

El financiamiento de la protección social: otras alternativas

Juan C. Gómez Sabaini

Seminario Internacional

Pactos sociales para una protección social mas inclusiva

CEPAL, junio 2014

Guía de la presentación

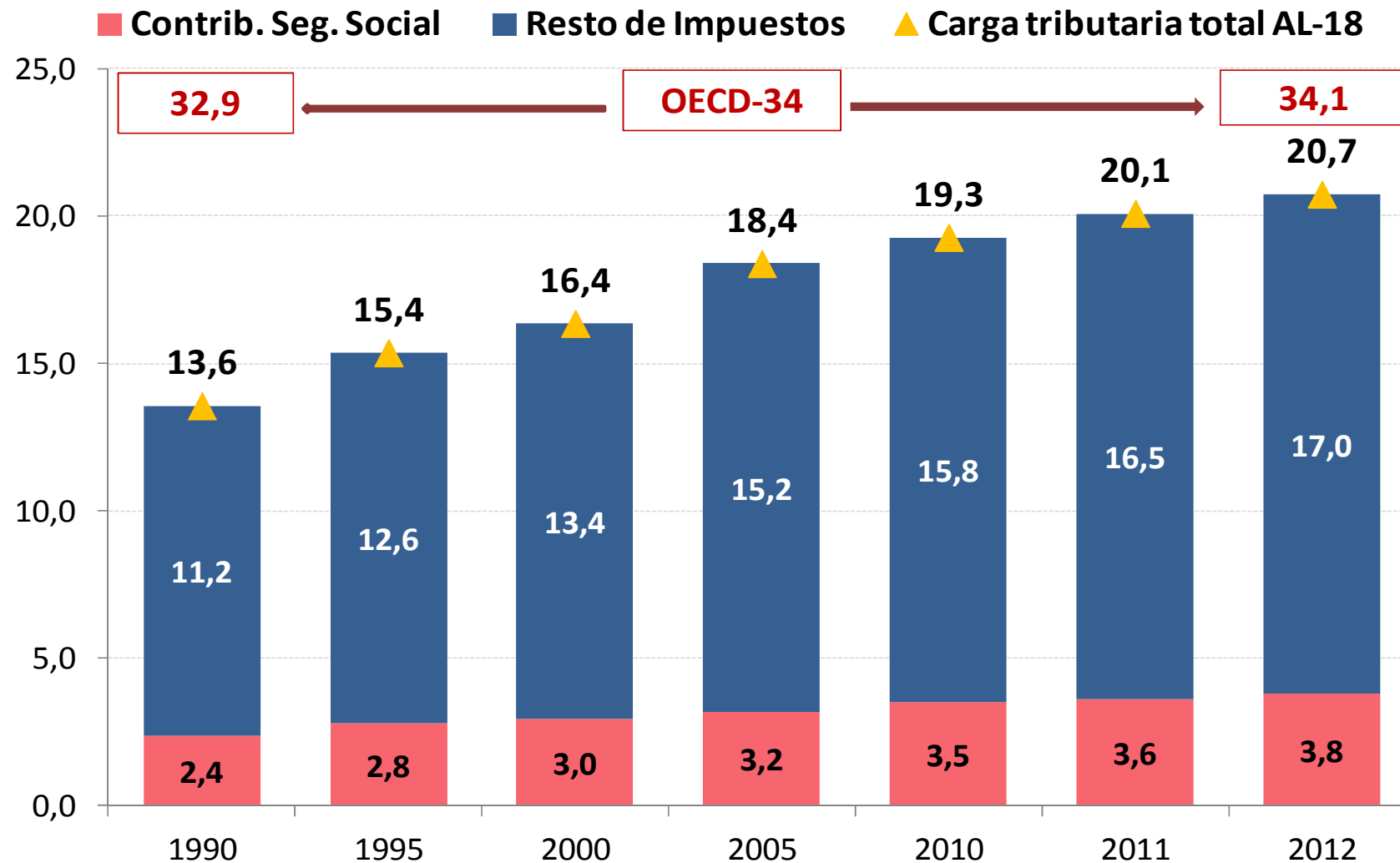
1. Evolución del nivel y la estructura tributaria de los países de AL
2. Espacio fiscal potencial para incrementar la recaudación impositiva
3. Factores que limitan las posibilidades de aumentar los niveles de ingresos fiscales
4. Alternativas para el financiamiento de la protección social:
 - a) Mejorar el nivel de cumplimiento
 - b) Incrementar rentas generales
 - c) Destinar ingresos generales a gastos específicos
5. Desafíos y debates pendientes

1. Evolución del nivel y la estructura tributaria de los países de AL

- Se observa un aumento sostenido de la carga tributaria entre 1990 y 2012 en casi todos los países de la región (excepto Venezuela).
- Estos aumentos se explican por el fortalecimiento del IVA y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) como pilares tributarios fundamentales.
- En varios países, el tercer pilar está constituido por las contribuciones de la Seguridad Social (ARG, BRA, CRI, ECU, NIC, PAN, PAR, URU).

Ingresos tributarios en AL - Período 1990-2012

(en porcentajes del PIB, Inc.. Contrib.Seg.Social)



Estructura tributaria promedio en AL

(en porcentajes del PIB)

	América Latina (18)			OCDE (34)		
	1990	2000	2012	1990	2000	2011
Renta y ganancias de capital	3,0	3,2	5,2	12,5	12,5	11,4
<i>Personas</i>	0,8	1,1	1,6	10,1	9,3	8,5
<i>Sociedades</i>	2,2	2,1	3,6	2,4	3,1	3,0
Seguridad Social	2,4	3,0	3,8	7,6	8,9	9,1
Nómina salarial	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
Propiedad	0,8	0,7	0,9	1,8	1,9	1,8
IMP. DIRECTOS	6,3	7,2	10,1	22,2	23,7	22,7
Generales s/ Bs. y Ss.	3,2	5,3	6,5	5,8	6,8	6,9
Específicos s/ Bs. y Ss.	3,7	3,7	3,3	4,0	3,8	3,5
Otros Impuestos	0,3	0,1	0,9	0,9	0,9	1,0
IMP. INDIRECTOS	7,2	9,1	10,7	10,7	11,5	11,4
Ingresos Tributarios Totales	13,6	16,4	20,7	32,9	35,2	34,1

Ingresos por contribuciones de la seguridad social, países seleccionados de AL

Países	(en porcentajes del PIB)			(en porcentajes del total)		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Argentina	4,1	3,4	8,3	25,3	15,8	22,2
Brasil	6,8	7,1	9,7	24,0	23,5	26,8
Chile	1,5	1,4	1,1	9,0	7,3	5,2
Colombia	0,7	3,0	2,4	7,9	20,6	12,4
Costa Rica	4,4	5,1	6,2	27,2	28,0	29,7
México	2,1	2,8	2,9	13,4	16,5	15,0
Nicaragua	n.d.	3,4	4,4	n.d.	19,9	22,9
Perú	0,9	1,7	1,8	7,7	12,3	10,2
Uruguay	6,0	6,4	7,2	30,5	29,6	27,3
América Latina (18)	2,4	3,0	3,8	17,6	18,1	18,3
OCDE (34)	7,6	8,9	9,1	23,1	25,3	26,7

2. Espacio fiscal “potencial” para incrementar la recaudación impositiva

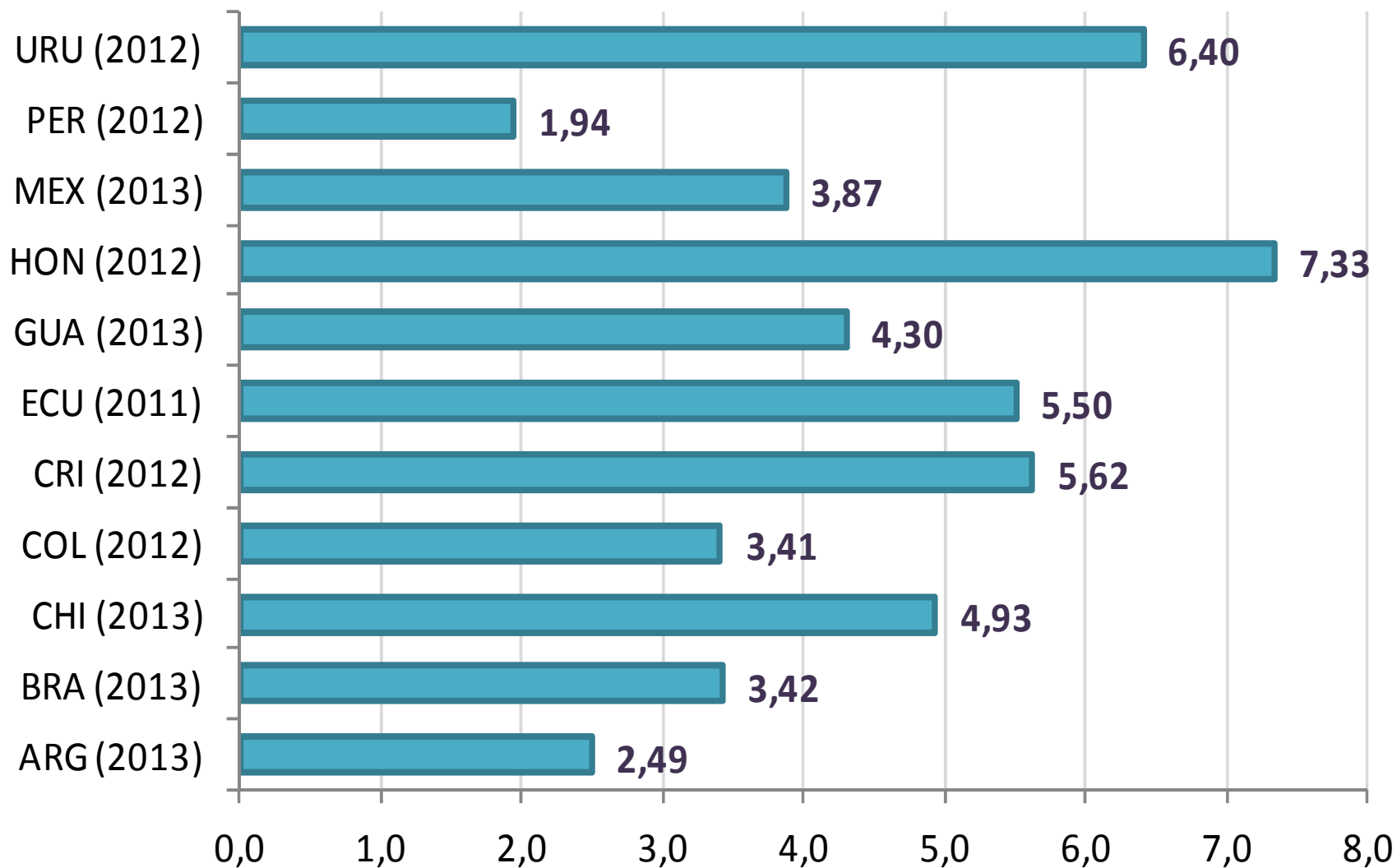
- Cornia *et al.* (2011): de 3 a 9 (VEN) puntos del PIB para 12 países andinos y centroamericanos.
- Rossignolo (2012): ISR cerca del potencial, pero no para el gravamen sobre personas físicas.
- Fenochietto y Pessino (2010) estiman un esfuerzo fiscal en torno al 60% de las posibilidades de acuerdo al nivel de ingreso.
- Perry *et al.* (2006): importante brecha entre ingresos efectivos y potenciales (3-4% del PIB), especialmente en ISR.

3. Factores que limitan las posibilidades de incrementar los niveles de ingreso

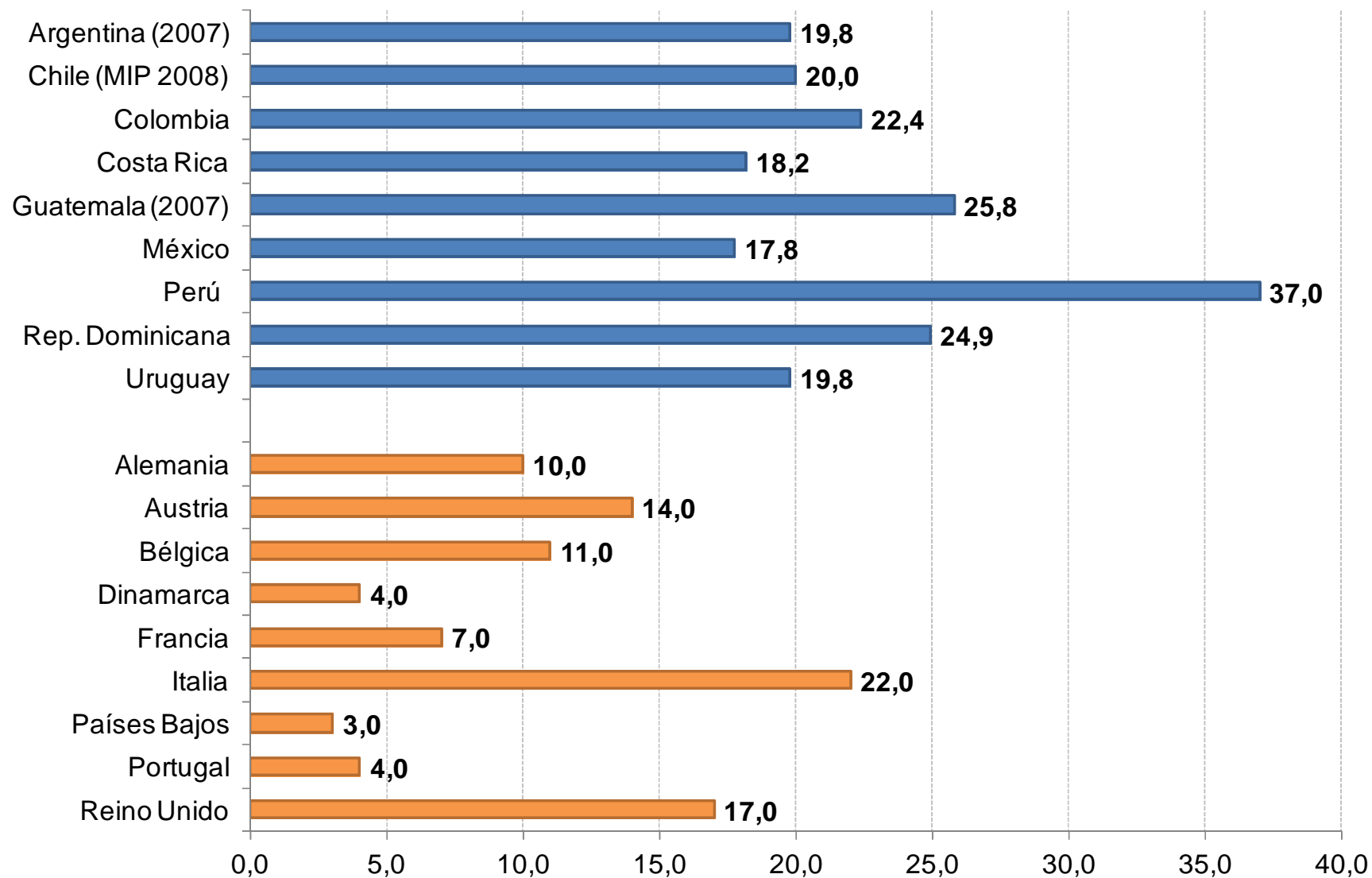
- Bases imponibles limitadas por gastos tributarios excesivos (principalmente ISR e IVA)
- Alta evasión en los principales gravámenes
- Restricciones de las administraciones tributarias (recursos humanos y financieros)
- Condicionantes exógenos al sistema tributario y factores de poder que impiden reformas
 - A. Schneider (2014) para el caso de Centroamérica

Gastos tributarios - Año 2011-2013

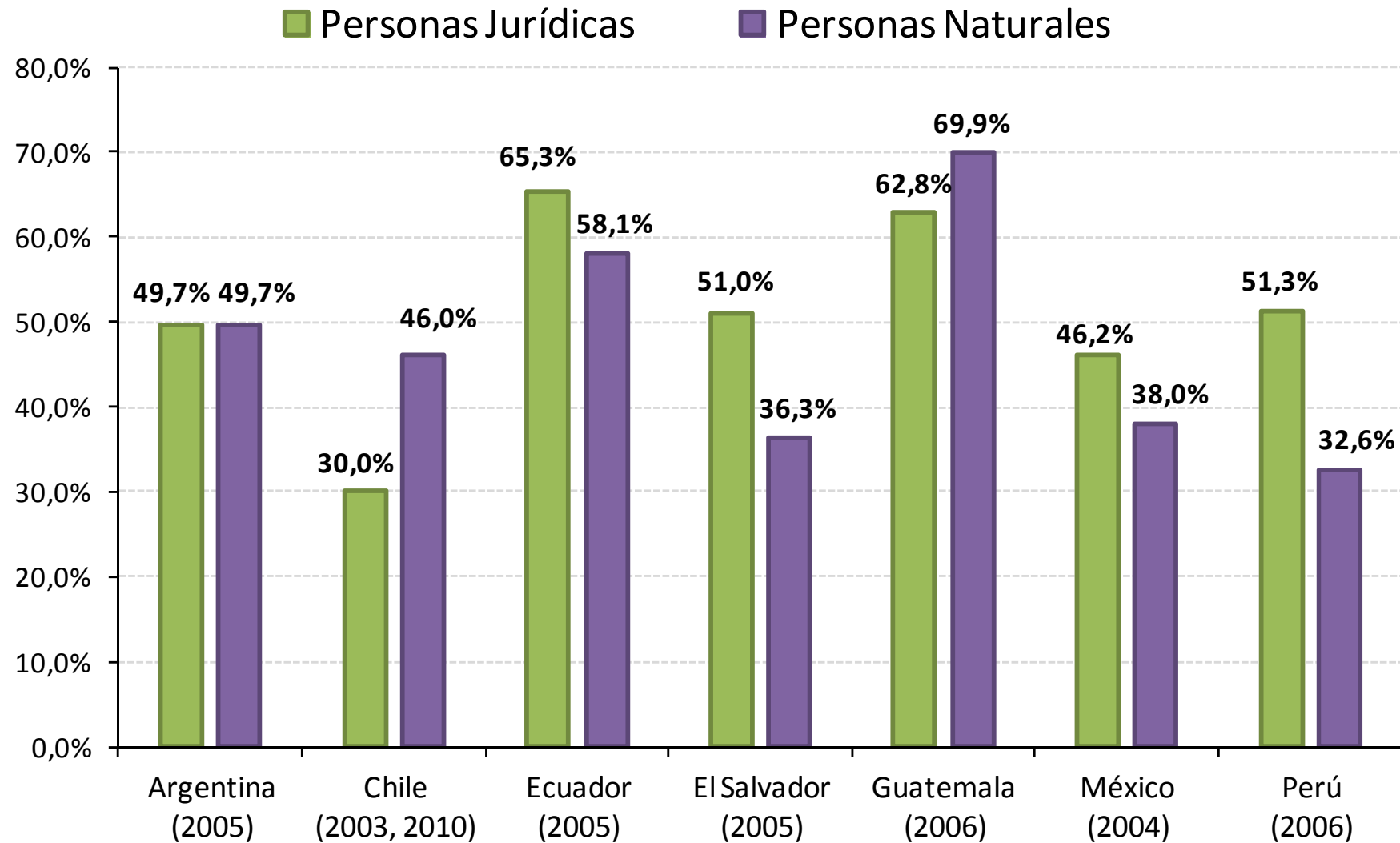
(en porcentajes del PIB)



Tasas de evasión en el IVA 2007-08 (en %)



Tasas de evasión en el ISR 2005-06 (en %)



4. Alternativas para el financiamiento de la protección social:

a) Mejorar el nivel de cumplimiento

- OECD (2004): BEL, ITA, USA, UK con 10 a 20% de brecha entre ingresos efectivos y potenciales
- Uruguay (BPS, 2013): 18,9% para el 2011, *sumando subdeclaración y no pago.*
- Chile (Arenas *et al.*, 2012): 19% de asalariados en 2011 sin contribuciones (+ 5% *subdeclaración*)
- Argentina (G. Sabaíni y Cetrángolo, *preliminar*):
 - **Asalariados: 21,5% (1,48% del PIB)**
 - **Independientes: tasa de 48,8% (0,15% del PIB)**
 - **Total Sector Privado: tasa de 22,7% (1,64% del PIB)**

4. Alternativas para...

b) Incrementar rentas generales

- Sustituir (casi totalmente) fuentes contributivas por un mayor nivel de rentas generales
 - Propuesta para Mex (Antón, Hernández & Levy, 2012),
 - eliminar aportes y ampliar base IVA (tasa 0) p/ financiar seguro social universal
 - ”It will *also* require a political discussion about the appropriate balance between the exercise of social rights and the enforcement of social obligations”

4. Alternativas para ...

c) Destinar ingresos generales a gastos específicos

- Discusión sobre la asignación de recursos presupuestarios: rentas generales o asignaciones específicas. Ventajas e inconvenientes: universalidad del presupuesto
- Países que destinan parte de sus ingresos a financiar los esquemas contributivos
 - Argentina: 20% ISR, 11% IVA, 21% Gasolinas, 100% Diesel y 100% Monotributo (previsional) → ANSES
 - Brasil: Financiam. previsión social + salud (Rezende)
 - 62% Tributos vinculados → Cofins, CSLL, PIS/PASEP, Nómina
 - 38% Tributos no vinculados (federales y estatales)

5. Desafíos y debates pendientes

- Necesidad de identificar “bolsones de ingresos” no gravados: p.e. rentas financieras (ISR), patrimoniales, etc.
- En todos los casos es necesario “mejorar el cumplimiento” de los recursos generales o específicos.
- Formulación de un “pacto de solidaridad estable” que logre consensuar prioridades en la asignación de los gastos públicos, entre ellos protección social.

Muchas gracias

gomezsabaini@gmail.com