

# Política Fiscal y Equidad: Recaudación Tributaria

**Juan Pablo Jiménez**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

“Gasto Social y Gestión Pública por Resultados  
para el logro de las metas del Primer  
Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM1)”



NACIONES UNIDAS

CEPAL


Jueves 26 de mayo de 2011

# Contenido

- I. Objetivos de la presentación
- II. Rasgos característicos de la distribución del ingreso en América Latina.
- III. La tributación como herramienta de política distributiva.
- IV. ¿Qué limita el papel redistributivo de la política tributaria en los países latinoamericanos?
- V. Conclusiones y desafíos futuros.
- VI. Anexo: Impacto distributivo de las reformas tributarias

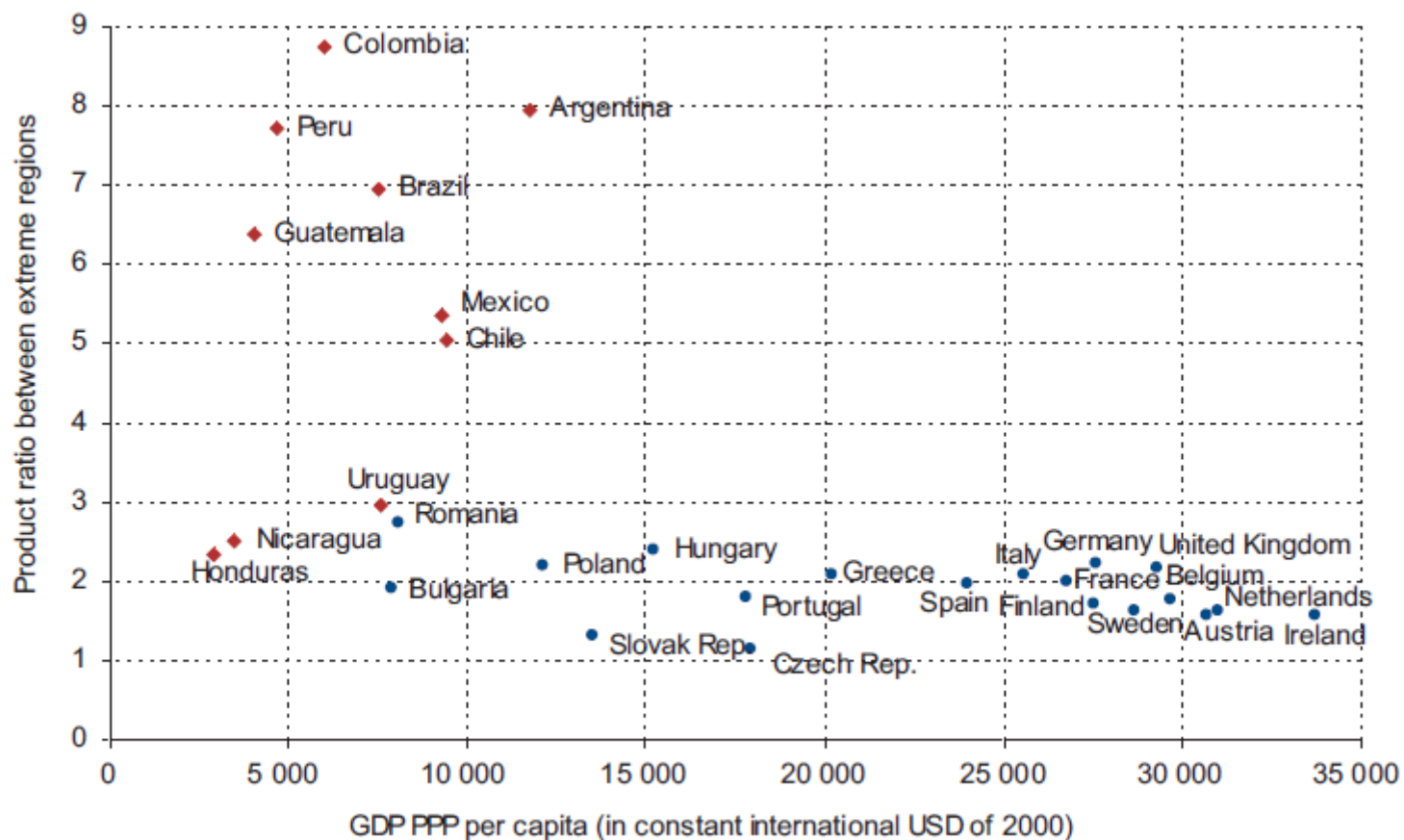


# Rasgos característicos de la distribución del ingreso en América Latina

- 
- **Alta desigualdad en la distribución del ingreso**
  - **Alta concentración.**
    - En promedio, el 10% de los hogares más ricos concentra un 35% de los ingresos totales.
  - **Significativa inequidad territorial.**
    - En un mismo país, el PIB *per cápita* de la jurisdicción más rica es alrededor de seis veces el de la zona de menor ingreso.

# Alta disparidades regionales dentro de un mismo país

LATIN AMERICA Y EUROPA (SELECTED COUNTRIES): RELACIÓN DEL PIB PER CAPITA DE LA REGIÓN MÁS RICA CON EL PIB PER CAPITA DE LA MAS POBRE





- **Elevados niveles de pobreza.**

- En el 2009, la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,1% de la población de la región, es decir, 183 millones de personas.

- **Actividad económica informal significativa.**

- América Latina registra la mayor economía informal del mundo, con un nivel que supera el 43% del PIB.



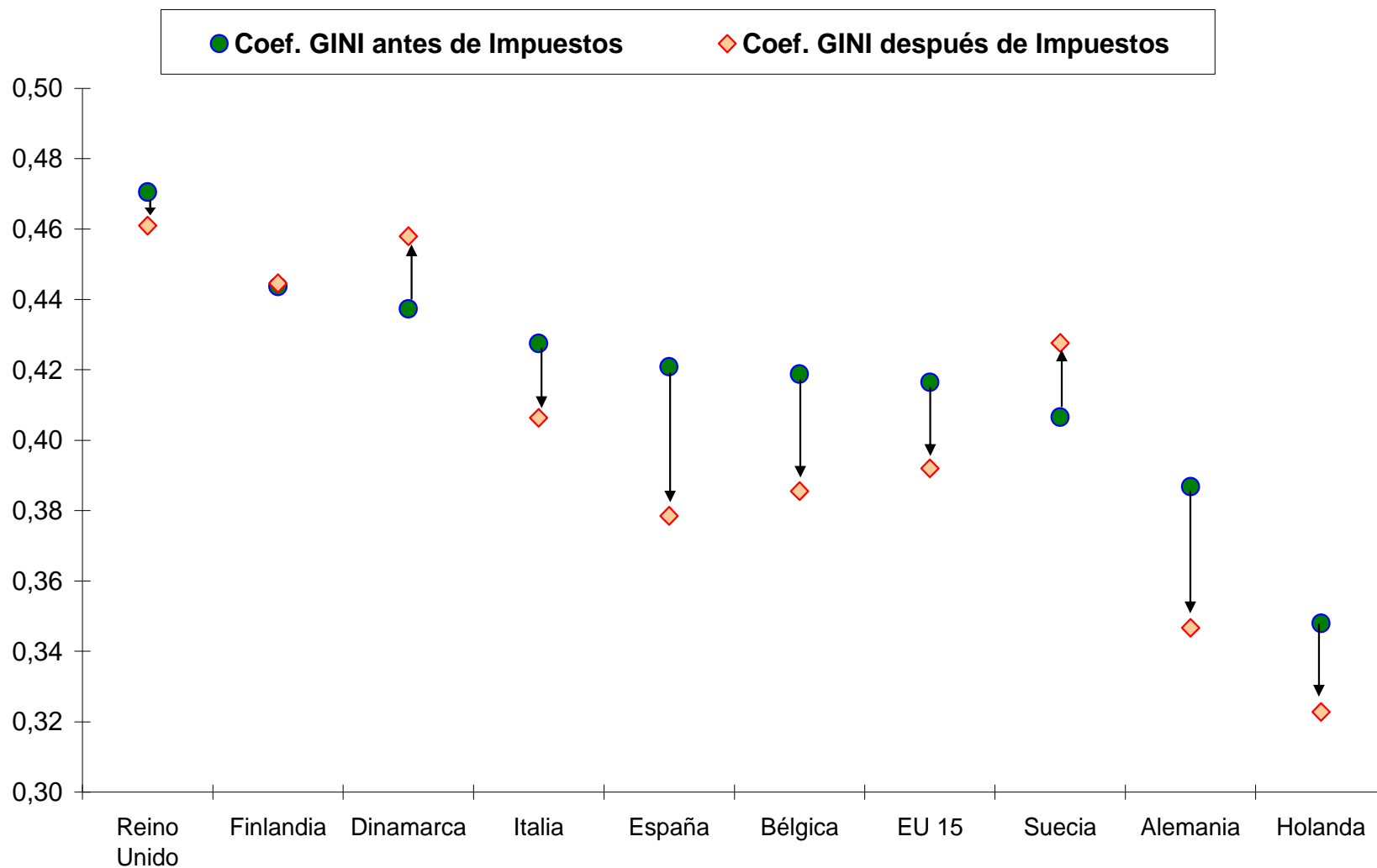
# La tributación como herramienta de política distributiva

# La política tributaria puede incidir sobre la distribución del ingreso

- Mediante el **recaudo de fondos** que se destinan al financiamiento de gastos públicos puede contribuir a la formación de capital humano y, por ende, mejorar el ingreso de mercado.
- Mediante una **estructura impositiva progresiva** puede influir sobre la distribución del ingreso después de impuestos. Los impuestos directos a la renta y al patrimonio son fundamentales para ello.



# Por el contrario, ha tenido efectos positivos sobre la equidad en la mayoría de países desarrollados

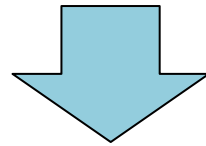




¿Qué limita el papel redistributivo de la política tributaria en los países latinoamericanos?

## ■ Baja carga tributaria

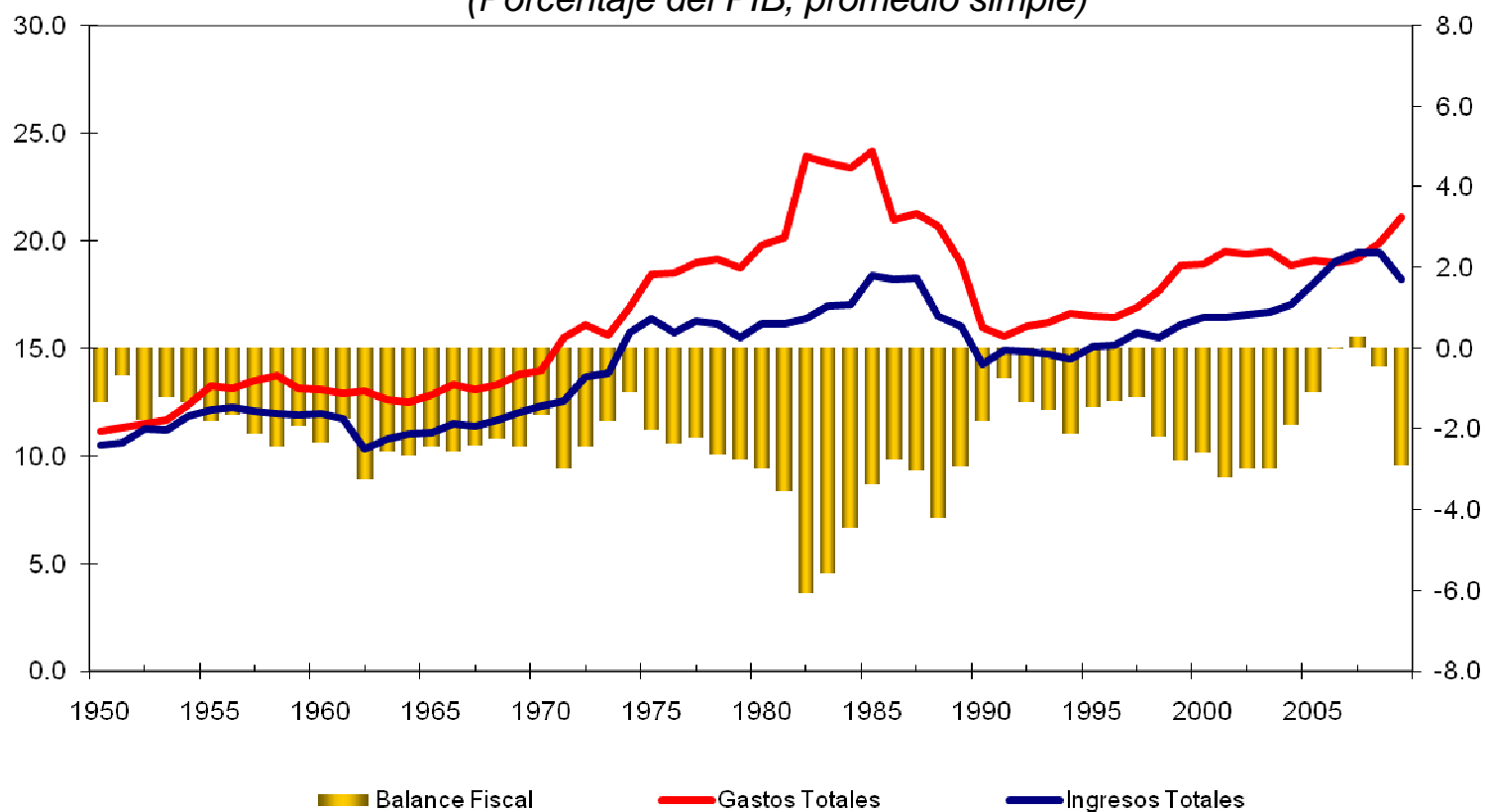
La carga tributaria potencial es significativamente mayor que la carga efectiva



Existe margen para aumentar los ingresos públicos a través de los cuales financiar el gasto social.

# La carga tributaria ha sido insuficiente

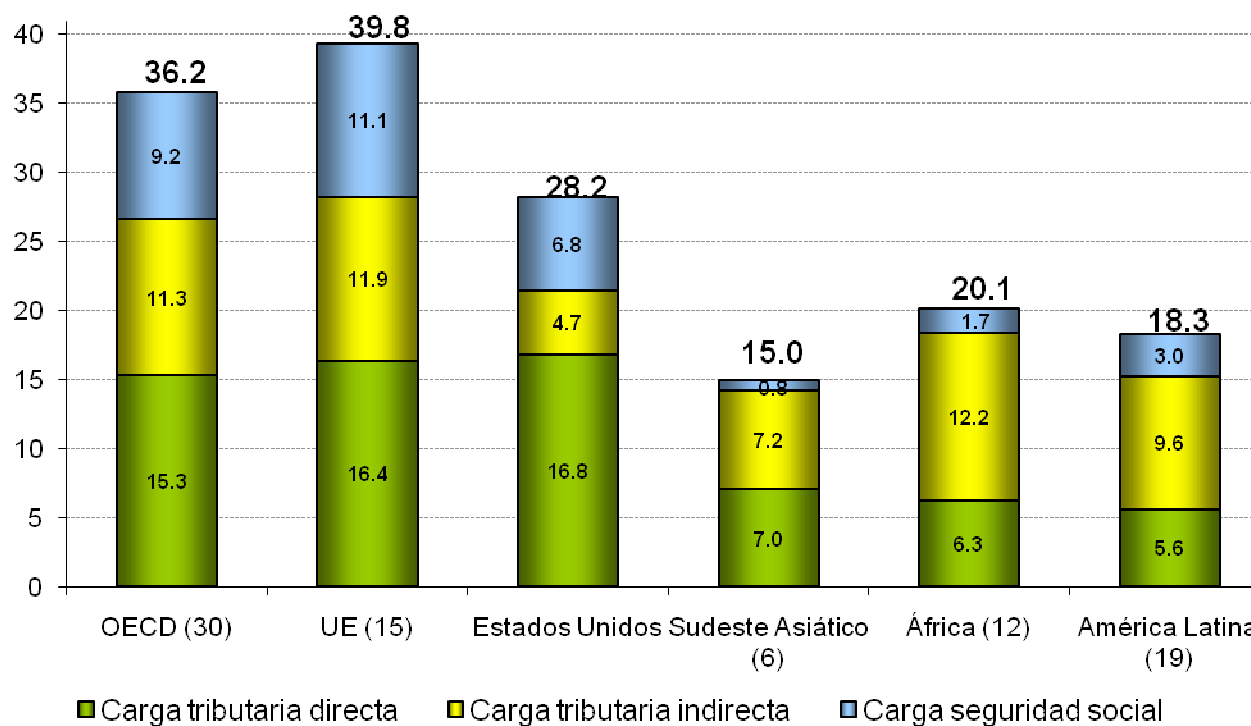
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GOBIERNO CENTRAL**  
**INGRESO, GASTO Y BALANCE FISCAL**  
(Porcentaje del PIB, promedio simple)



Históricamente, el espacio fiscal con el que han contado los países de la región ha sido insuficiente para atender los objetivos del Sector Público.

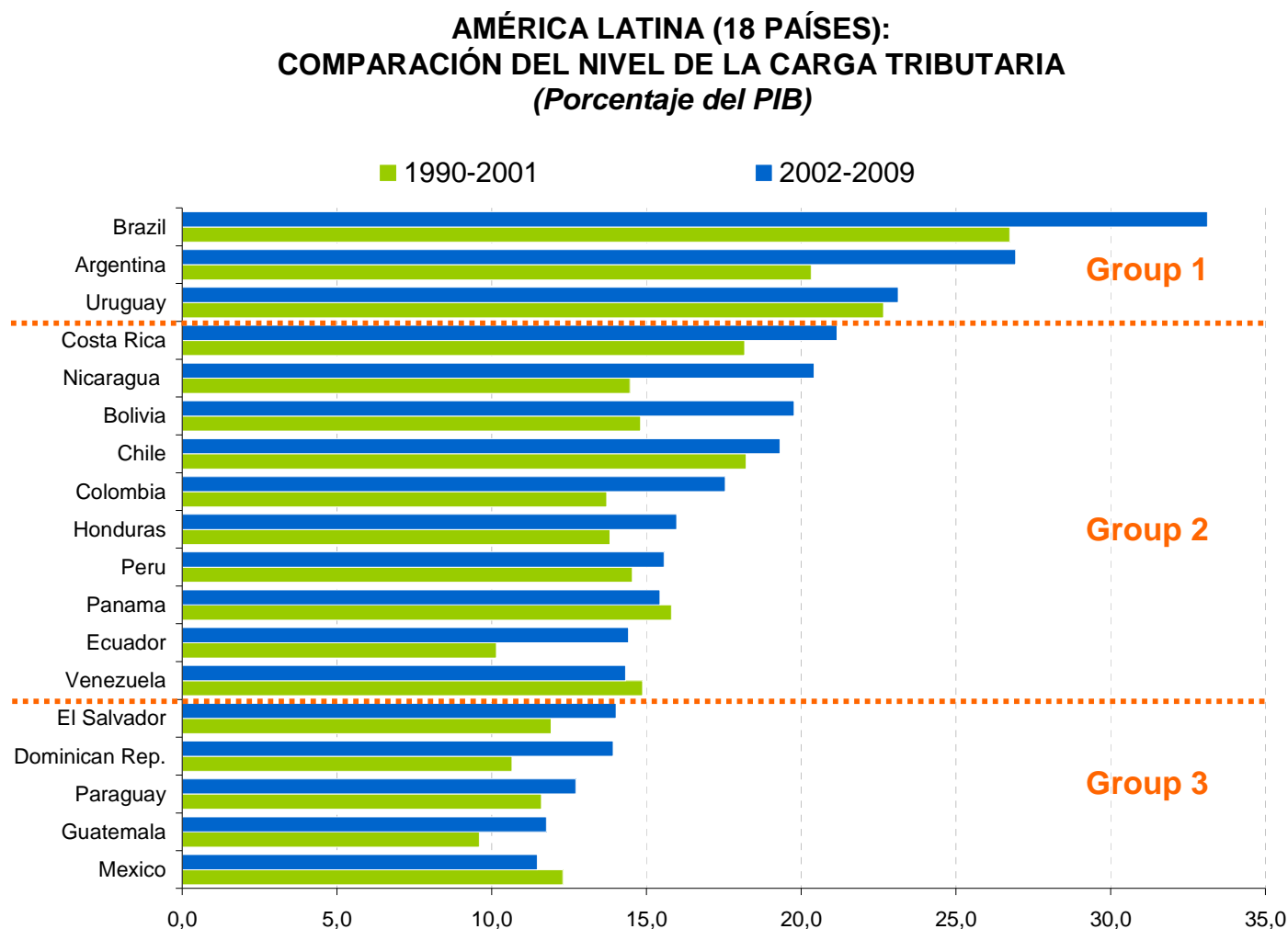
# La carga tributaria promedio es también baja en comparación con otras regiones

AMÉRICA LATINA Y EL RESTO DEL MUNDO:  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA  
(Porcentaje del PIB)



La baja carga tributaria es resultado, principalmente, del reducido recaudo de impuestos indirectos.

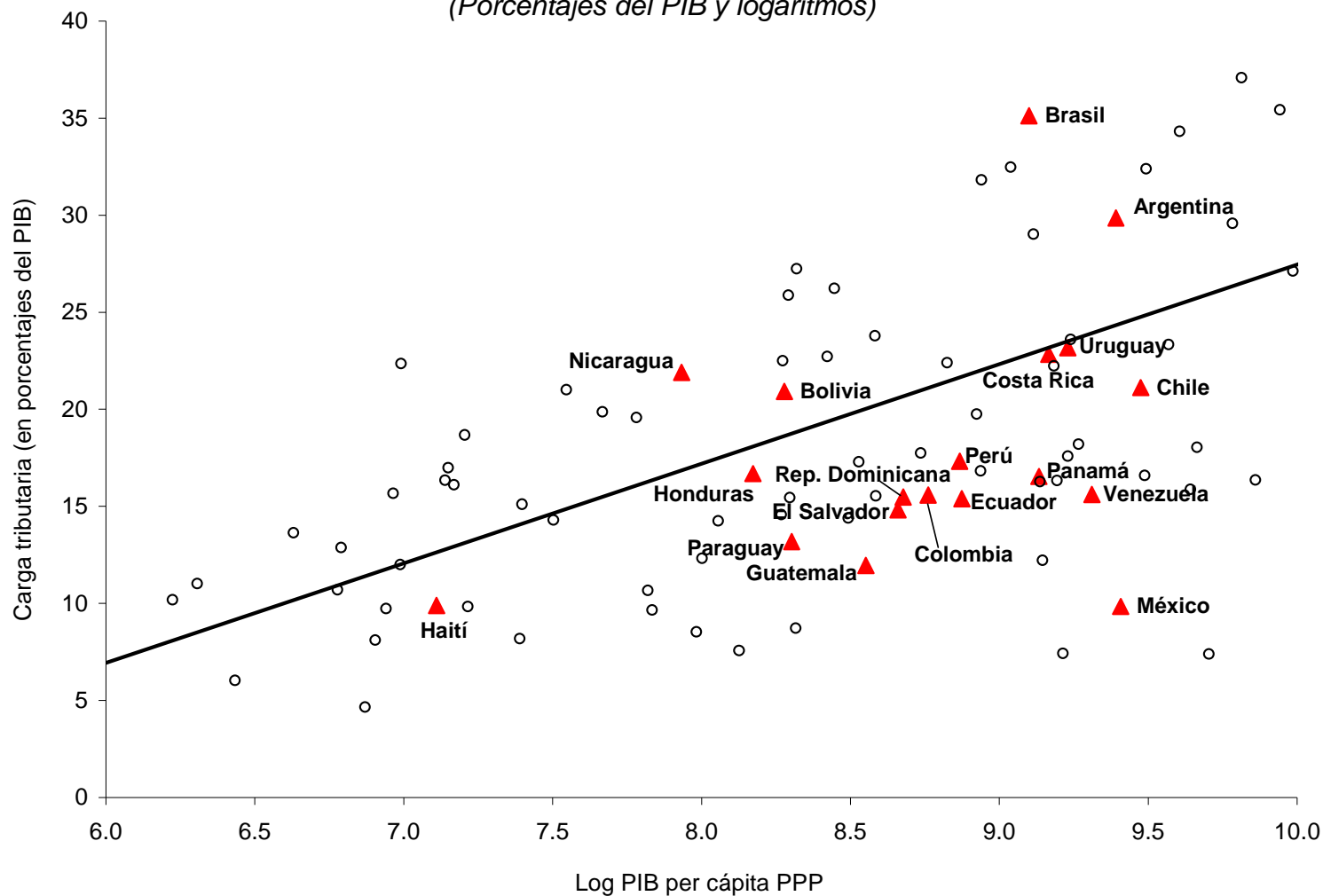
# Debe considerarse la existencia de grandes diferencias entre los países de la región



Nota: La cobertura corresponde a gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Costa Rica que se refiere a gobierno general (incluyendo los ingresos tributarios de los niveles subnacionales de gobierno).

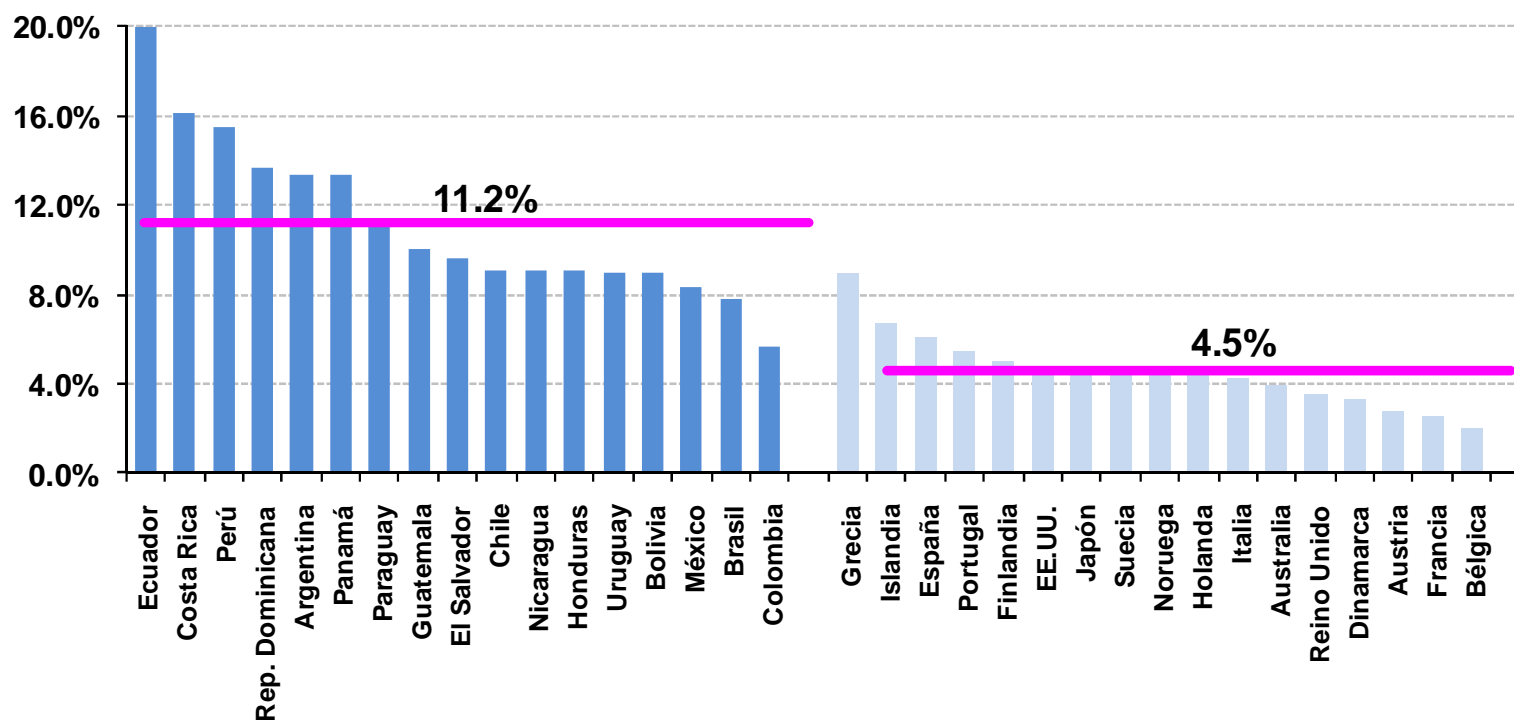
# En la mayoría de países, la carga tributaria es menor al que deberían tener de acuerdo a sus niveles de desarrollo

**CARGA TRIBUTARIA EN COMPARACIÓN CON EL PIB PER CAPITA PPP**  
(Porcentajes del PIB y logaritmos)



# Además, los ingresos tributarios han sido altamente volátiles

LATINO AMERICA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS)  
VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, SIN SEGURIDAD SOCIAL, 1980-2008  
(Desvío estándar del crecimiento del Ingreso tributario en USD del 2000)

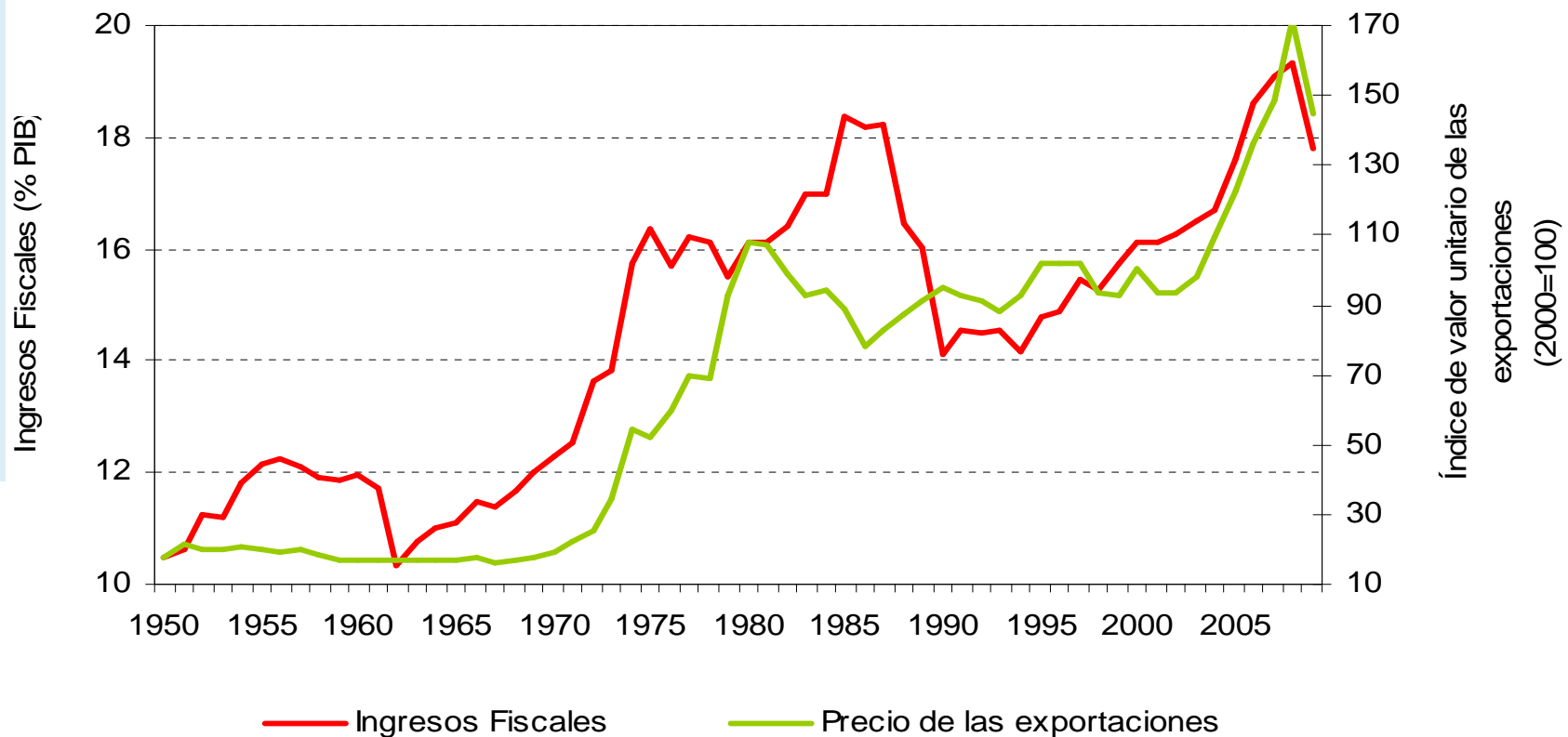


Ello reduce el espacio fiscal y la capacidad de los gobiernos para enfrentar las demandas sociales.



# Alta correlación entre ingresos fiscales y precios de los productos básicos

America Latina: Ingresos fiscales y precios de exportacion de productos basicot  
Prices (1950-2009)





¿Qué más limita el papel redistributivo de la política tributaria en los países latinoamericanos?

■ **Estructura impositiva regresiva**

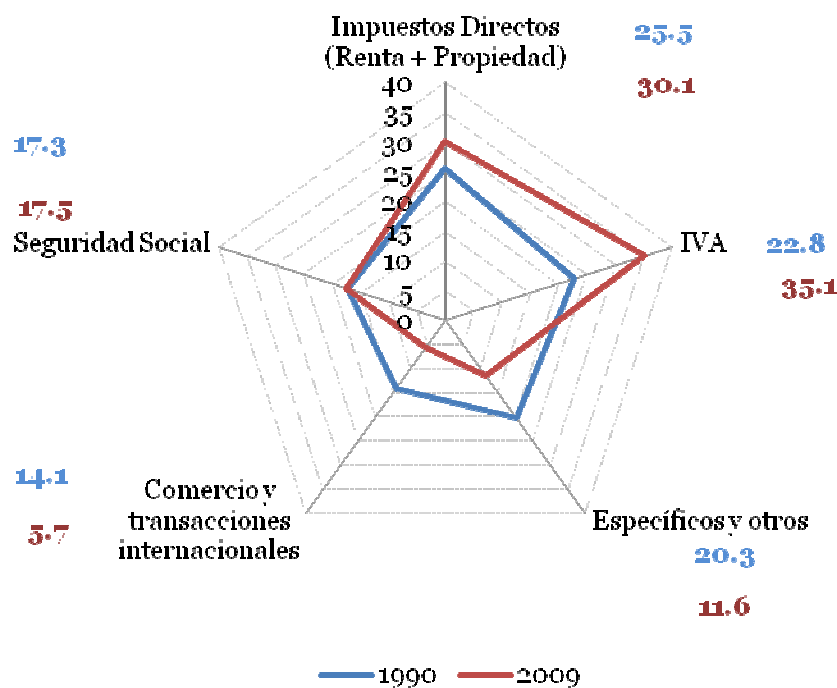
La brecha entre la recaudación efectiva y la potencial se debe, en gran medida, al bajo nivel de recaudo de impuestos directos, específicamente, de impuesto a la renta personal.

## La evolución de la estructura del sistema tributario se caracteriza por:

- Preeminencia de impuestos indirectos.
- Bajo recaudo de impuestos a la renta.
- Impuesto a la renta personal es básicamente un impuesto al ingreso asalariado.
- Impuestos patrimoniales insignificantes.
- Importancia decreciente de los impuestos la comercio exterior.
- Existencia de esquemas tributarios extraordinarios.

# Considerable aumento de los impuestos generales sobre bienes y servicios

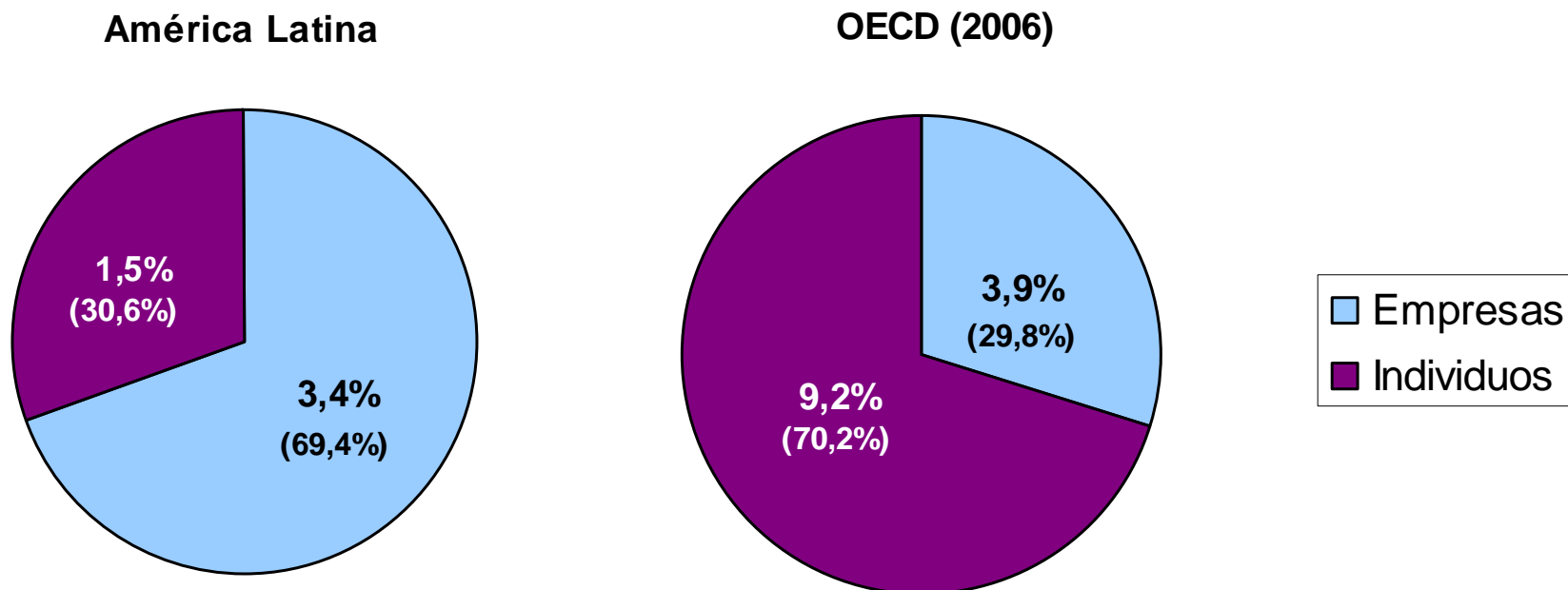
AMÉRICA LATINA :  
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO, 1990-2009  
(En porcentaje del total recaudado)



Entre 1990 y 2009, en una estructura tributaria promedio a nivel regional, el peso relativo de los impuestos indirectos tipo IVA creció un 54% en, pasando de 22,8% a 35,1% del total recaudado por año.

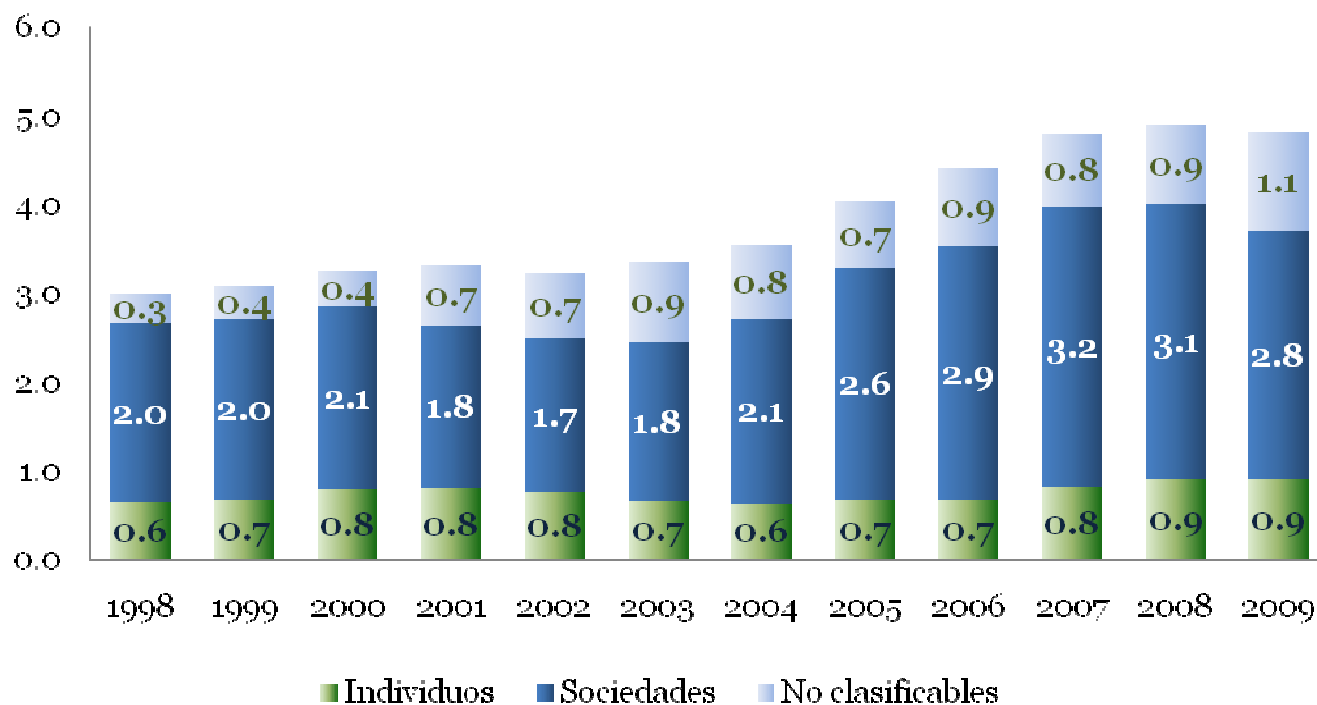
# América Latina recauda poco impuesto a la renta y concentrado en las empresas

Datos promedio (en porcentajes del PIB y del total)



# El crecimiento del impuesto a la renta se sustenta en el mayor aporte de las empresas

AMÉRICA LATINA:  
IMPUESTO A LA RENTA DE INDIVIDUOS Y SOCIEDADES, 1998-2009  
(Porcentaje del PIB)

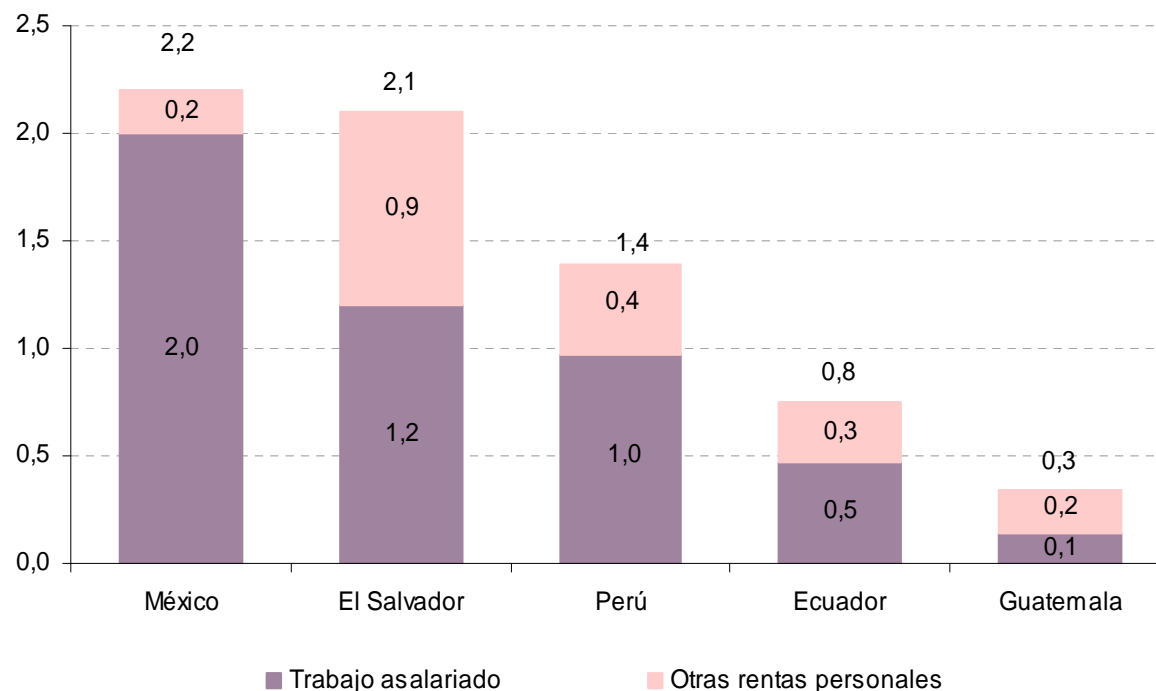


Nota: "No clasificables" corresponde a los datos donde las cifras oficiales no distinguen entre individuos y sociedades

El crecimiento del recaudo del impuesto a la renta proviene, principalmente, de empresas vinculadas a la explotación de recursos no renovables.

# El impuesto a la renta personal parece ser un gravamen sobre el trabajo formal

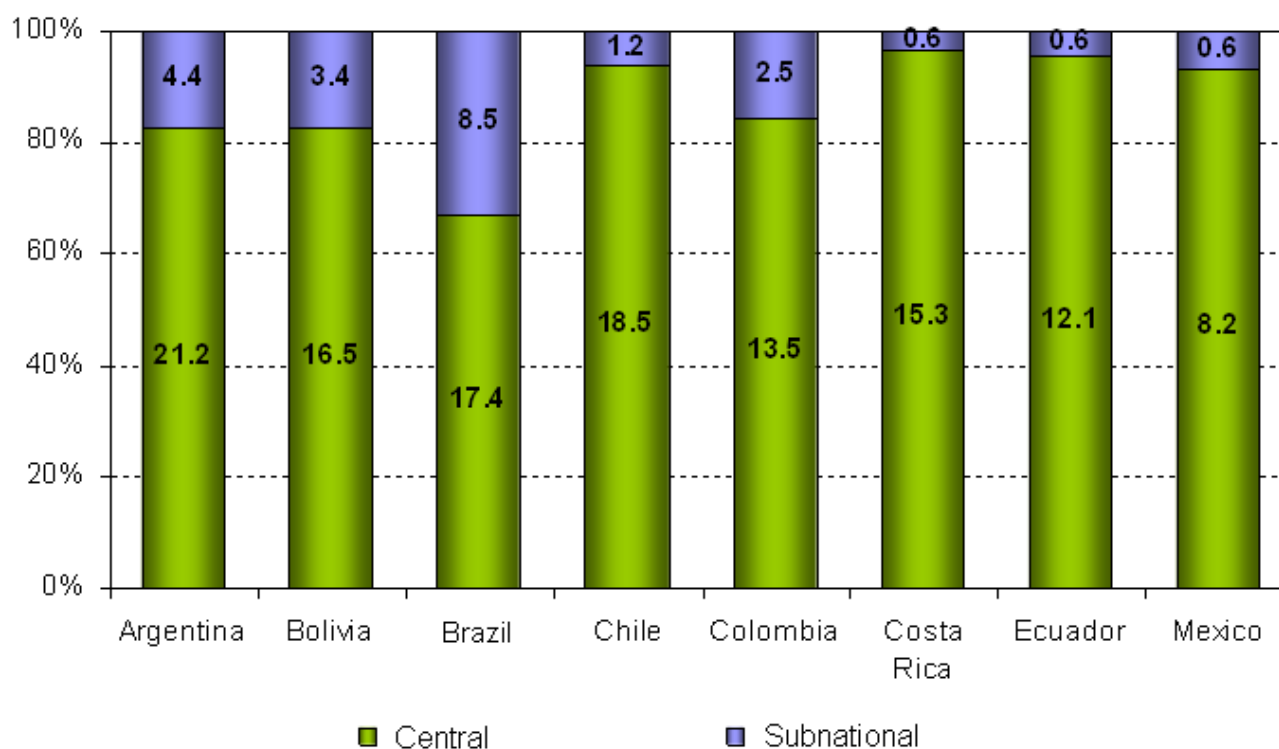
**PAÍSES SELECCIONADOS:  
ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL, 2007**  
(Porcentaje del PIB)



La evasión y elusión de los trabajadores independientes y el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital limitan el recaudo de ingresos no salariales.

# Fortalecer el impuesto sobre el patrimonio requiere la participación de los gobiernos subnacionales

AMÉRICA LATINA:  
ESTRUCTURA DEL RECAUDO TRIBUTARIO POR NIVEL DE GOBIERNO, 2008  
(Porcentaje del recaudo total y porcentaje del PIB)



Ello permitirá aumentar el gasto social a nivel subnacional.



## A qué se debe la ausencia de los impuestos directos de la estructura tributaria?

- Significativos niveles de informalidad
- Bajo cumplimiento tributario
- El amplio uso de incentivos tributarios y tratamiento preferencial a las rentas de capital
- Inexistencia de voluntad política para hacer reformas tributarias de fondo.

# ¿Qué más limita el papel redistributivo de la política tributaria en los países latinoamericanos?


- Un bajo grado de cumplimiento impositivo y alta evasión restringe la incidencia de la política tributaria sobre la distribución del ingreso.
  - Limita los recursos para la inversión social.
  - Hace inequitativa la estructura tributaria.
    - No se cumple la equidad horizontal:
      - Las personas con igual capacidad de pago pagan diferentes montos de impuestos.
    - No se cumple la equidad vertical:
      - Las personas con mayor capacidad de pago no pagan proporcionalmente un monto mayor de impuestos.


# Los altos niveles de evasión debilitan la capacidad del Sector Público y atentan contra su política de redistribución del ingreso

	Impuesto al Valor Agregado		Impuesto a la Renta			
	Tasa de Evasión	Año de Estimación	Tasa de Evasión			Año de Estimación
			Total	Personas Físicas	Personas Jurídicas	
Argentina	21,2%	2006	49,7%	n.d	n.d	2005
Bolivia	29,0%	2004	n.d.	n.d	n.d	n.d
Chile	11,0%	2005	47,4%	46,0%	48,4%	2003
Costa Rica	28,7%	2002	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia	23,5%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	21,2%	2001	63,8%	58,1%	65,3%	2005
El Salvador	27,8%	2006	45,3%	36,3%	51,0%	2005
Guatemala	37,5%	2006	63,7%	69,9%	62,8%	2006
México	20,0%	2006	41,6%	38,0%	46,2%	2004
Nicaragua	38,1%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	33,8%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	n.d.	n.d.	48,5%	32,6%	51,3%	2006
República Dominicana	31,2%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	26,3%	2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.



# Conclusiones y desafíos futuros

- 
- En América Latina la tributación no ha sido un buen instrumento de política distributiva.
  - El nivel de recaudación ha sido insuficiente y muy volátil para el financiamiento genuino del gasto social.
  - La combinación de recursos escasos y financiamiento procíclico con altas rigideces y demandas sociales insatisfechas ha generado un comportamiento fiscal altamente procíclico.
  - La carga tributaria potencial de la región es significativamente más alta que la efectiva.
  - En muchos países la importancia de bases imponibles relacionadas con RRNN ha debilitado el sistema impositivo

- 
- Todas estas características han debilitado la relación entre política fiscal y las múltiples dimensiones de la equidad.
  - El desafío es identificar cual es el rol que tiene la política fiscal en general y la tributaria en particular para mejorar su impacto sobre aquellas dimensiones de la equidad que hoy se encuentran debilitadas:
    - Equidad vertical
    - Equidad horizontal
    - Equidad regional
    - Equidad intergeneracional

**Gracias!**

**Juan Pablo Jiménez**  
**juanpablo.jimenez@cepal.org**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

**“Política Fiscal y Equidad: Recaudación Tributaria”**

**Jueves 26 de mayo de 2011**



# El impacto distributivo de las reformas



# Estudio “El impacto distributivo de las reformas”

---

- ❖ **Objetivo General:** Evaluar la equidad horizontal y vertical del IVA y el Impuesto a la Renta
- ❖ **Algunos objetivos específicos:**
  - ❖ En el IVA, proponer una metodología que incorpore la traslación del impuesto de los insumos en el caso de bienes exentos, y el efecto cascada de las exenciones intermedias.
  - ❖ En Renta, proponer una metodología y evaluar la equidad de distintas reformas: impuesto plano, impuesto dual e impuesto familiar
- ❖ Aplicar la metodología propuesta a Ecuador, Guatemala y Paraguay

# Aspectos metodológicos

---

- ❖ Indicadores de Equidad Vertical
  - ❖ Progresión de tasas medias
  - ❖ Índice de Gini
  - ❖ Índice de Kakwani
  - ❖ Índice de Reynolds-Smolensky

# Aspectos metodológicos

---

## ❖ Indicadores de Equidad Horizontal

- ❖ Un impuesto es horizontalmente equitativo cuando dos hogares con el mismo ingreso equivalente, antes de impuestos, paguen el mismo impuesto.
- ❖ Problema: es difícil encontrar dos hogares con exactamente el mismo ingreso
- ❖ Opción 1 (Feldstein, 1976): Un impuesto es horizontalmente equitativo cuando después de su aplicación se preserva la ordenación inicial.
- ❖ Opción 2 (Berliant y Strauss, 1983 y Aronson et al, 1994) equidad horizontal como tratamiento similar de contribuyentes similares

# Reformas Simuladas

---

1. En el IVA se evaluó:
  - a) IVA Actual
  - b) IVA sin exenciones
    - ✓ Derogar todas las exenciones, excepto a los intereses financieros
  - c) IVA sin exenciones y transferencia de la mayor recaudación a los tres deciles más pobres.

# Reformas Simuladas

---

2. En el Impuesto a la Renta se evaluó:
  - a) Impuesto actual
  - b) Impuesto actual sin gastos tributarios
  - c) Impuesto plano con tramo exento igual al actual y una tasa que iguale la recaudación de b)
  - d) Impuesto Dual que combina:
    - ✓ Impuesto al Trabajo con escala de tasas igual a la actual
    - ✓ Impuesto plano para las rentas de capital
    - ✓ Se reguló la tasa plana para obtener una recaudación total igual a la recaudación de b)
- ✓ Impuesto familiar

# Conclusiones preliminares del estudio

---

## **Equidad Vertical en el IVA:**

- ❖ El IVA es regresivo en los tres países, si se usa el ingreso como medida de bienestar. Con base consumo, el IVA resulta ser progresivo en Ecuador y Guatemala, y regresivo en Paraguay.
- ❖ La ampliación de la base aumenta la regresividad.
- ❖ Sin embargo, al transferir la mayor recaudación, mejora la redistribución del ingreso respecto de la situación actual.

## **Equidad Horizontal en el IVA:**

- ❖ El índice Atkinson-Plotnick muestra un nivel similar de inequidad horizontal del IVA en Ecuador y Guatemala, y una mayor equidad en Paraguay.
- ❖ Al usar base ingreso, la ampliación de base eleva el nivel de inequidad horizontal, lo que está asociado al aumento de recaudación más que a una estructura de mayor inequidad. Con base consumo, en cambio, la ampliación de base mejora la equidad horizontal.


## **Equidad Vertical en el ISR:**

- ❖ El Impuesto a la Renta es progresivo en los tres países.
- ❖ La ampliación de base permitiría triplicar la recaudación actual en Guatemala y Paraguay, y aumentarla 2,3 veces en Ecuador.
- ❖ La ampliación de base y redistribución de la mayor recaudación permitiría reducir el Gini en un rango que va desde 0,03 puntos (Ecuador) a 0,06 puntos (Guatemala).
- ❖ El Impuesto Familiar muestra el mayor poder redistributivo, en los tres países.
- ❖ La alternativa “impuesto actual sin gasto tributario” resulta ser más progresiva que las alternativas “tasa plana” y “dual”. Sin embargo, las diferencias respecto de la tasa plana no son significativas.



## **Equidad Horizontal del ISR:**

- ❖ La tributación actual muestra una alta inequidad horizontal en los tres países, pero especialmente en Paraguay y Guatemala.
- ❖ El impuesto familiar muestra el mejor desempeño en cuanto a equidad horizontal.
- ❖ Le siguen el impuesto actual sin gasto tributario, el impuesto plano y el impuesto dual.
- ❖ Las alternativas no evaluadas impuesto plano-familiar o dual-familiar podrían presentar también un buen desempeño en este atributo.

- 
- La composición de la estructura tributaria ha estado sesgada a la imposición indirecta.
  - Hay un margen para aumentar los ingresos públicos y mejorar la progresividad en la distribución del ingreso a través del fortalecimiento de la tributación directa, en especial, del impuesto a la renta personal.
  - Para ello se requiere:
    - Expandir la base tributaria.
    - Disminuir el uso de incentivos tributarios.
    - Restringir la evasión y el incumplimiento tributario.
    - Fortalecer los impuestos a la propiedad, en especial, en los niveles subnacionales.