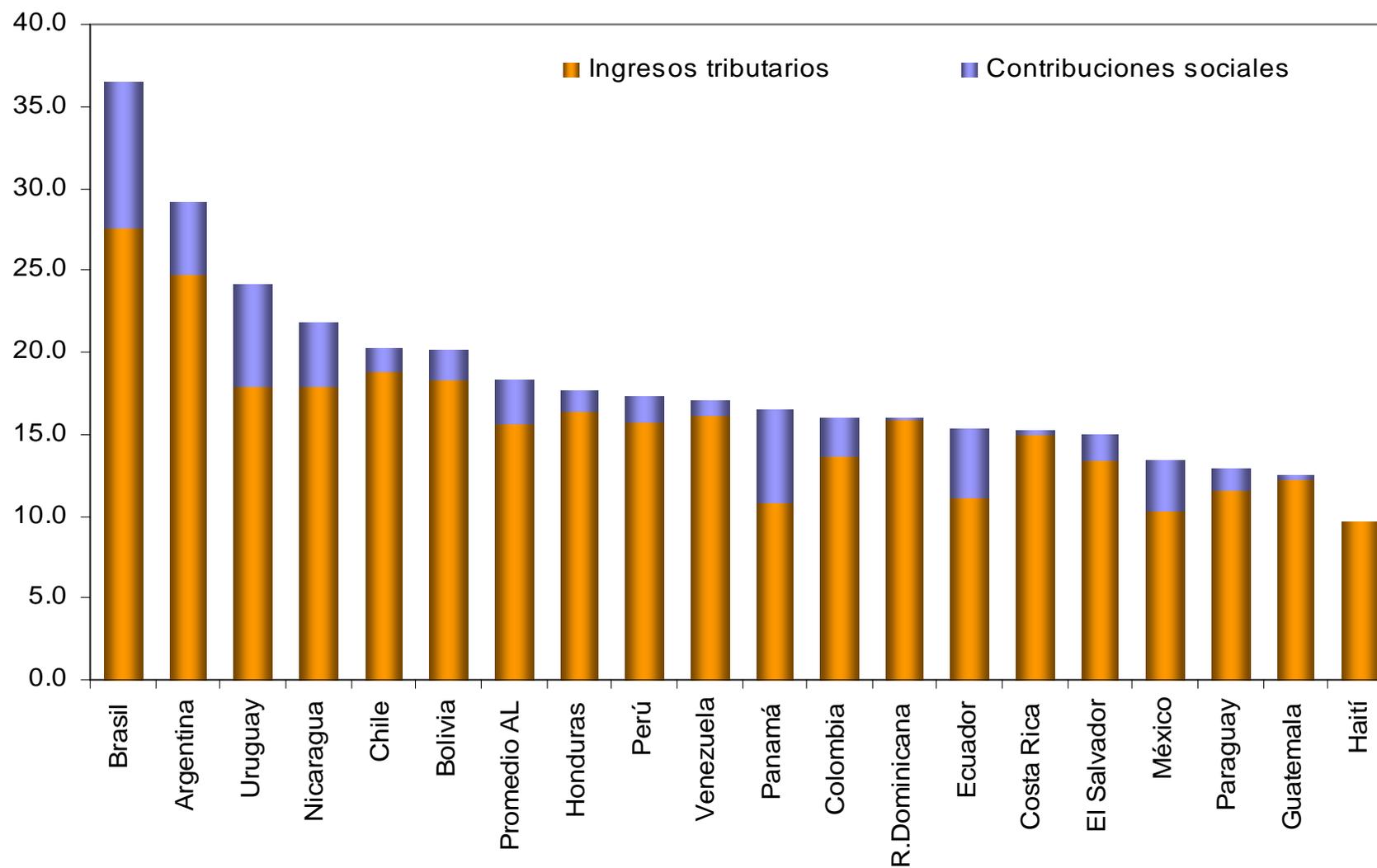
La carga tributaria en AL comparada con otras regiones

Carga tributaria baja y dependiente de impuestos indirectos.....

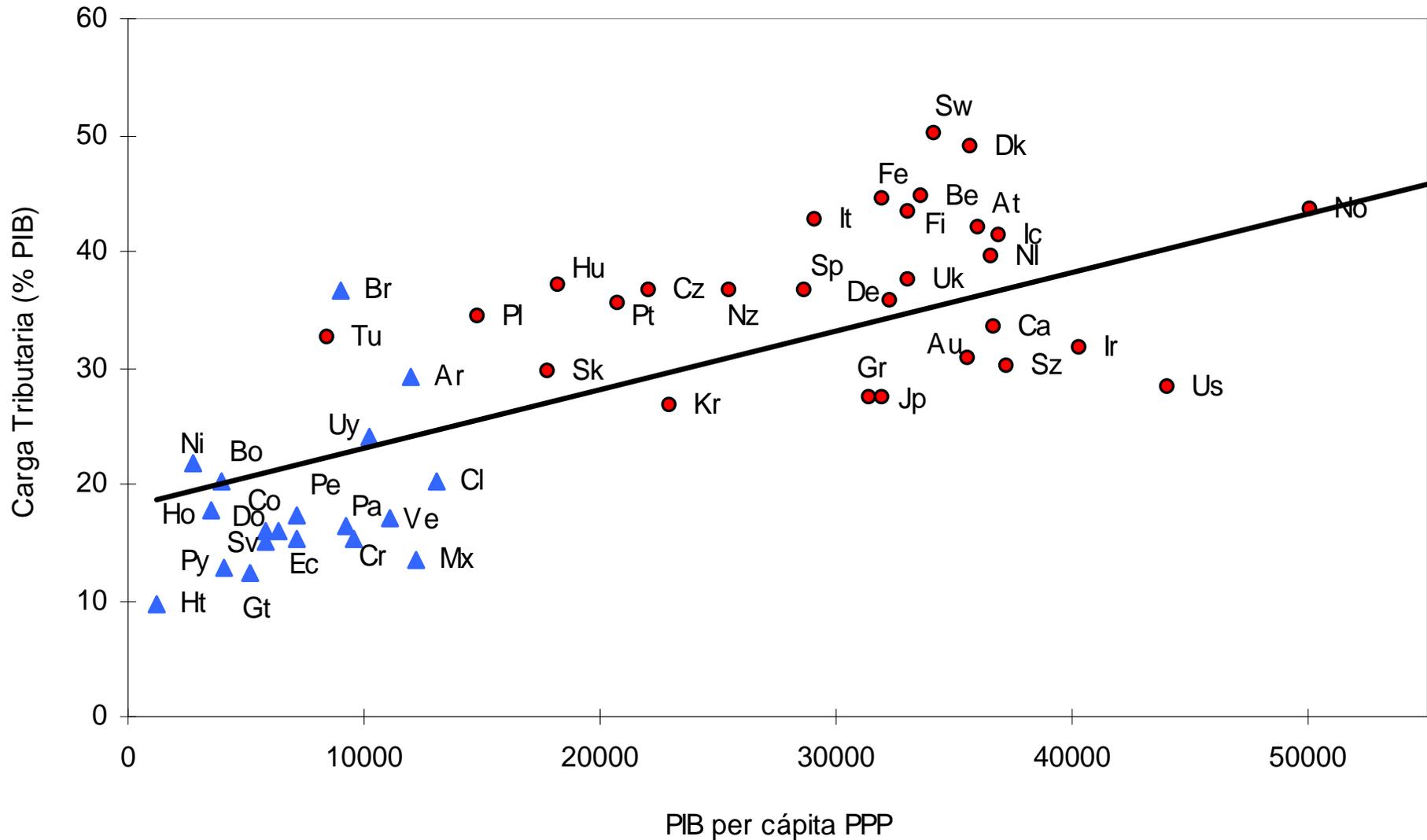


....con esfuerzo fiscal heterogéneo

Carga tributaria por países en 2007



Carga Tributaria y PIB per cápita (PPP, USD)



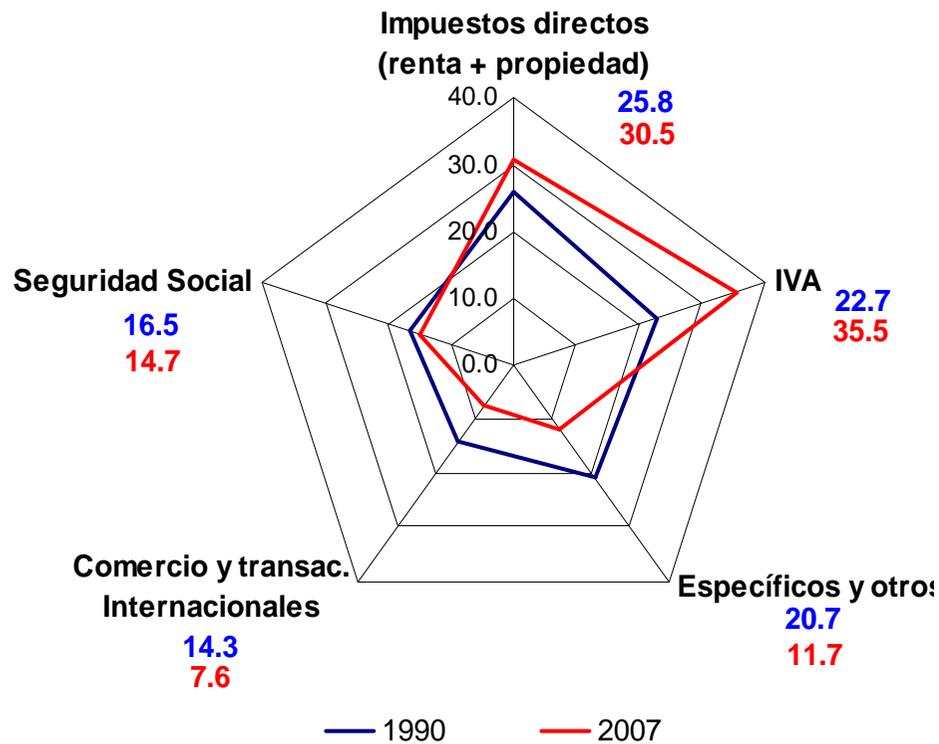
Fuente: Jiménez y Podestá (2008) sobre la base de CEPAL, OCDE y WDI Banco Mundial

La estructura tributaria

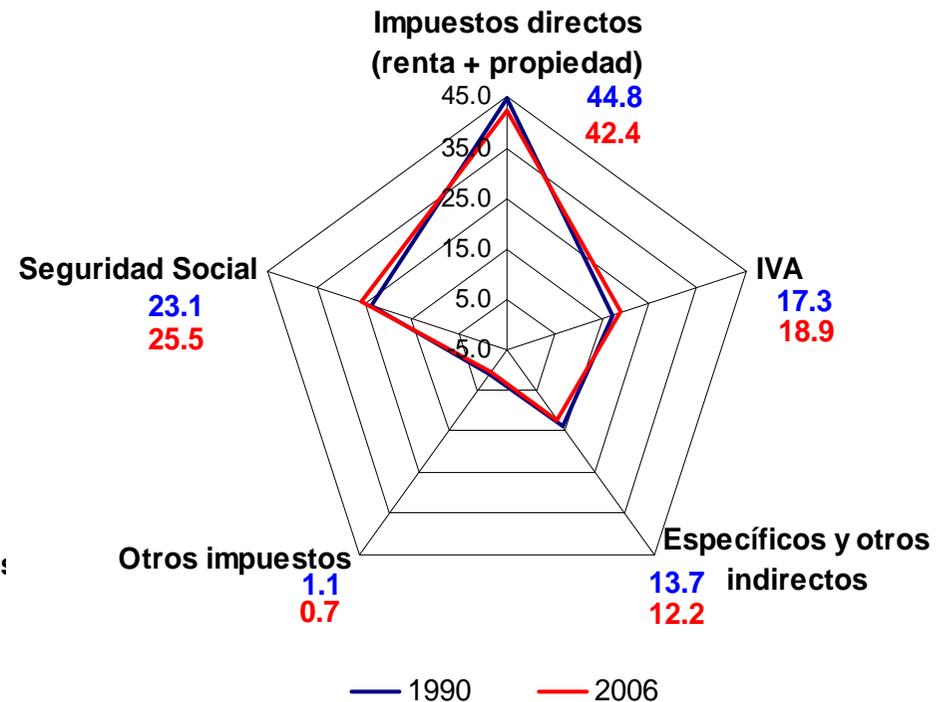
- Reducción de los impuestos al comercio exterior y sostenido reemplazo por impuestos generales al consumo (IVA)
- Crecimiento del impuesto a la renta en los últimos años, empujado por rentas sobre las empresas
- Bajo nivel de imposición patrimonial
- Menor amplitud de la imposición selectiva al consumo
- Disminución de imposición selectiva a los combustibles

Estructura Tributaria en América Latina y en OCDE

**AMÉRICA LATINA:
ESTRUCTURA TRIBUTARIA**
(En porcentajes del total)

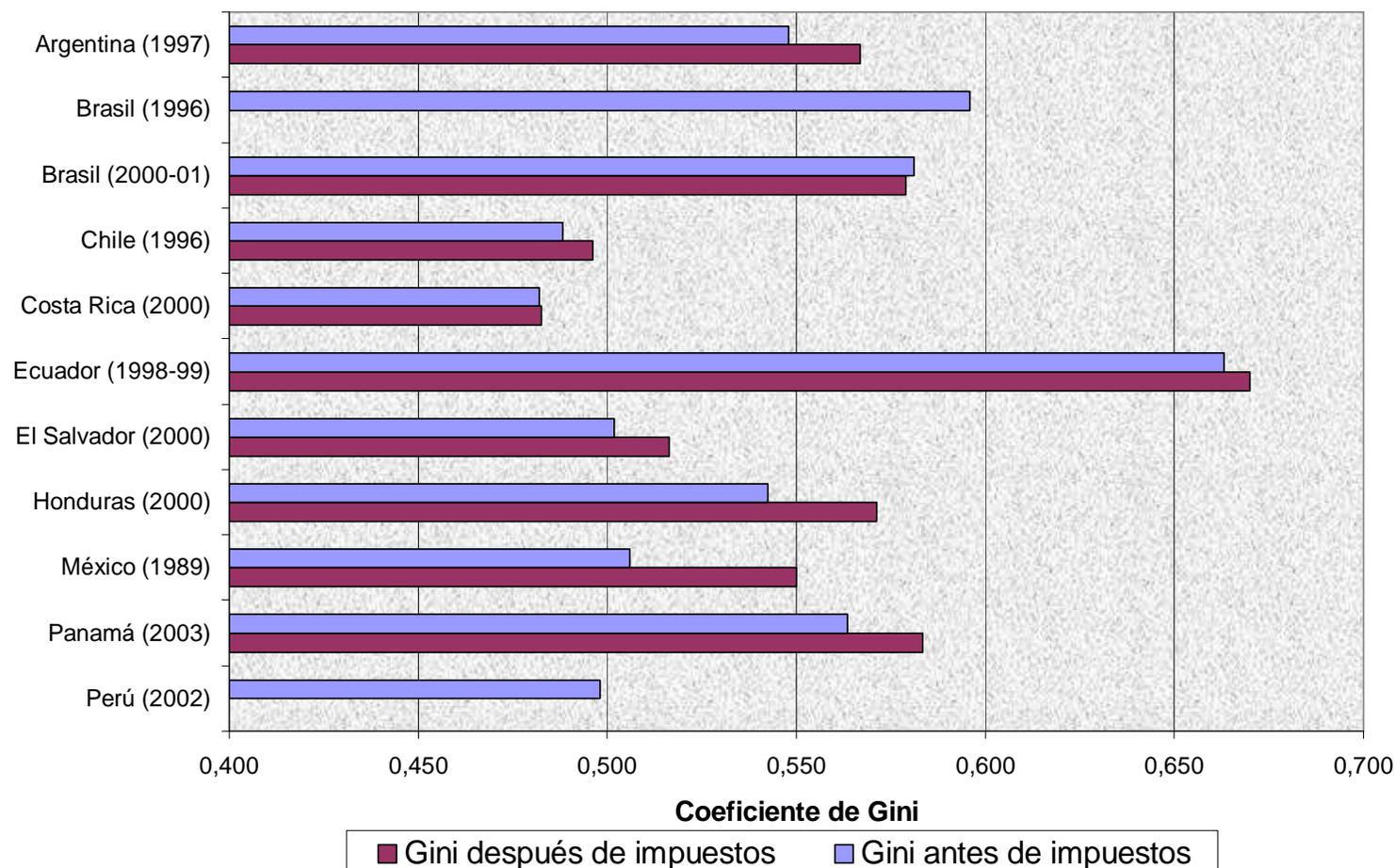


**OCDE:
ESTRUCTURA TRIBUTARIA**
(En porcentajes del total)



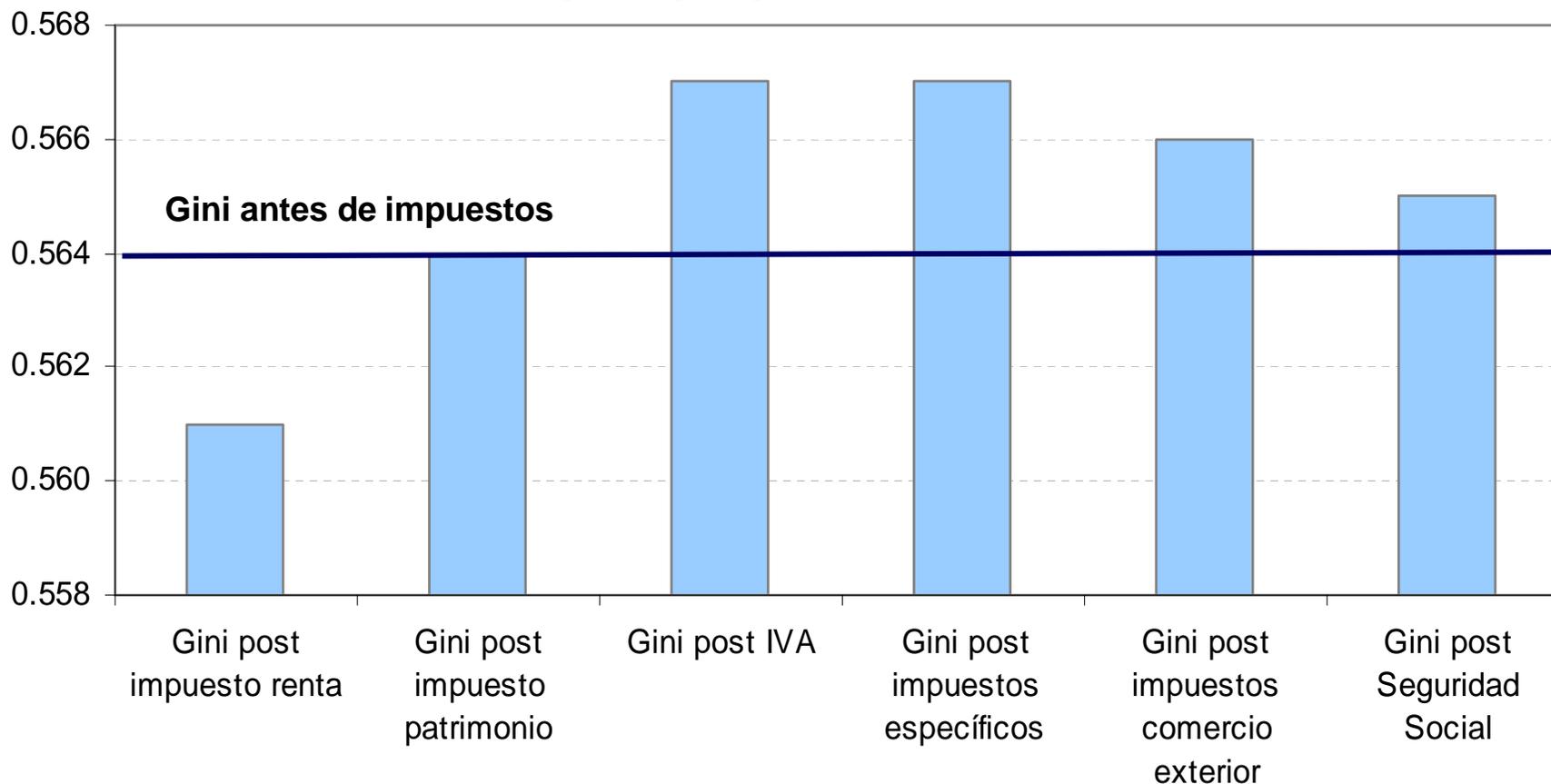
Efectos sobre la distribución del ingreso

América Latina: efectos distributivos de la política tributaria
(Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Efectos sobre la distribución del ingreso en AL

INDICE DE CONCENTRACION PARA EL PROMEDIO DE AMERICA LATINA
(Deciles de hogares según ingreso familiar equivalente)



Fuente: Gomez Sabaini (2006)

La tributación directa

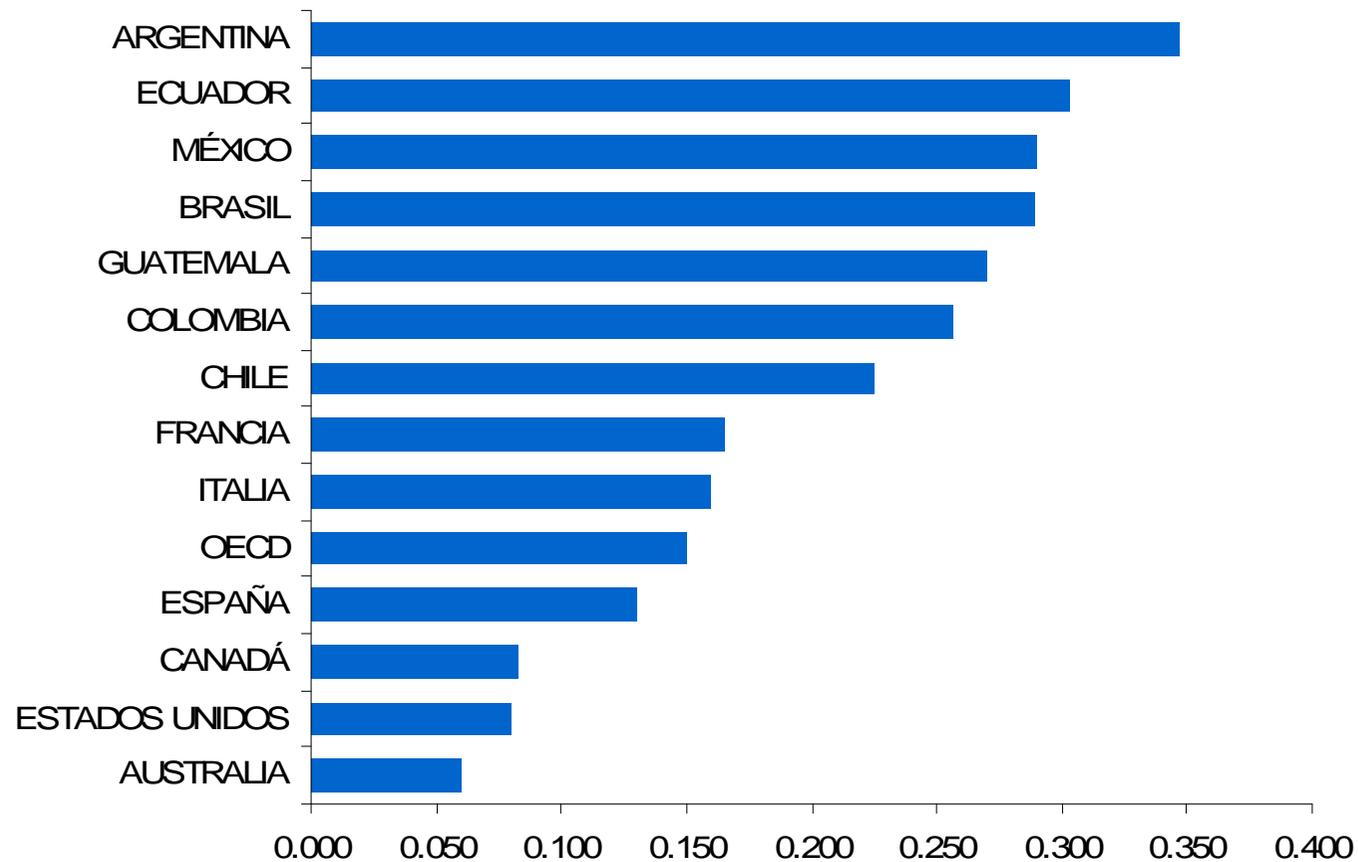
- Baja recaudación de los impuestos a la renta y al patrimonio
- Mayor participación de trabajadores asalariados en el impuesto a la renta personal.
- Personas jurídicas vs personas físicas
- Crecimiento de la recaudación de rentas provenientes de empresas vinculadas a recursos naturales.
- Imposición patrimonial alta en algunos países debido a impuestos sobre las transacciones financieras.
- Impuesto predial, descentralización y catastro

Descentralización y financiamiento del gasto social

- Desigualdades regionales
- Baja recaudación de impuestos subnacionales
- Creciente importancia de las transferencias intergubernamentales

Desigualdad regional en la distribución del ingreso: AL - OCDE

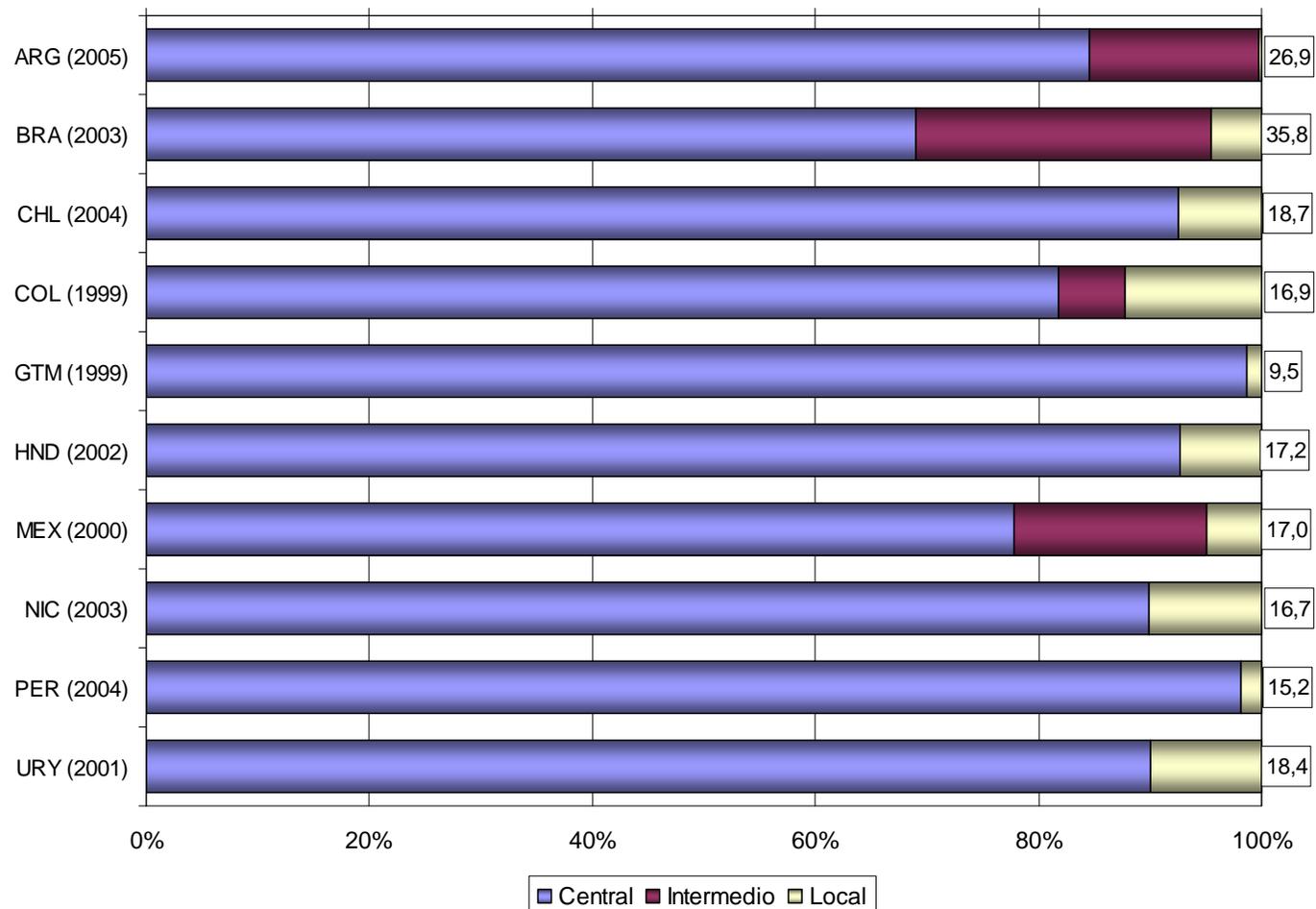
DISPERSIÓN EN EL PIB PER CÁPITA REGIONAL
(coeficiente de Gini)



FUENTE: Elaboración propia en base a OECD (2004) e información oficial proporcionada por los países.

Recursos tributarios propios

ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Cetrángolo (2006).

Transferencias entre niveles de gobierno

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA (77 sistemas analizados)

	Número de sistemas
Origen de los fondos	
Porcentaje de impuestos nacionales	40
Monto fijo	3
Monto variable (por costo de servicio)	5
Partida presupuestaria	15
Otros	14
Mecanismo de transferencias	
Discrecional	29
Automático	48
Tipo de asignación	
Libre disponibilidad	38
Asignación sectorial	39
Destino	
Gobiernos intermedio	37
Gobiernos locales	44

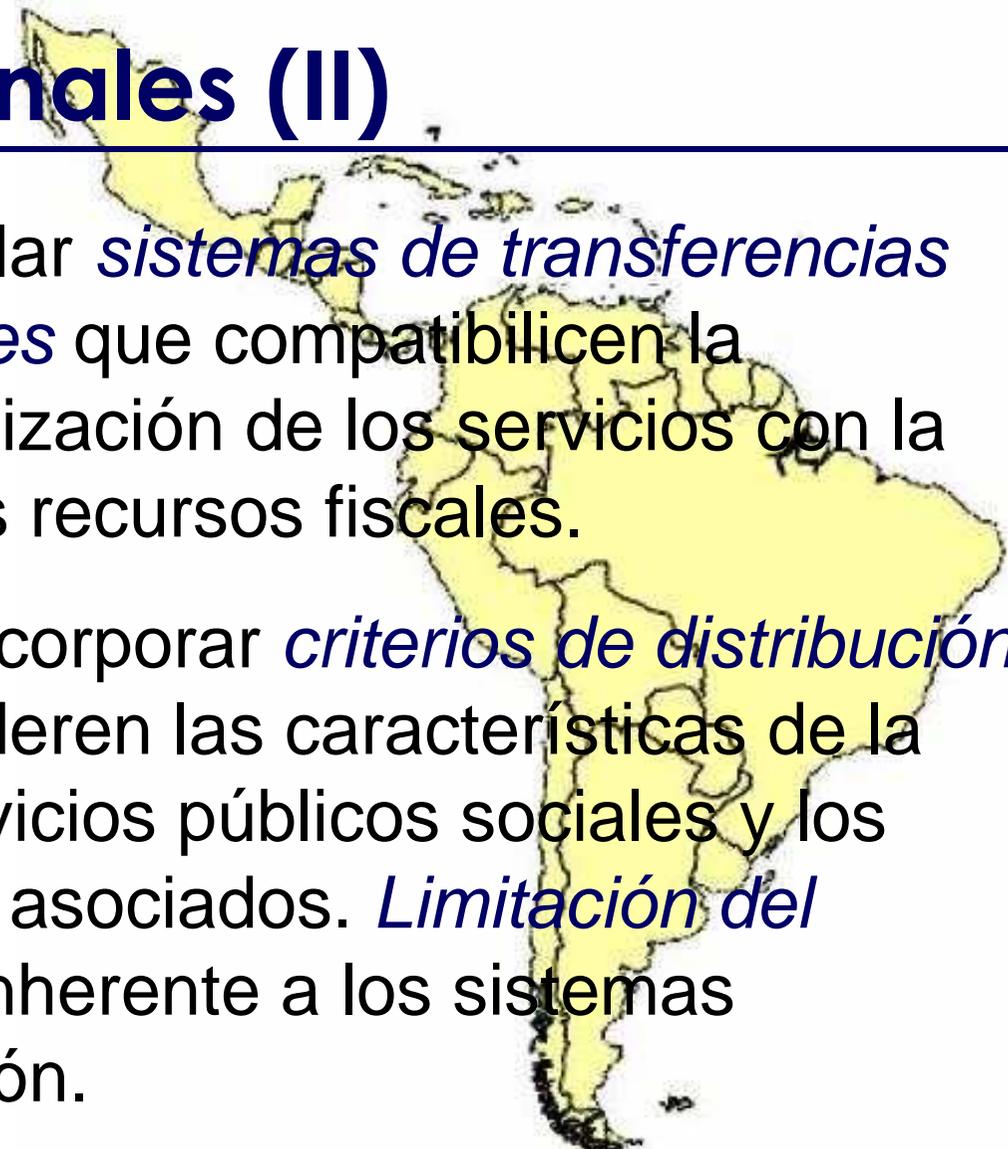
Reflexiones finales (I)

- Se observa un esfuerzo creciente por parte de los países para *incrementar los recursos destinados al gasto social*. Pese a ello,
 - La estructura tributaria se basa principalmente en *impuestos regresivos*.
 - Los aumentos de los últimos años están altamente relacionados con *ingresos extraordinarios y no siempre sostenibles*.
 - Las *dificultades fiscales* limitan la sustentabilidad de las políticas educativas de mediano y largo plazo.
- *Descentralización de responsabilidades más diferencias* entre los niveles subnacionales de gobierno (base productiva, riqueza, capacidades, etc.) tensionan las posibilidades de *igualar servicios sociales*, en términos de acceso y calidad.



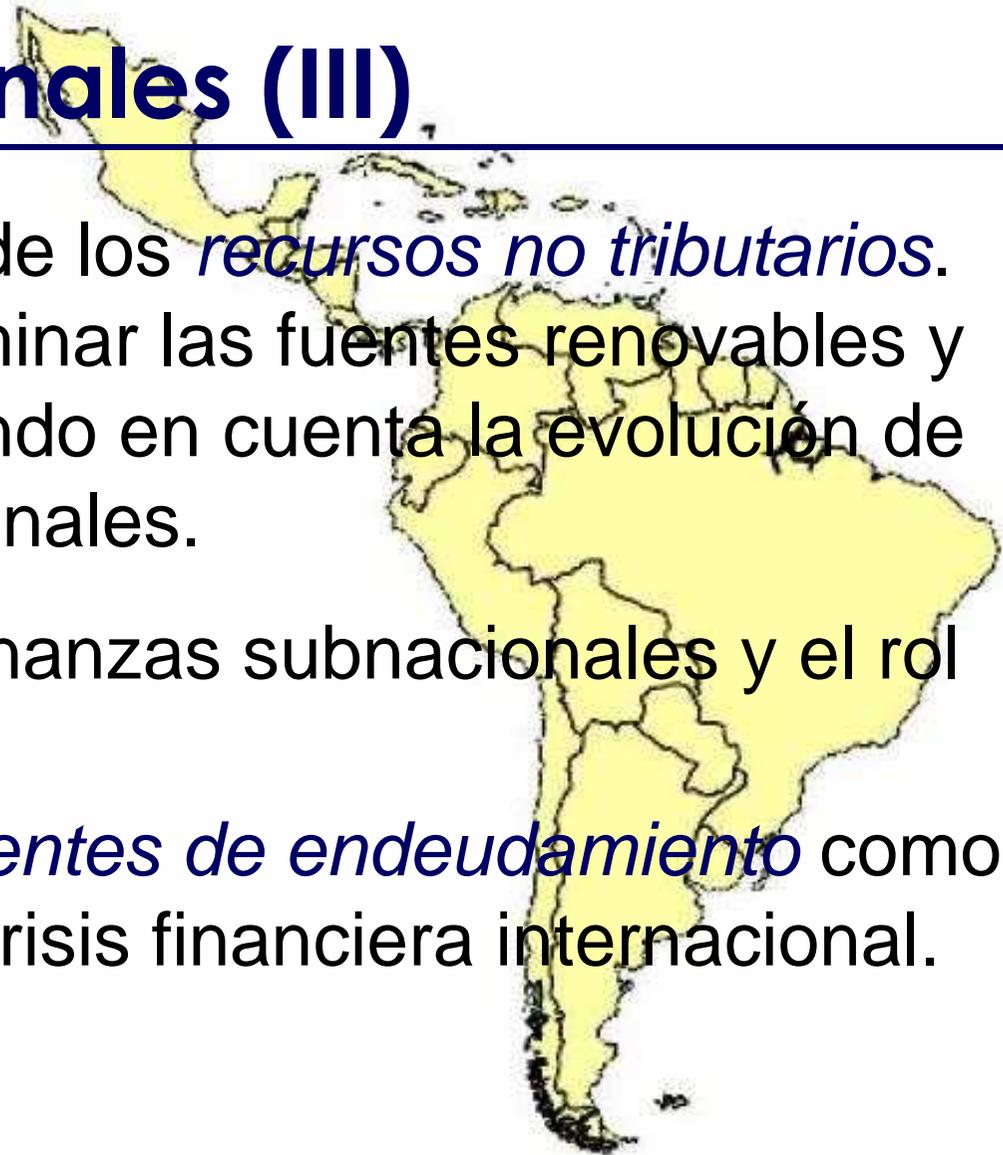
Reflexiones finales (II)

- Necesidad de articular *sistemas de transferencias intergubernamentales* que compatibilicen la creciente descentralización de los servicios con la centralización de los recursos fiscales.
- Oportunidad para incorporar *criterios de distribución objetivos* que consideren las características de la provisión de los servicios públicos sociales y los costos diferenciales asociados. *Limitación del carácter procíclico* inherente a los sistemas tributarios de la región.



Reflexiones finales (III)

- Importancia relativa de los *recursos no tributarios*. Necesidad de discriminar las fuentes renovables y no renovables, teniendo en cuenta la evolución de los precios internacionales.
- Imposición predial, finanzas subnacionales y el rol del catastro
- Limitaciones a las *fuentes de endeudamiento* como consecuencia de la crisis financiera internacional.





RECURSOS FISCALES, ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico CEPAL

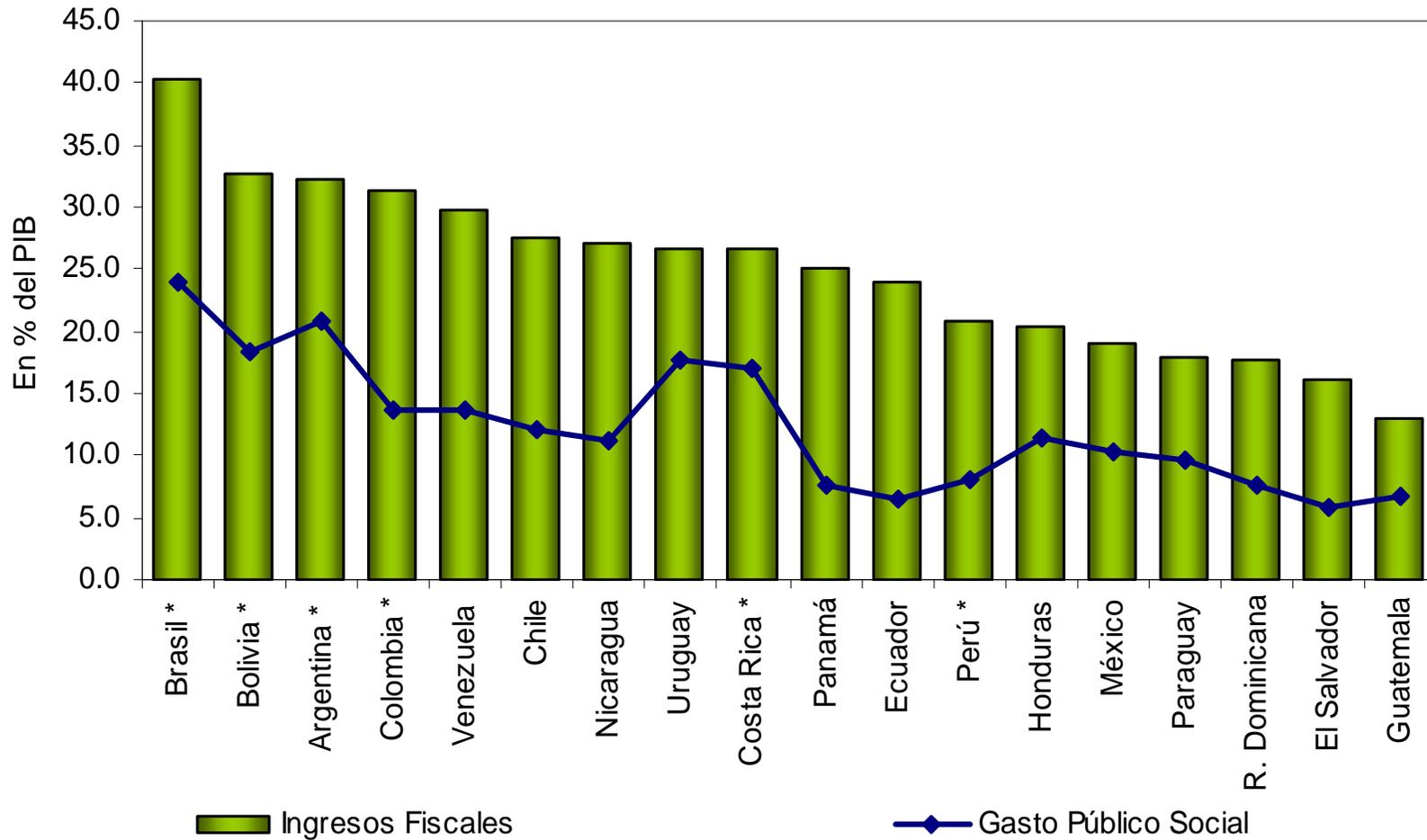
Seminario Internacional Desigualdad Socioeconómica
y Derecho a la Salud en América Latina y el Caribe en
una perspectiva internacional

Santiago de Chile, 3 y 4 de noviembre



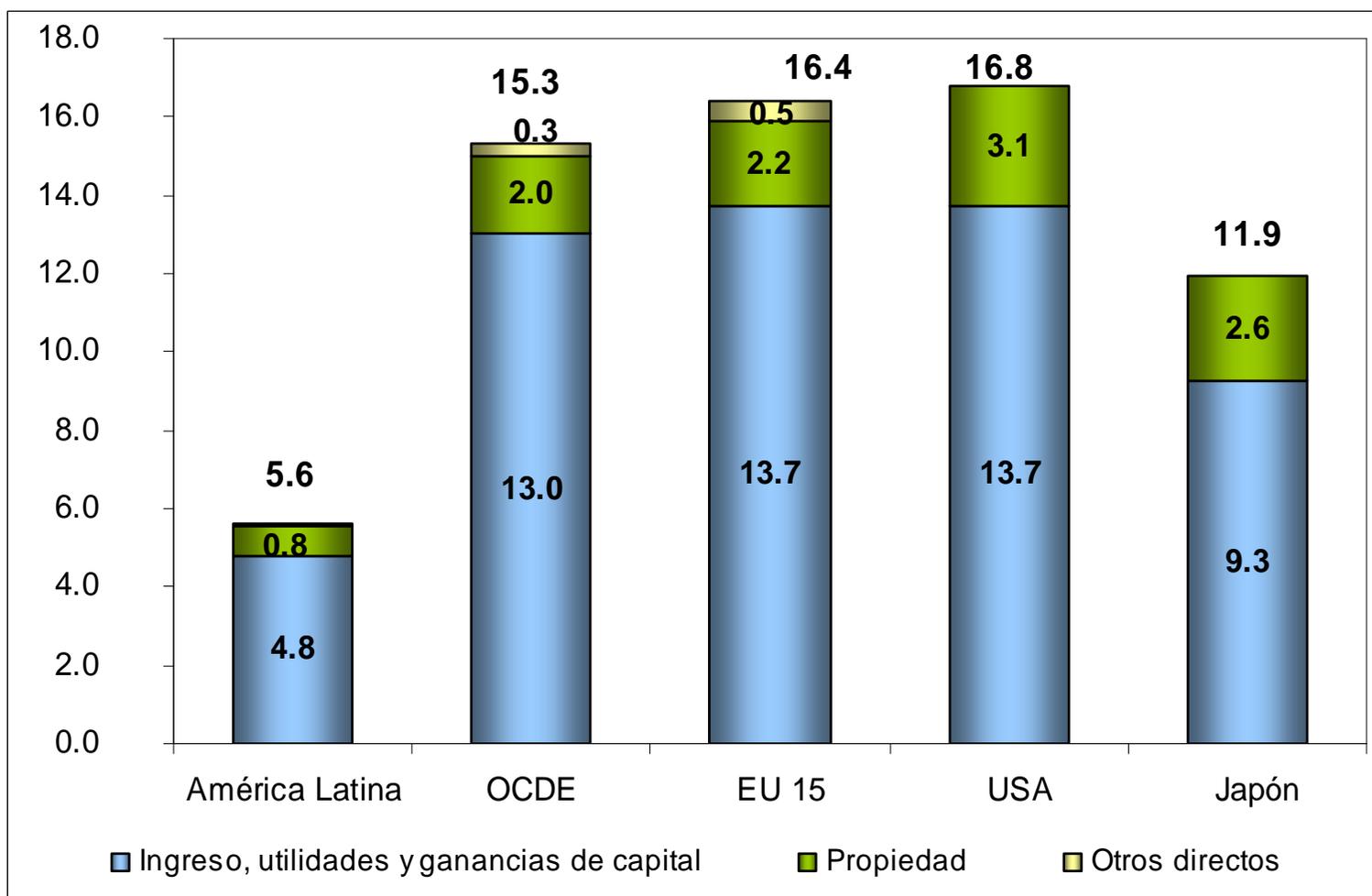
- 
- Anexo

Ingresos Fiscales y Gasto público social



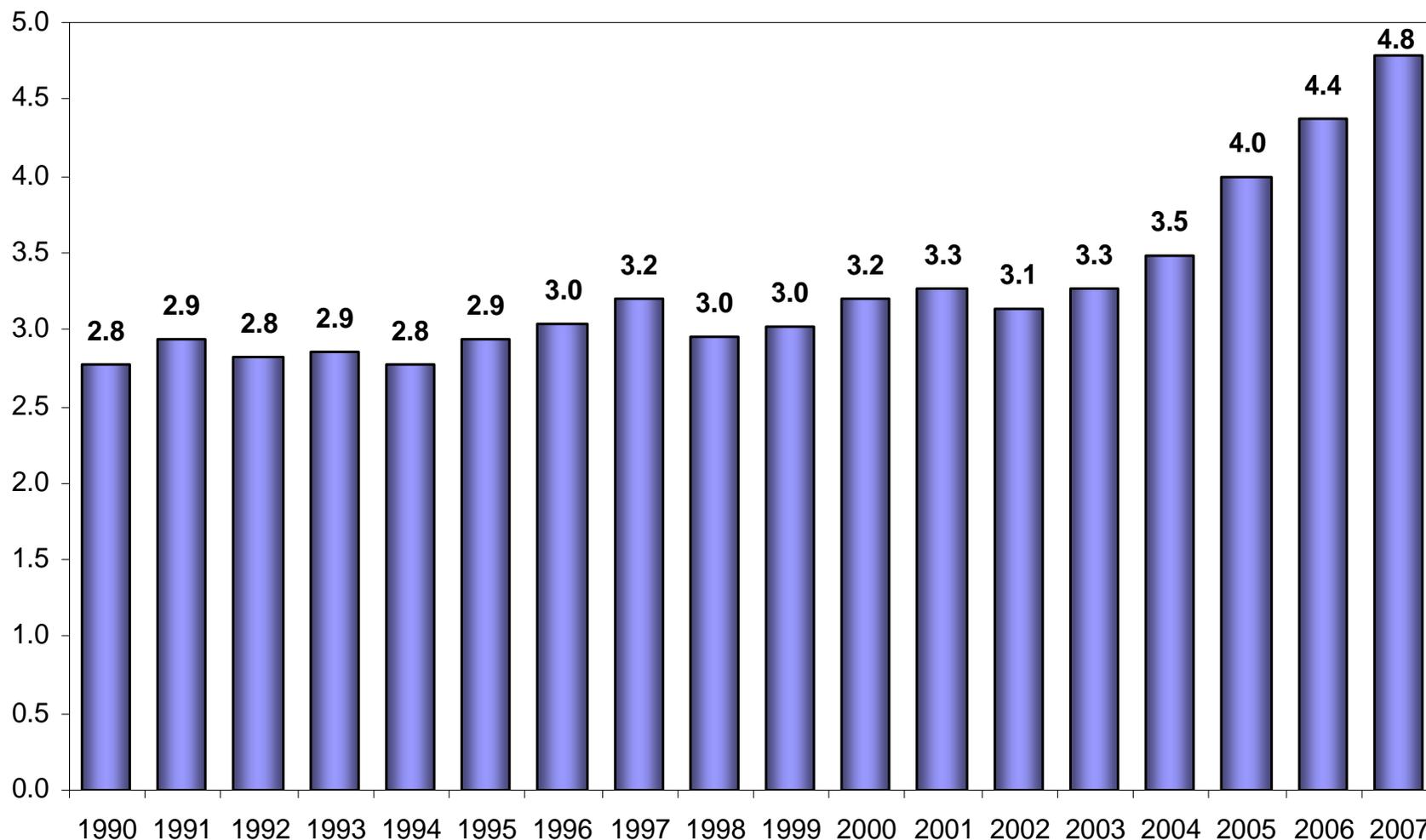
Baja recaudación de impuestos directos

Comparación internacional de la tributación directa
En % del PIB – Años 2006/2007



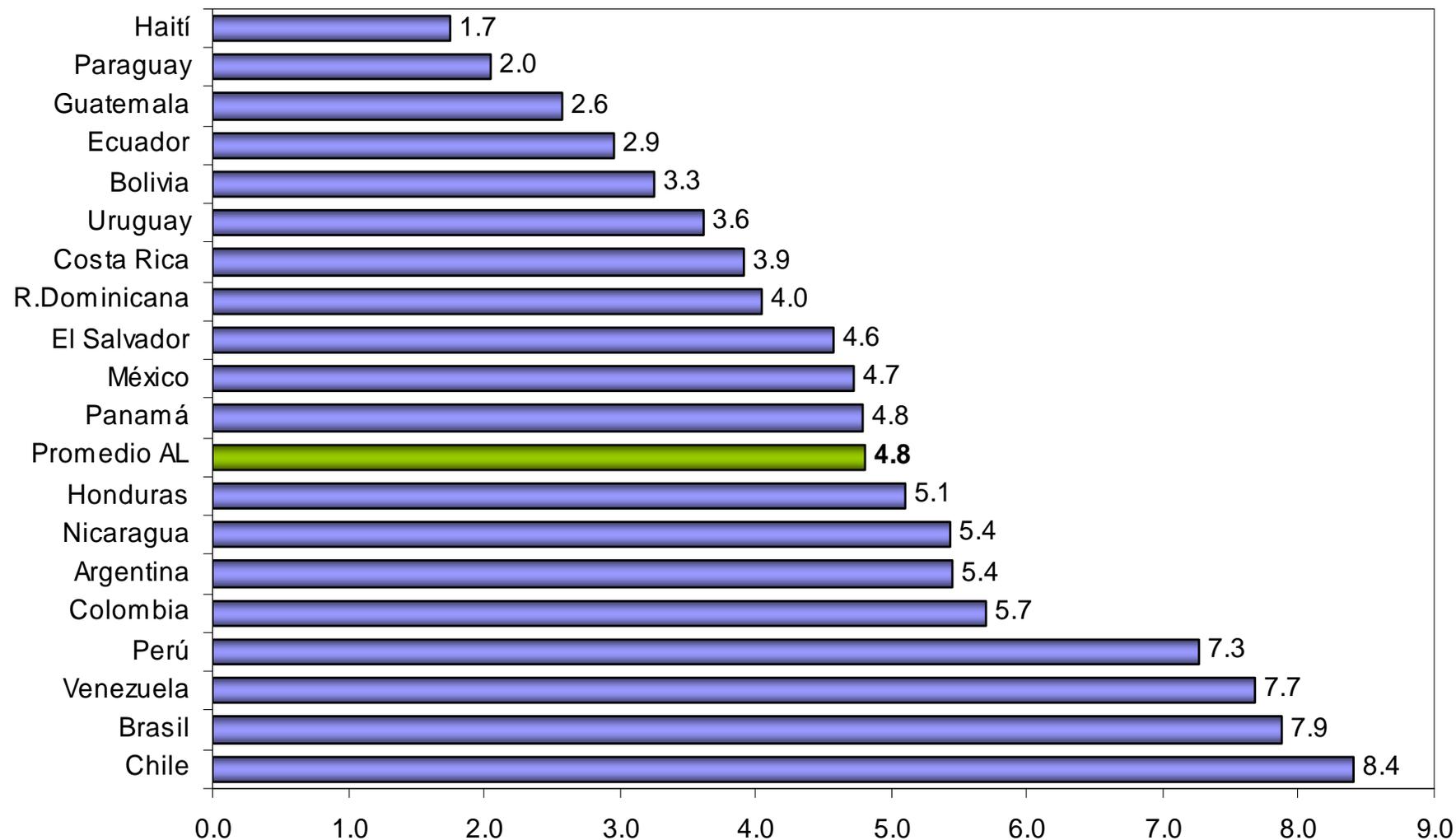
Crecimiento del impuesto a la renta en los últimos años

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECAUDACIÓN PROMEDIO DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA
(En porcentajes del PIB)



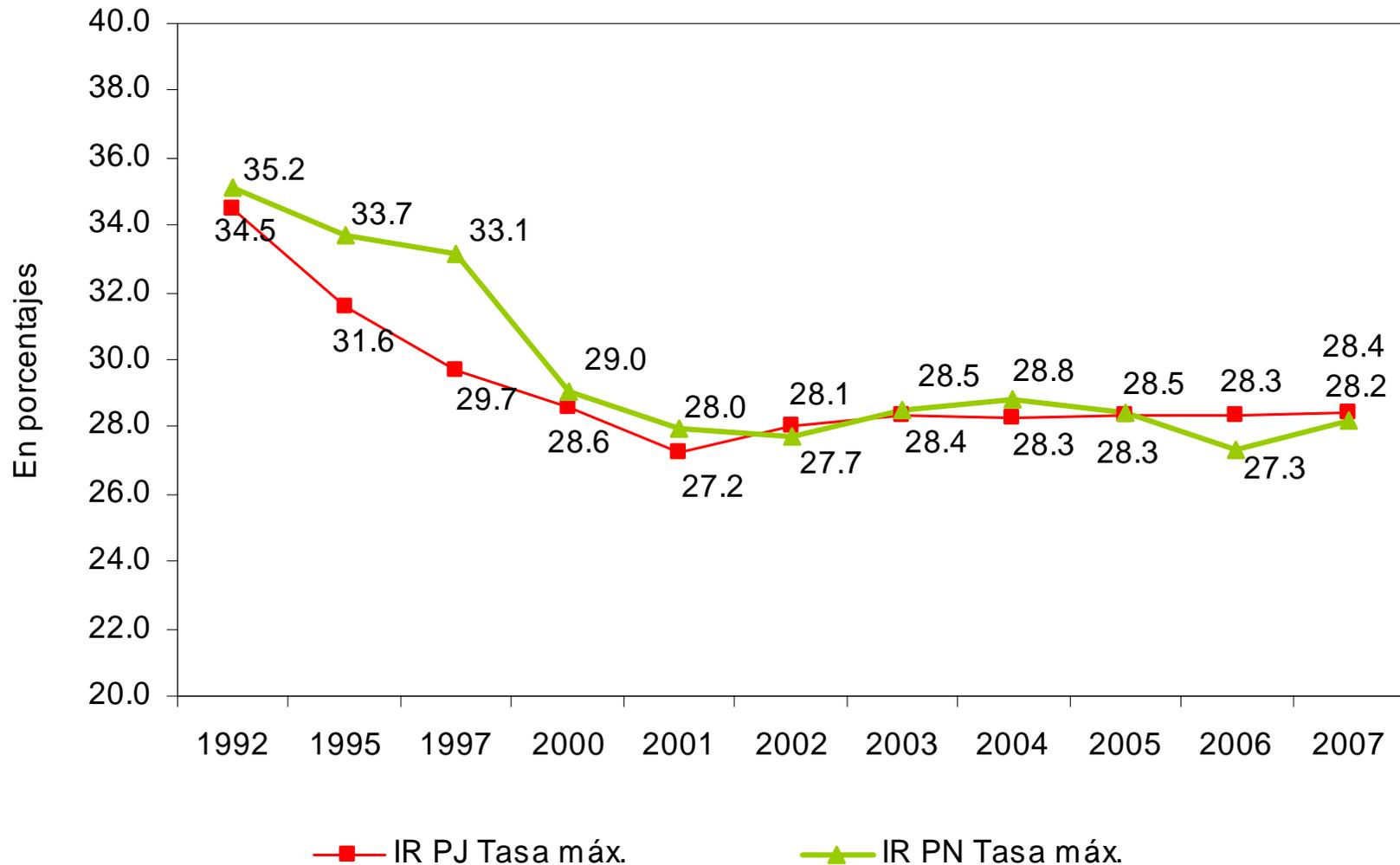
La imposición a la renta en países de AL

(En % del PIB) – Año 2007

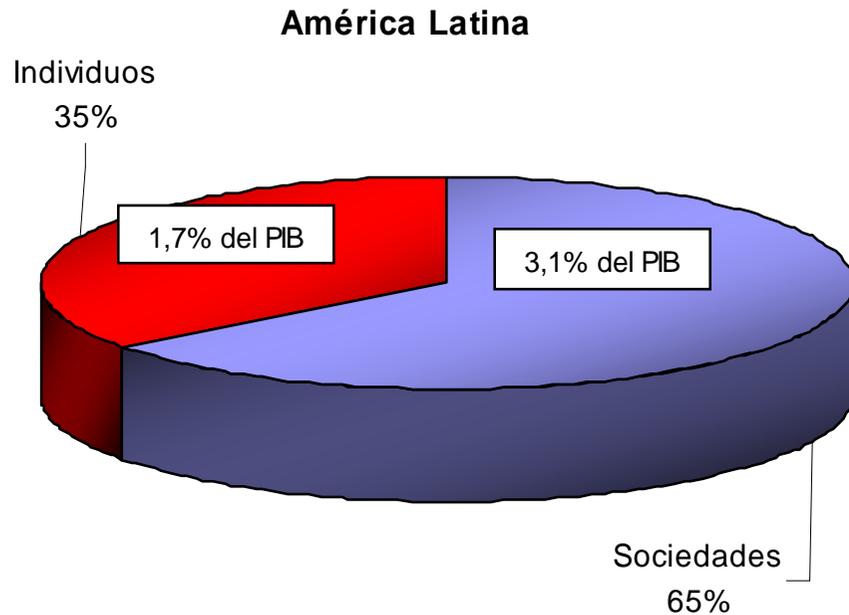


Reducción de las tasas impositivas de renta

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPOSICIÓN A LA RENTA
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS MÁXIMAS DE PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS

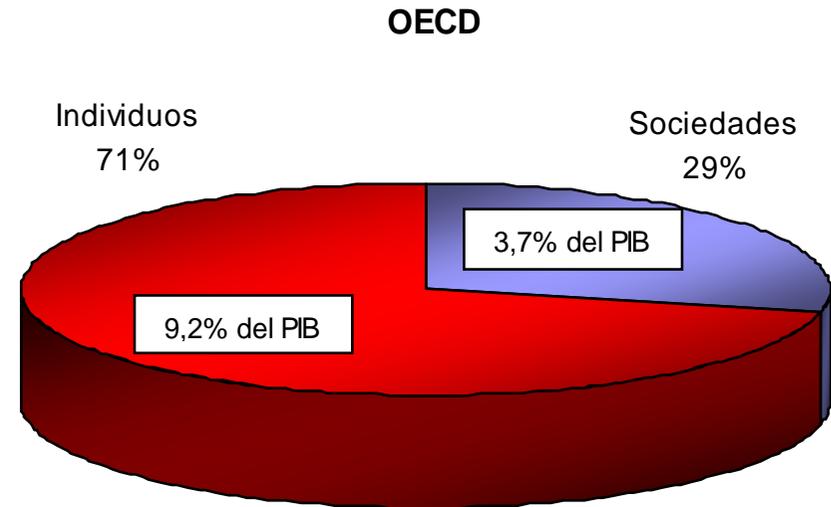


Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta



Sociedades/Individuos = 1.8

Renta/Consumo = 0.7

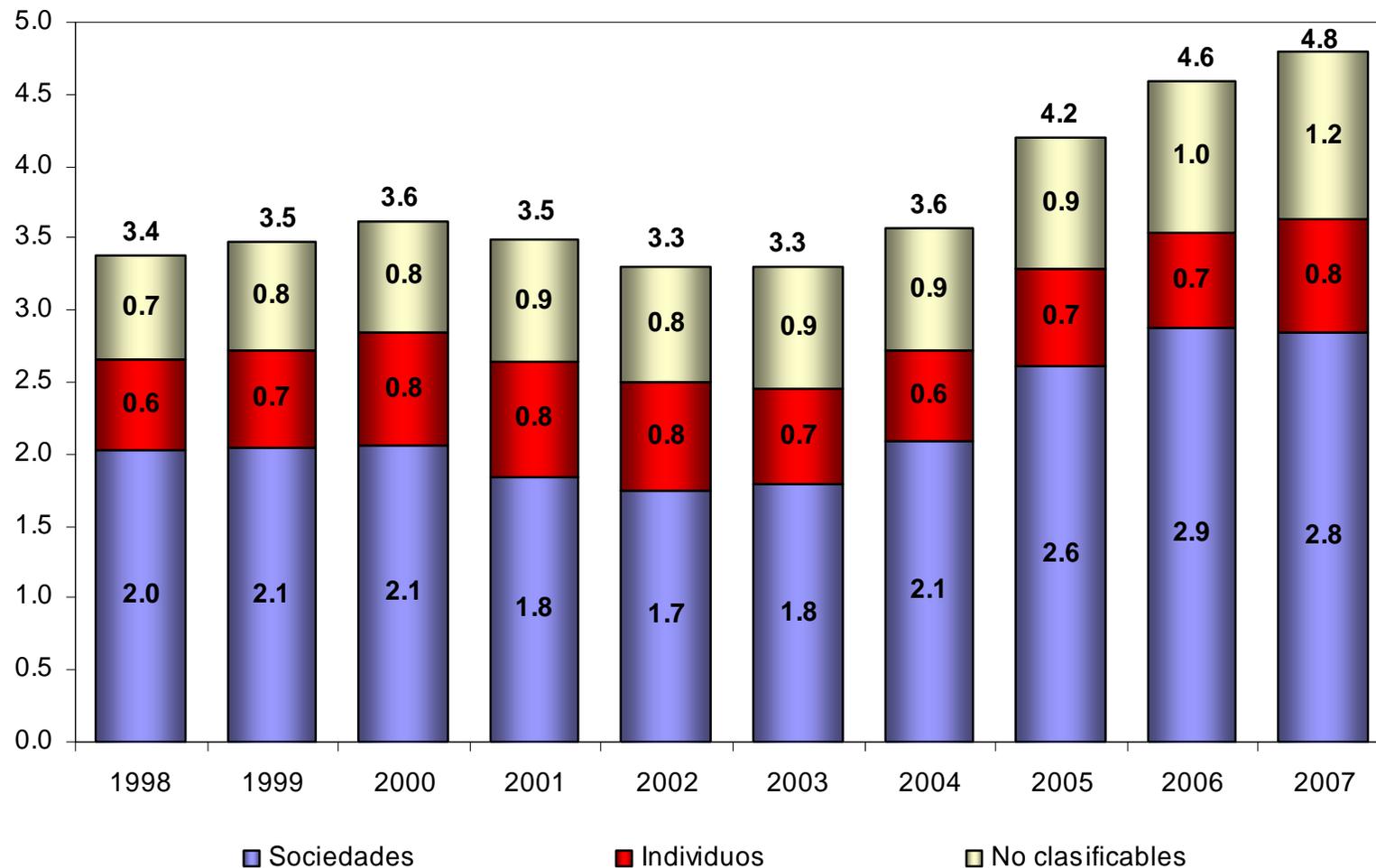


Sociedades/Individuos = 0.4

Renta/Consumo = 1.1

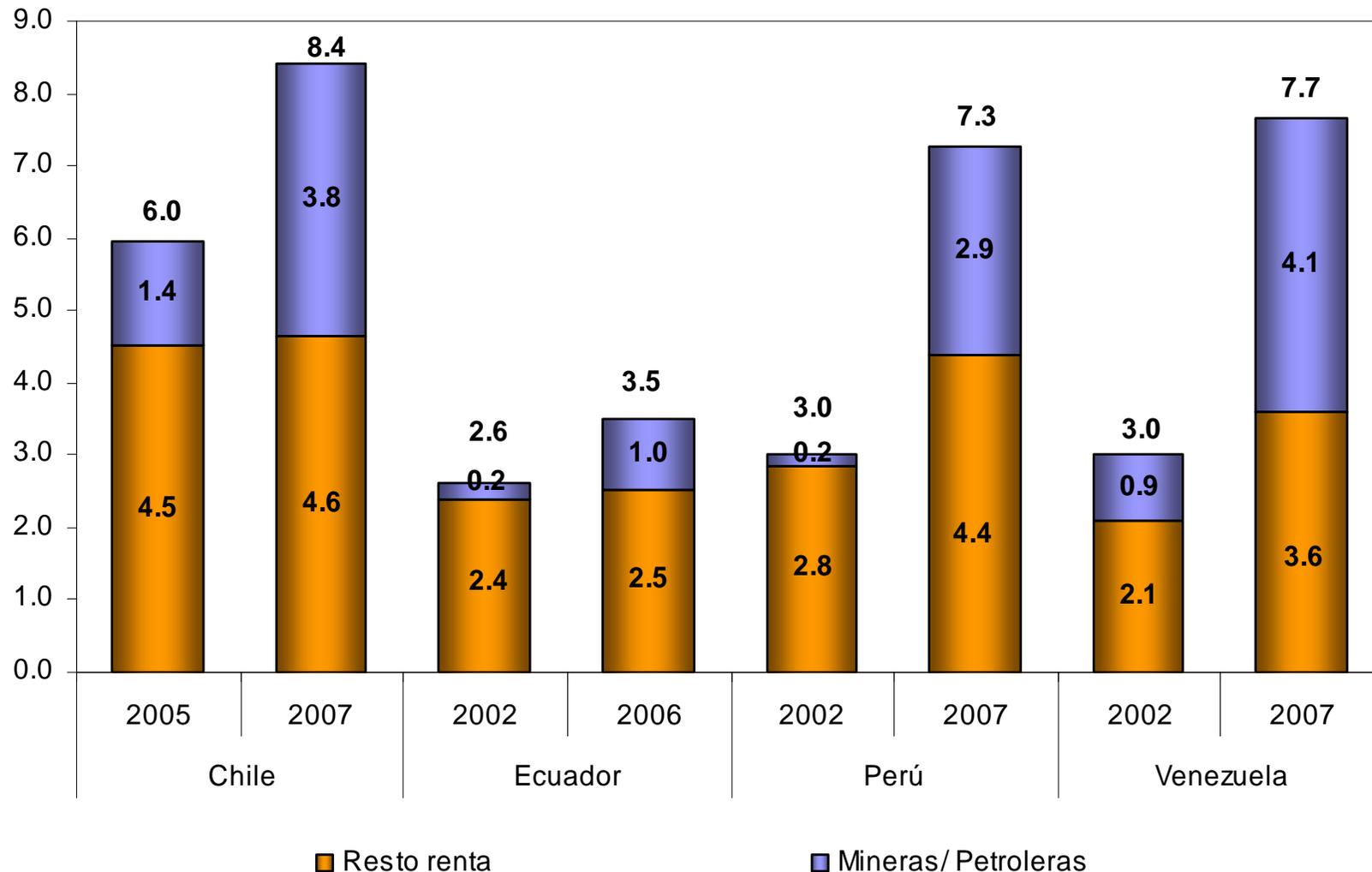
Mayor crecimiento del impuesto sobre sociedades en los últimos años

AMÉRICA LATINA: IMPOSICIÓN A LA RENTA. SOCIEDADES VS INDIVIDUOS
En porcentajes del PIB



Imposición a la renta

Importancia de la recaudación de rentas provenientes de empresas mineras y petroleras - En % del PIB



Recursos tributarios propios

POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

	GOBIERNO PROVINCIAL	GOBIERNO MUNICIPAL
Argentina	Impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles, sellos.	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina	Impuesto sobre las propiedades, el impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina
Ecuador	Alcabalas, contribuciones de mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos, rurales), alcabalas, activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuesto sobre las propiedades, patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre las propiedades
Venezuela		Impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos

Imposición patrimonial en AL

- Clasificación
- Los impuestos a la propiedad en AL: mapeo de preferencias
- Evolución: recaudación baja y heterogénea
- Imposición patrimonial e Indicadores sociales
- Importancia del impuesto predial y los gobiernos subnacionales

Imposición al patrimonio

- En AL incluye: Impuestos sobre la propiedad inmueble, riqueza neta, sobre sucesiones, herencias y donaciones e impuestos sobre transacciones financieras y de capital.
- Principales problemas del impuesto a la propiedad inmueble en AL:
 - Alta desigualdad en las capacidades recaudatorias de los GSN
 - Base del impuesto desactualizada
 - Existencia de numerosas exenciones y descuentos

Imposición al patrimonio: Mapeo de preferencias fiscales

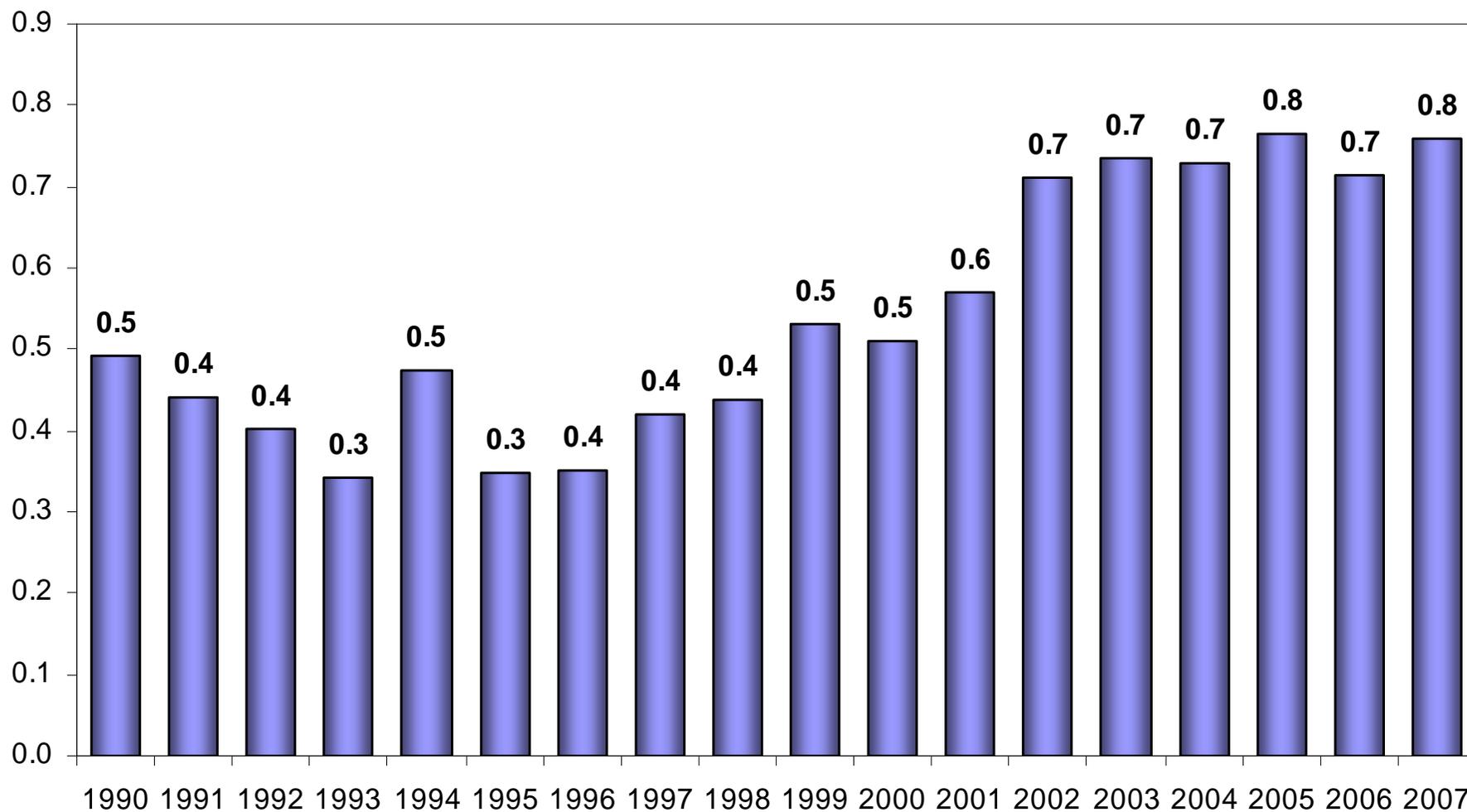
Subclase	Tipo	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Ecuador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
A- Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Propiedad y/o posesión	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Situaciones especiales (similar a sobretasa)						x								x			x	x
B - Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto	----	x				x												x	
C - Impuestos transf sucesión, herencias y donaciones	----			x	x			x ²	x				x ⁵				x	x ²	x
D - Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	Transferencias de bienes inmuebles entre vivos	x	x ¹	x			x	x ²	x		x	x	x ⁵	x	x	x	x	x ²	x
	Transferencias de patrimonio en general									x									
	Mov./transac. financieras, y/o garantía, compra y venta de títulos	x	x	x		x										x			x
	Transf. vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones						x												
E - Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	A los vehículos automotores	x	x	x		x	x ²		x			x ³				x	(4)	x	x
	Embarcaciones y/o aeronaves similares						x ²									x			
F - Otros tributos no recurrentes sobre la propiedad	Contribuciones de mejoras o similares	x	x	x		x			x	x	x	x	x		x	x		x	x

Notas: 1- Incluye la venta de vehículos automotores; 2- El mismo impuesto se aplica a ambas situaciones. En el caso de El Salvador, el impuesto abarca sólo las transferencias onerosas y donaciones; 3- Es una mezcla de impuesto al uso y la tenencia; 4- No fue incluido el impuesto a automotores por incidir sobre el registro, asignación de la placa y circulación del vehículo y no sobre la propiedad; 5- Hay dos diferentes impuestos, pero las donaciones son tributadas con el impuesto a las transferencias de bienes inmuebles.

Fuente: De Césare (2008)

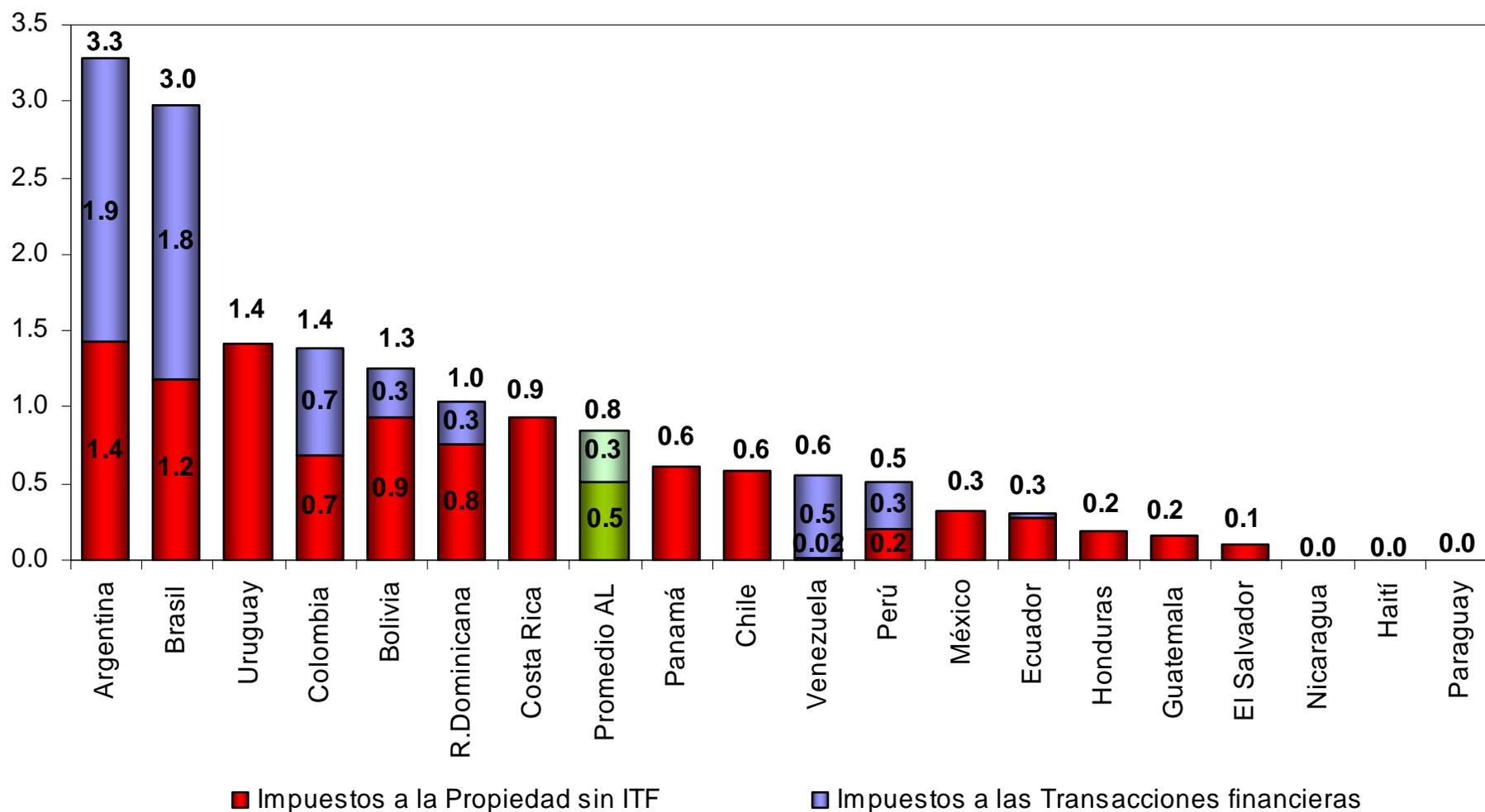
Bajo nivel de imposición patrimonial

AMÉRICA LATINA: IMPOSICIÓN A LA PROPIEDAD
RECAUDACIÓN PROMEDIO EN PORCENTAJES DEL PIB



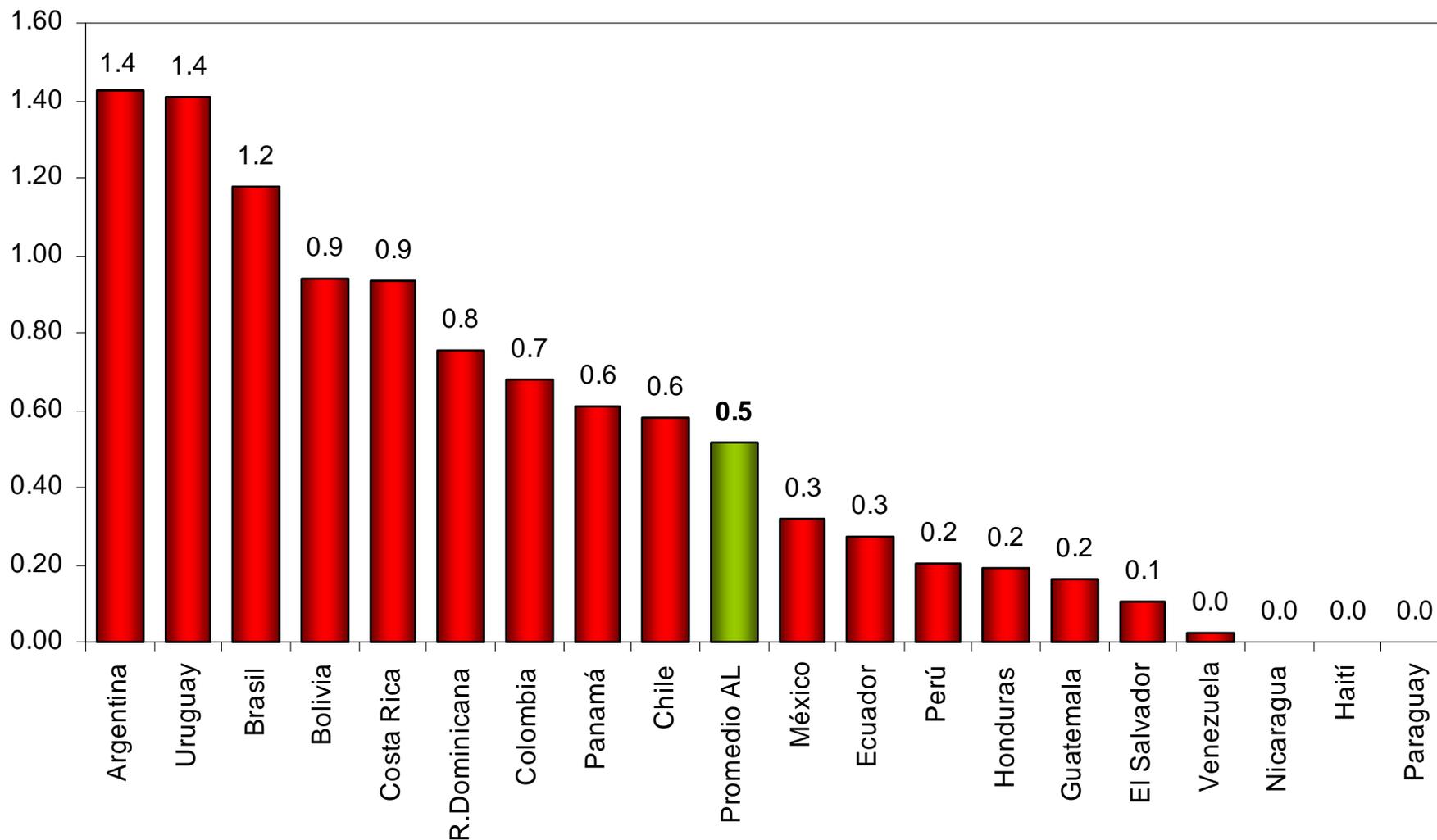
Los impuestos al patrimonio en AL

(En % del PIB)



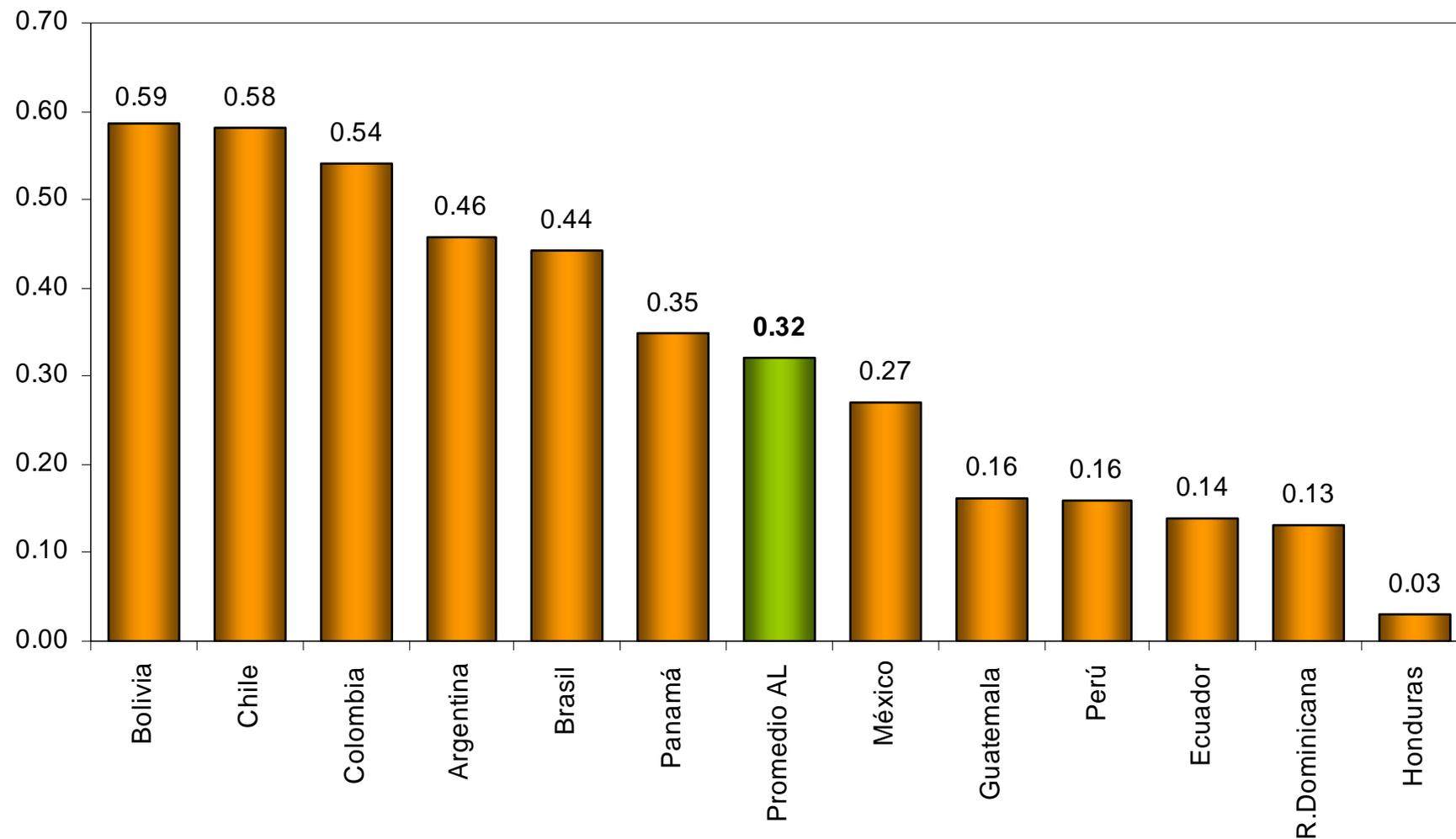
Los impuestos al patrimonio en AL

Sin impuestos al cheque (En % del PIB)



El Impuesto inmobiliario en AL

(En % del PIB)



Principales características del impuesto predial

- Competencias tributarias según niveles de gobierno
- Situación del Catastro en AL
- Valuación catastral e impuesto predial

Valuación catastral e Impuesto predial

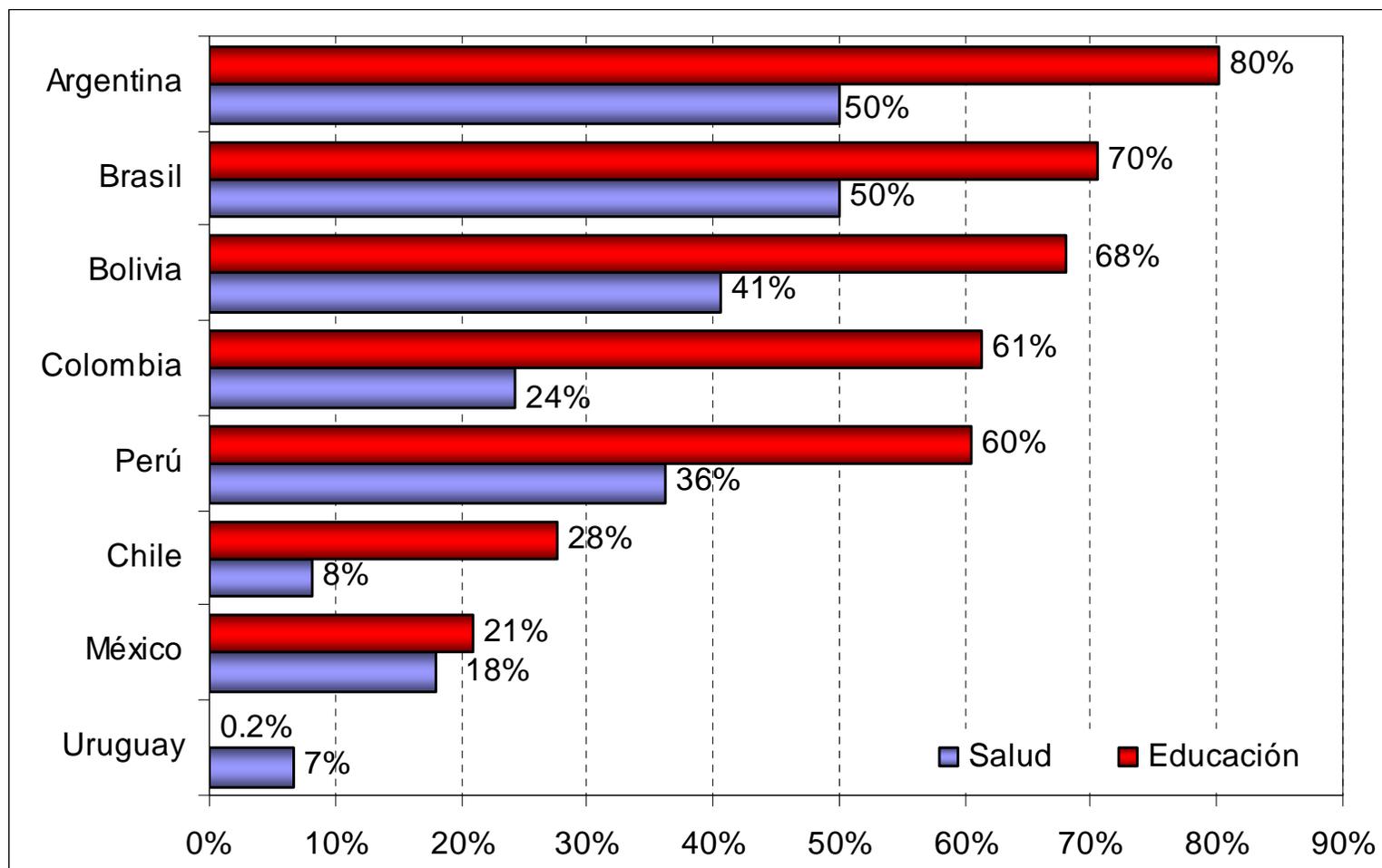
Baja recaudación del predial por: numerosas exenciones (Chile), bajo valor de los predios (Paraguay) y/o bajas alícuotas (Costa Rica)

País	Número de Predios	Valor catastral		Recaudación "potencial máxima" (% PIB)
		Total (M de dólares)	Promedio (Dólares)	
Chile	5,208,410	165,399	31,756	1.45
Colombia	12,594,888	135,303	10,743	1.08
Costa Rica	1,416,734	12,405	8,756	0.16
Paraguay	3,365,296	4,691	1,394	0.63
Uruguay	1,202,580	21,962	18,262	1.31

Fuente: elaboración propia sobre la base de Llombart Bosch (2007)

Reasignación del gasto social entre niveles de gobierno: Decentralización

GASTO SUBNACIONAL EN EDUCACIÓN Y SALUD
(como porcentaje del gasto total en educación y salud)

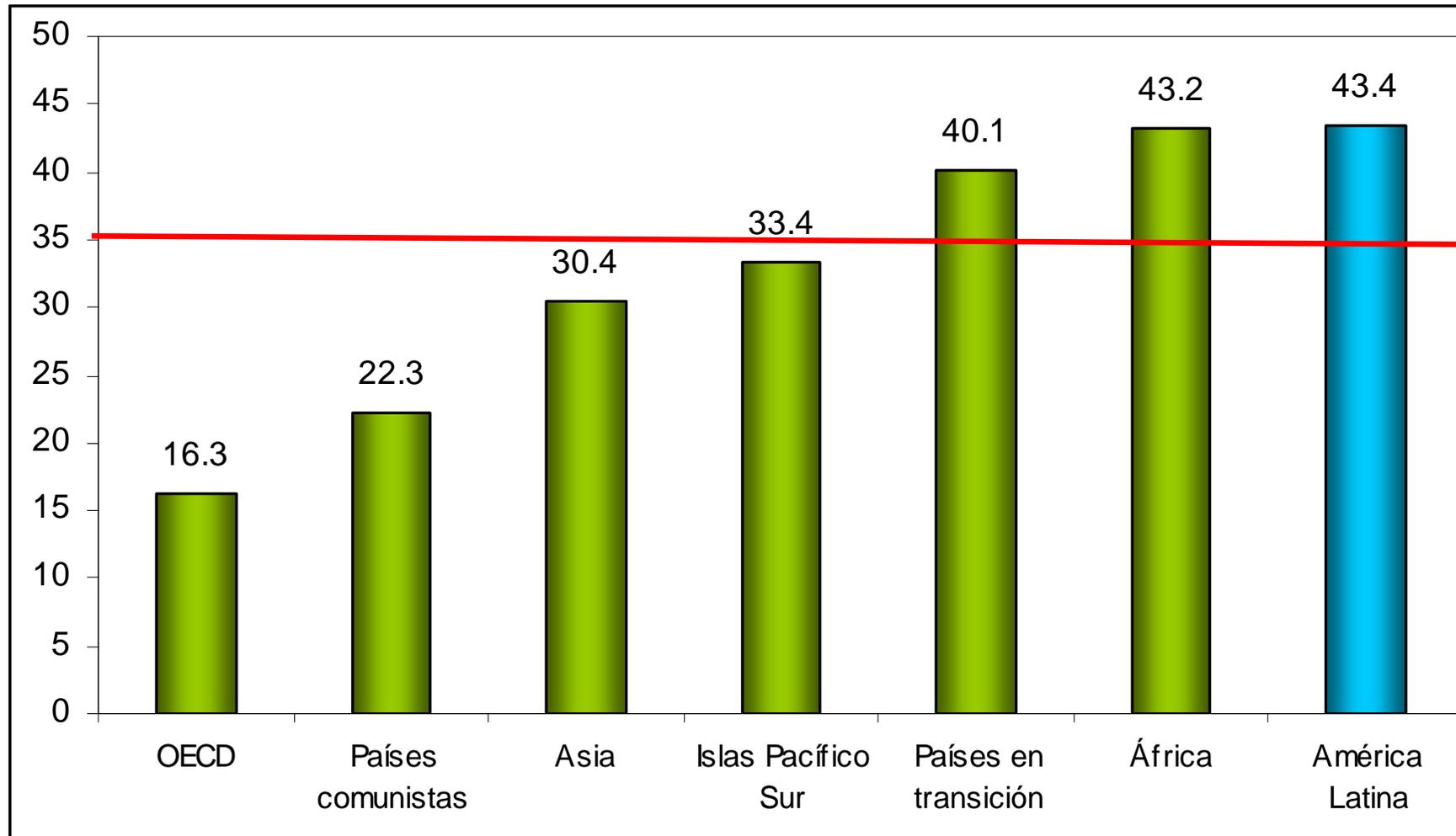


Elevada proporción de población urbana

POBLACIÓN URBANA, 2003 (Porcentajes respecto del total de la población)

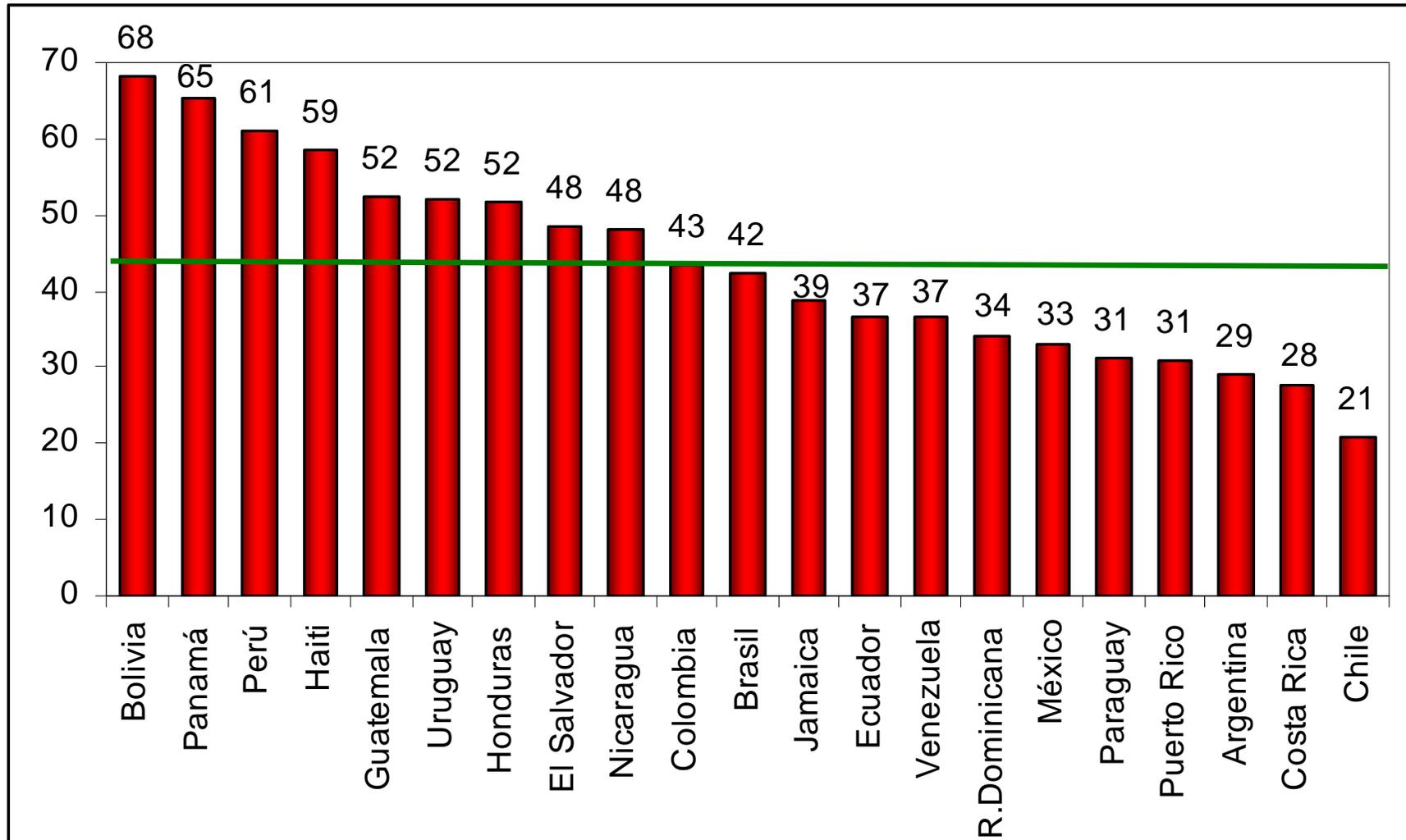
Región	% Pob. Urbana 2003
América Latina y el Caribe	77
Caribe	64
Centroamérica	69
América del Sur	81
América del Norte	80
Europa	73
Oceanía	73
Estados Árabes	55
África	39
Asia	39

Características estructurales: la economía informal (En % del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Schneider (2006)

Características estructurales: la economía informal (En % del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Schneider (2006)