

Tendencias recientes de la tributación en AL y su importancia en la equidad.

Juan C. Gómez Sabaini

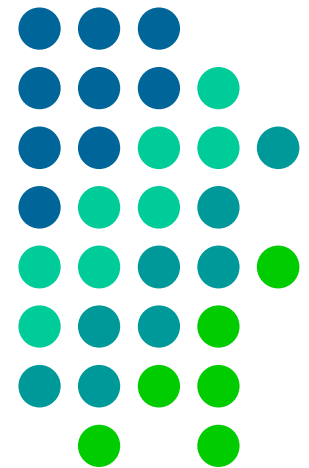
Seminario: *Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias*

CEPAL

24 y 25 de noviembre de 2008



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Cooperación Técnica Alemana



Tres preguntas:



1. ¿Qué lugar ocupó la equidad en la PT del periodo pasado? ¿Cuáles han sido sus efectos en la distribución del ingreso de los países de América Latina? ¿Que rol le cabe al incumplimiento (evasión) tributario en ese contexto?
2. ¿Qué intentos ha habido de medidas tendientes a volver más progresiva la estructura tributaria? ¿Cuáles son los cambios más relevantes en relación a la equidad? ¿Cuál es el estado actual de los impuestos más progresivos?
3. ¿Qué reflexiones se pueden efectuar respecto a las perspectivas de la política tributaria en relación a la equidad? ¿Es razonable (factible) esperar un cambio de paradigma respecto al existente en el período anterior?

Tres preguntas:



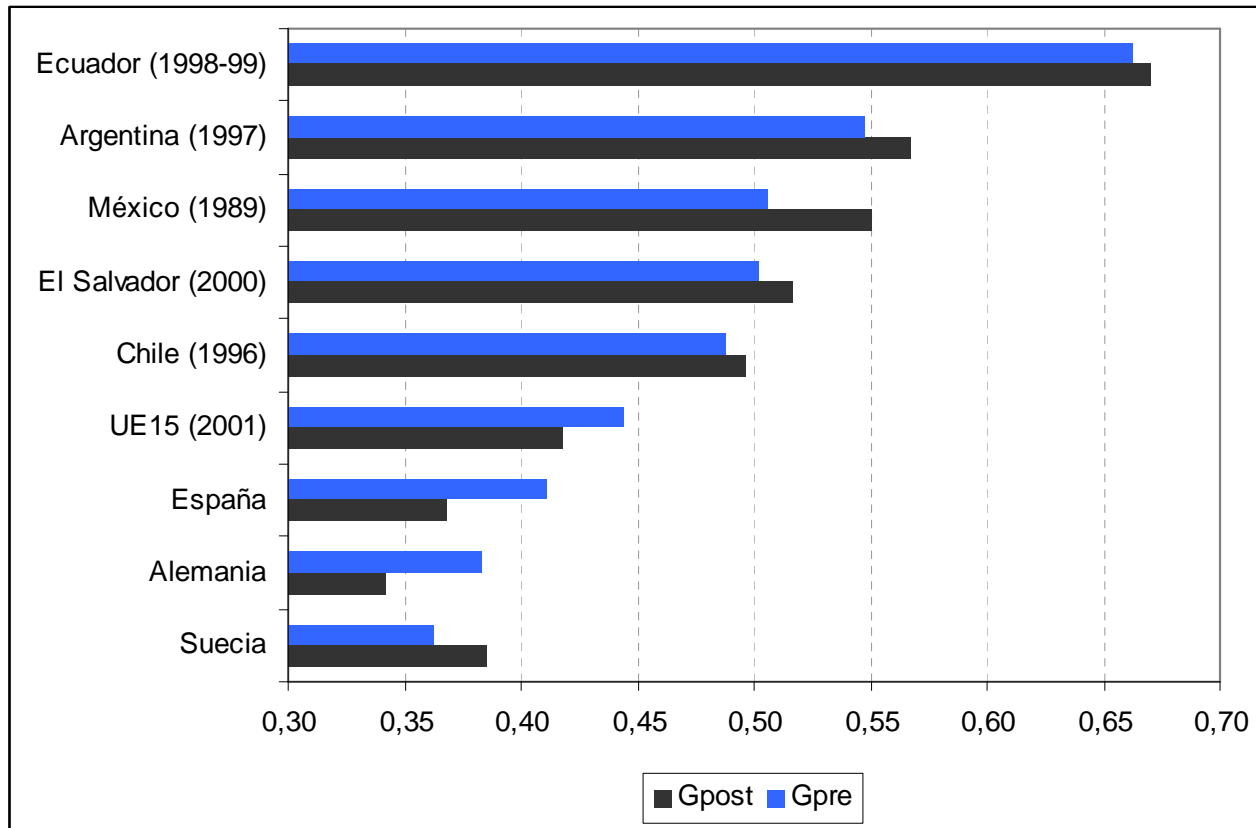
1. ¿Qué lugar ocupó la equidad en la PT del periodo pasado? ¿Cuáles han sido sus efectos en la distribución del ingreso de los países de América Latina? ¿Que rol le cabe al incumplimiento (evasión) tributario en ese contexto?
2. ¿Qué intentos ha habido de medidas tendientes a volver más progresiva la estructura tributaria? ¿Cuáles son los cambios más relevantes en relación a la equidad? ¿Cuál es el estado actual de los impuestos más progresivos?
3. ¿Qué reflexiones se pueden efectuar respecto a las perspectivas de la política tributaria en relación a la equidad? ¿Es razonable (factible) esperar un cambio de paradigma respecto al existente en el período anterior?

En los últimos 25 años:



- La política tributaria de los países de la región estuvo determinada principalmente en base a dos **objetivos**: aumentar el nivel de recursos y mejorar la eficiencia. Para esto se buscó mejorar la neutralidad, reducir exenciones, y simplificar y modernizar la administración tributaria. En mayor o menor medida estos objetivos fueron logrados.
- Sin embargo, los elevados niveles de desigualdad vigentes en la región cuestionan fuertemente la importancia relativa de los objetivos mencionados y el lugar de la **equidad** y la incidencia distributiva en relación a los mismos.

¿Cuál ha sido la incidencia de la política tributaria en la distribución del ingreso?



Fuente: Para América Latina: Gomez Sabaini (2005) sobre la base de documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini (marzo 2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Bolaños (2002), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000). Para UE: Euromod.

¿Cuáles son los aspectos que afectan la incidencia distributiva en cada país?



Argentina La preeminencia de los impuestos indirectos por sobre los directos en el período determinó la regresividad de la incidencia global. **La regresividad aumentó entre 1960 y el 2000.** La regresividad golpea especialmente en el decil de la población de menores ingresos, y la progresividad en los tramos altos es muy débil.

Chile La **escasa imposición a la rentas de capital** y la **elevada carga sobre los ingresos del trabajo** imprimen inequidad al sistema.
Los estudios muestran un sistema **levemente regresivo**

Se destaca también la posibilidad de modificar la unidad de tributación para tener mejores efectos en la equidad, p.e. Individuo vs. matrimonio o grupo familiar.

Ecuador El impacto redistributivo del **IRPN** en Ecuador es modesto pese a una muy alta progresividad en las tasas, en parte por la baja participación del gravamen en el total.

Advertencia sobre la **posibilidad de deducir gastos personales en el IRPN** implementada en la última reforma. Pese a que la progresividad del impuesto aumenta, la pérdida de recaudación asociada a las deducciones provoca una disminución del impacto redistributivo.

Una disminución del **MNI** permite obtener ganancias significativas de recaudación sin costos sobre la equidad (de hecho, el impacto redistributivo mejora, aunque en forma casi insignificante)



Los muestran cierta regresividad del impuesto a la renta de las personas jurídicas

El
Salvador

La **diferenciación de las rentas del capital respecto a las rentas del trabajo**, introduce un factor de desigualdad en el pago de las rentas de las personas naturales asalariadas respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios.

México

Aspectos de la estructura limitan el alcance de la **base gravable** al total de los sectores económicos; los elevados niveles de **evasión**; los **estímulos sectoriales y regionales** en el impuesto a la renta societaria; los **tratamientos preferenciales** en la imposición sobre los salarios afectan la equidad del sistema.

Perú

Regresivo en casi todo el período analizado. **Sin embargo, la progresividad aumentó en los últimos años.** Usa ratio Directos/Indirectos para ver incidencia



Tres preguntas:

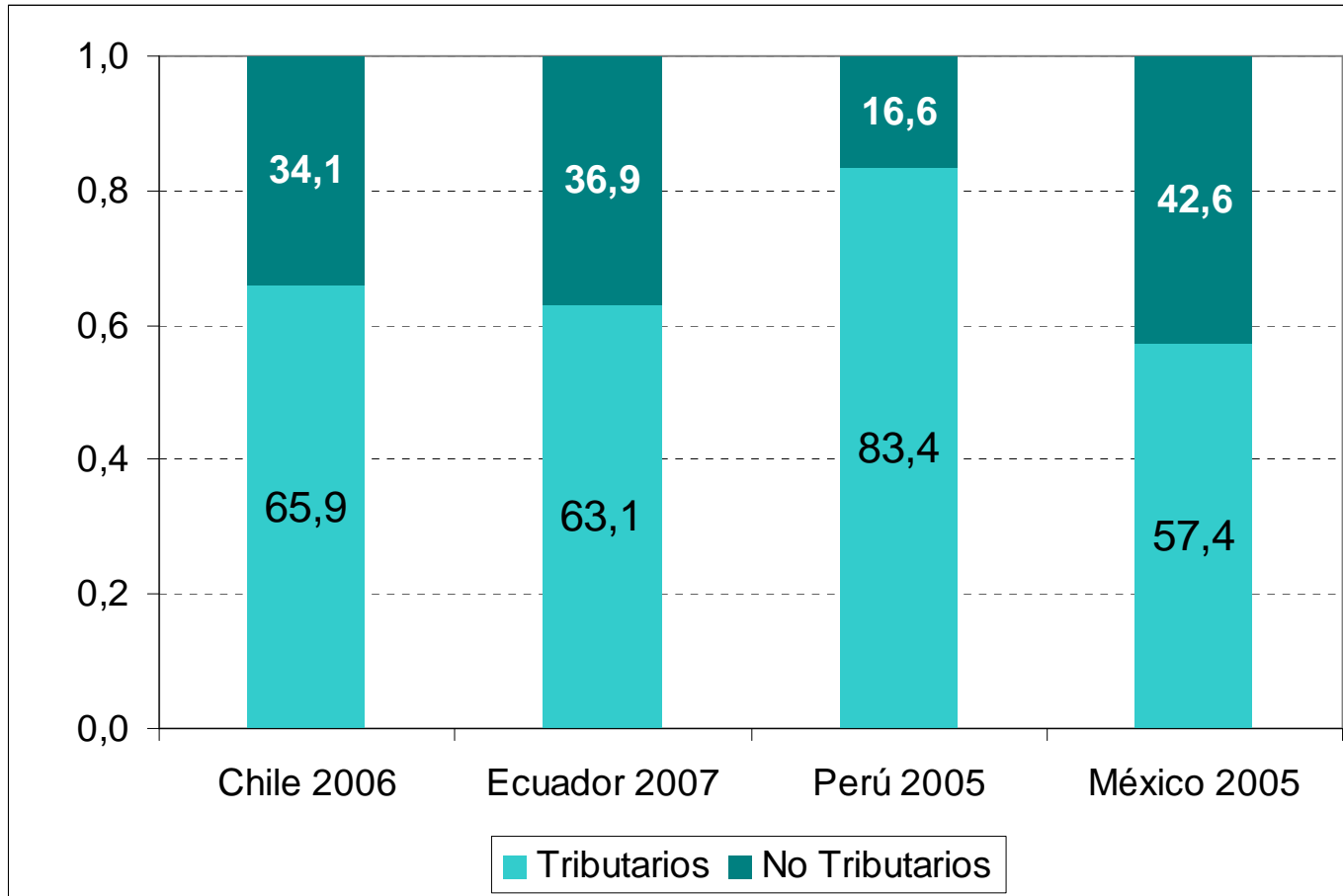
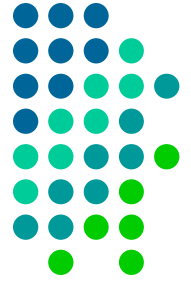
1. ¿Qué lugar ocupó la equidad en la PT del periodo pasado? ¿Cuáles han sido sus efectos en la distribución del ingreso de los países de América Latina? ¿Que rol le cabe al incumplimiento (evasión) tributario en ese contexto?
2. ¿Qué intentos ha habido de medidas tendientes a volver más progresiva la estructura tributaria? ¿Cuáles son las tendencias más relevantes en relación a la equidad? ¿Cuál es el estado actual de los impuestos más progresivos?
3. ¿Qué reflexiones se pueden efectuar respecto a las perspectivas de la política tributaria en relación a la equidad? ¿Es razonable (factible) esperar un cambio de paradigma respecto al existente en el período anterior?

¿Cómo evolucionó la presión tributaria en los últimos años?

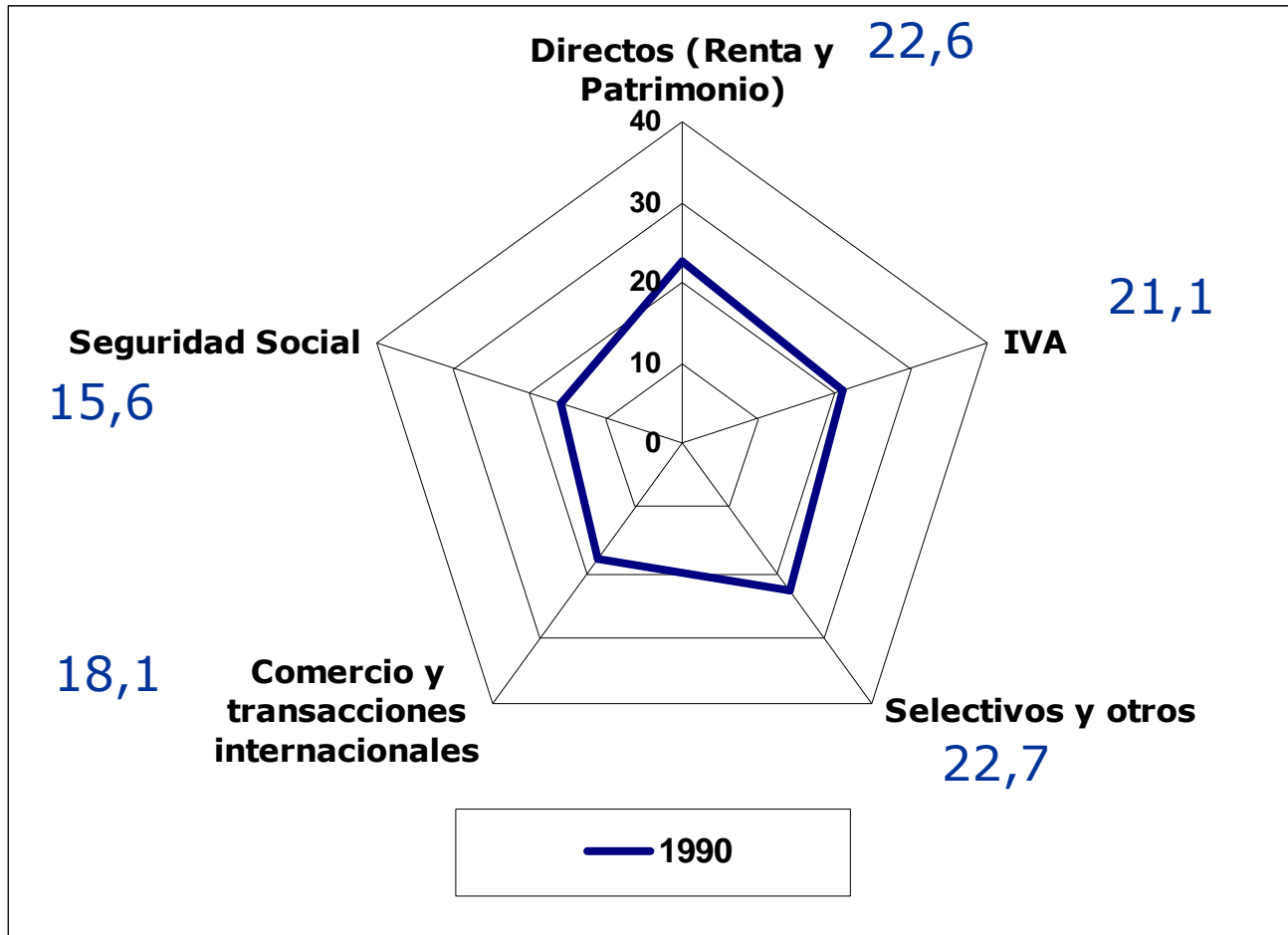


	1990	2000	2007	Variación 1990-2007		Variación 2000-2007	
				Total	Anual	Total	Anual
Brasil	26,4	30,4	35,6	34,9%	1,9%	17,2%	2,1%
Argentina	16,1	21,5	29,2	81,5%	4,5%	35,9%	4,5%
Uruguay	22,4	23,6	24,2	7,8%	0,4%	2,3%	0,3%
Chile	16,3	17,8	21,3	30,6%	1,7%	19,6%	2,4%
Perú	11,6	14,0	17,2	48,6%	2,7%	23,1%	2,9%
Panamá	14,7	16,0	16,5	12,0%	0,7%	2,9%	0,4%
El Salvador	8,9	13,0	15,0	68,5%	3,8%	15,4%	1,9%
Ecuador	10,1	11,6	14,9	47,0%	2,6%	28,0%	3,5%
Guatemala	7,6	10,8	12,5	63,4%	3,5%	15,5%	1,9%
México	12,6	12,1	11,7	-7,3%	-0,4%	-3,5%	-0,4%

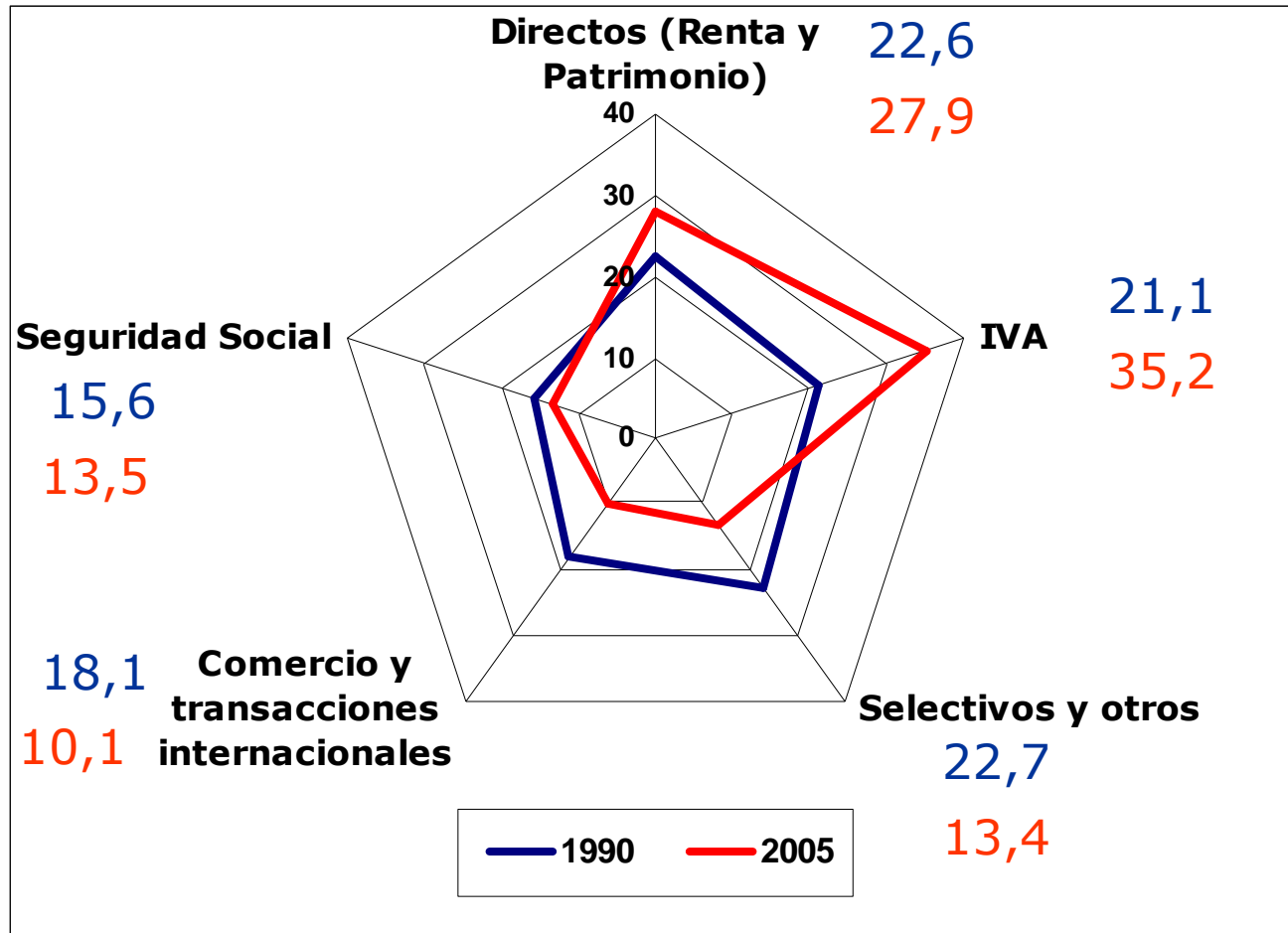
¿Cuál es la relevancia de los ingresos no tributarios?



Estructura de los ingresos tributarios en América Latina (en % del total) 1990



Estructura de los ingresos tributarios en América Latina (en % del total) 1990-2005



¿Cuáles han sido las tendencias y reformas recientes en los sistemas tributarios?



Argentina Expansión de la imposición sobre **bienes y servicios**; aumento de la imposición sobre la renta a partir de fines de la década del 90 (especialmente de la **renta societaria**); implementación de los **derechos de exportación** y otros impuestos heterodoxos como sobre los créditos y débitos en cuenta corriente. Poca relevancia de la imposición patrimonial.

Reducción tasas IRPN y aumento tasas IVA

Chile Aprobación de sucesivos cambios legales, que van en la línea de **eximir de impuestos a las ganancias de capital** en acciones y otros instrumentos de oferta pública.

Entre 1990/1992 y 2005/2007 la recaudación bruta del **IVA se duplicó** en términos del PIB y la del **ISR se multiplicó por 2.5**

Ecuador **Reforma 2008:** Derogó la última ley de beneficios tributarios que quedaba, Implementó el pago mínimo, fue aprobado el Régimen Impositivo Simplificado y estableció la posibilidad de que las personas naturales puedan deducir en su liquidación del impuesto a la renta personal determinados gastos



El Salvador	<p>Desde 1980 disminución de los impuestos a las exportaciones y aumento del IVA. 1994 supresión del impuesto al patrimonio.</p> <p>Disminución del impuesto a la transferencia de inmuebles.</p> <p>Mejora en la recaudación del impuesto a la Renta pero disminución en las tasas. Aumento del control del incumplimiento, más simplificación y modernización administrativa</p>
México	<p>Últimas dos décadas: se buscó ampliar la base del ISR aplicable a individuos. Sin embargo, aún persisten fuentes de ingresos que gozan de tratamientos especiales. 2007 Implementación del IETU.</p> <p>La falta de reformas se puede aducir a la alta dependencia de las fuentes de ingreso petrolero, aunado a un marco político-institucional que dificulta la aprobación de reformas estructurales en México.</p>
Perú	<p>Reforma 1991: Simplificación de la política tributaria mediante la eliminación de exoneraciones tributarias y de impuestos de escasa recaudación. Profunda reforma de la administración tributaria.</p> <p>1998-2002 Exoneraciones y beneficios tributarios concedidos en el periodo disminuyó el nivel de carga tributaria.</p> <p>2003- Aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el aumento de precios de los metales. Estancamiento del IRPN. La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV.</p>

¿En que se diferencia el impuesto a la renta de América Latina con el de los países desarrollados?



Región	Sociedades (en % del PIB)	Personas Físicas (en % del PIB)	Total (en % del PIB)	Soc./PF (ratio)	Renta /Cons. (ratio)
América Latina	2,8	1,8	4,6	1,5	0,7
OCDE	3,4	9,0	12,4	0,4	1,1
EEUU	2,1	9,0	11,1	0,2	2,4

1. En el nivel de recaudación y la composición del impuesto a la renta



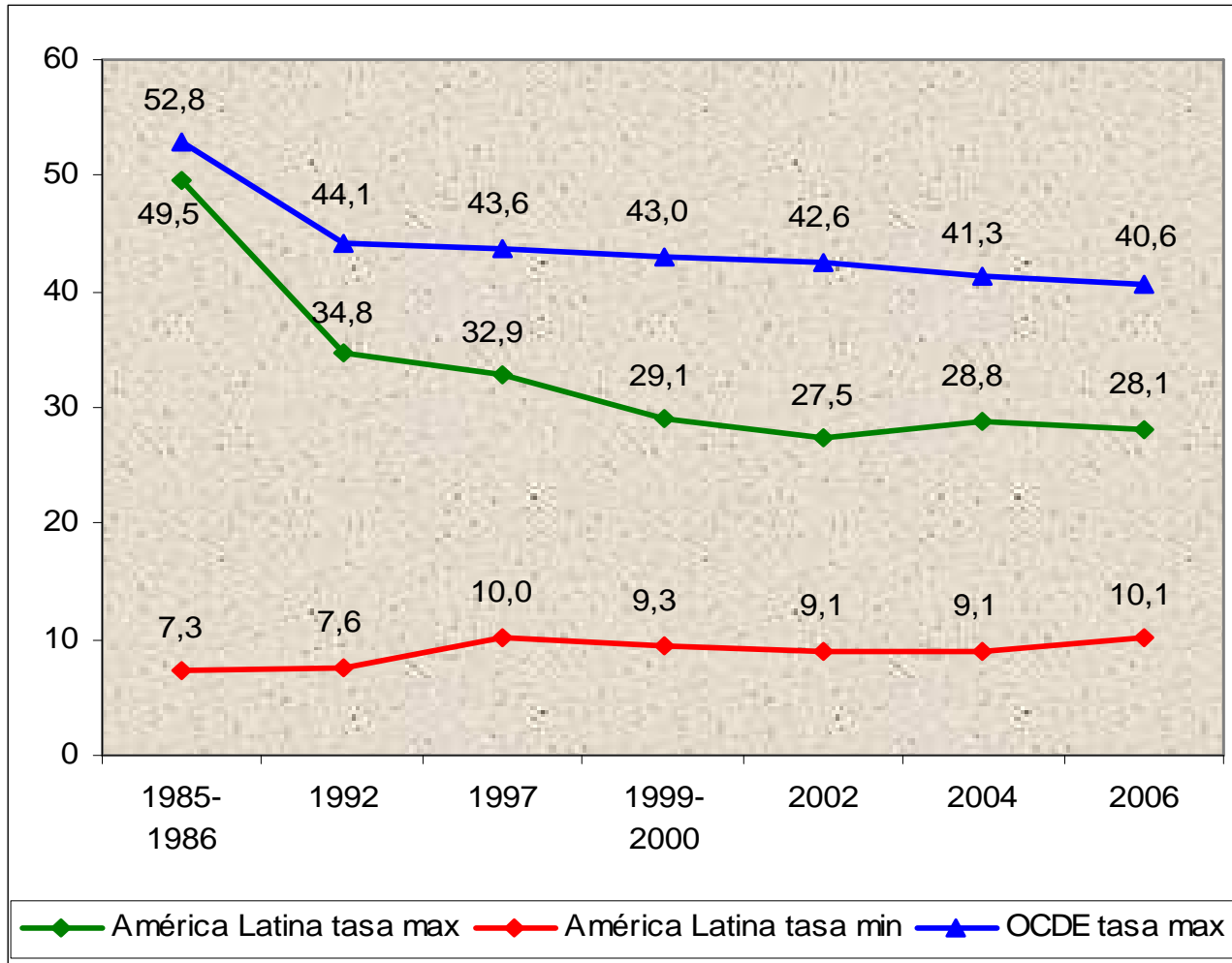
	IRPN		IRPJ		Total		IRPJ / IRPN
	% del PIB	% del total de ingresos tributarios ³	% del PIB	% del total de ingresos tributarios ³	% del PIB	% del total de ingresos tributarios ³	
Argentina	1,6	5,3	3,5	11,7	5,1	17,0	2,2
Chile ¹	1,0	5,6	4,3	24,1	5,3	29,6	4,3
Ecuador	0,8	4,4	2,3	13,7	3,1	18,1	3,1
El Salvador	1,8	12,9	1,9	13,6	3,7	26,5	1,1
México ²	2,2	22,7	2,4	24,8	4,6	47,4	1,1
Perú	1,4	8,2	5,8	34,0	7,2	42,2	4,1

1/ No incluye los ingresos provenientes del IA (impuesto adicional)

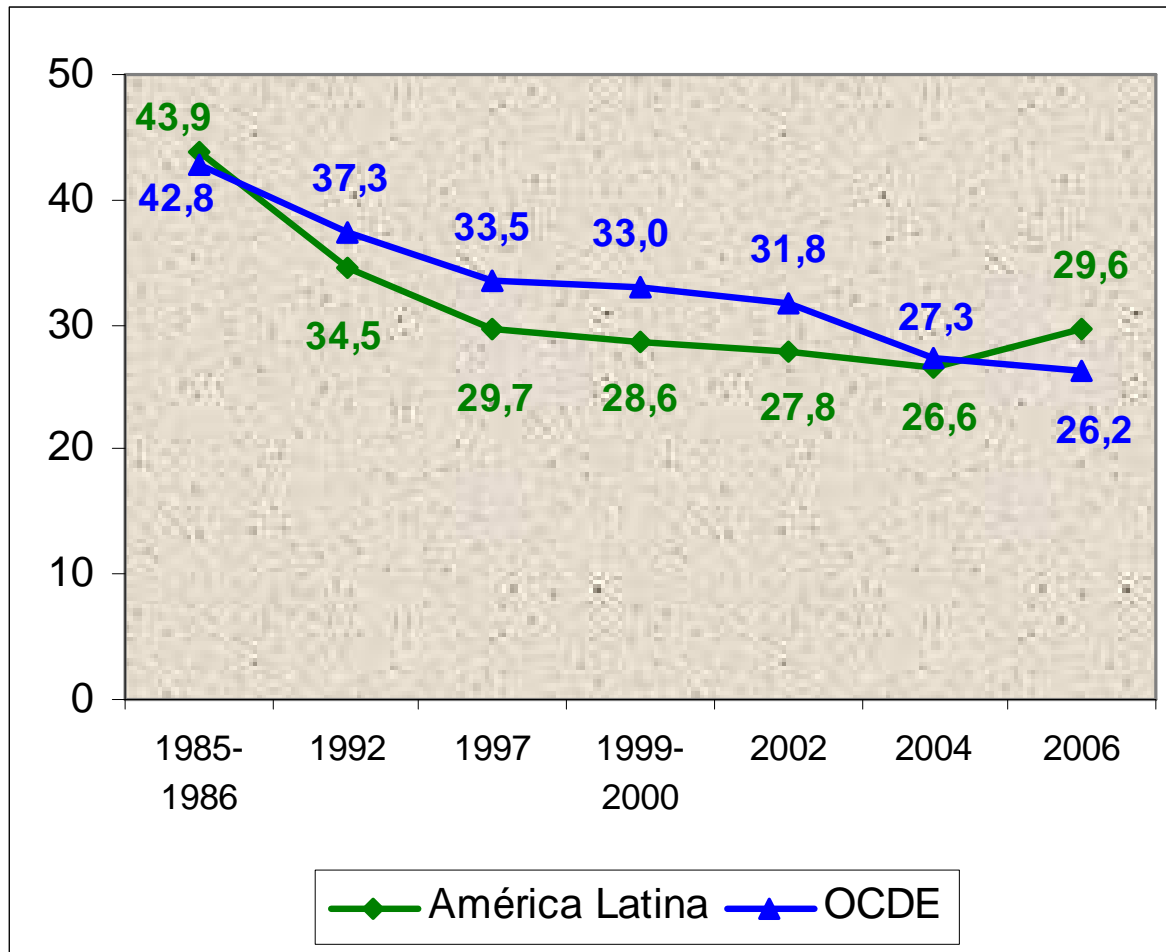
2/ Los datos en % del total no incluyen seguridad social

3/ Incluye seguridad social

2. En los niveles de las tasas máximas del impuesto a la renta personal



3. No, en las tasas del impuesto a la renta de las personas jurídicas



En los países analizados..... la historia se repite



	IRPN	IRPJ
Argentina	9% a 35%	35%
Chile	0% a 40%	17%
Ecuador	5% a 35%	25%
El Salvador	10% a 30%	25%
México	28%	35%
Perú	15%-21%-30%	30%

4. En la limitación de las bases imponibles



	Base	Tratos preferenciales
Argentina	Sueldos y salarios (60% aprox.), rentas de trabajo independiente (20% aprox)	Exenciones que benefician a las rentas de capital (colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, tratamiento independiente de los dividendos)
Chile	Sueldos, salarios, pensiones y rentas complementarias, honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital	Con el fin de estimular la reinversión de utilidades se le da al capital un trato más favorable que al trabajo. Las ganancias de capital en bienes raíces están exentas.
Ecuador	Sueldos, salarios, rentas del trabajo de independientes, rentas del capital (intereses , arrendamiento de inmuebles, renta de la tierra, y ganancias de capital)	Los dividendos y utilidades son gravados en cabeza de empresa. A nivel personal se exoneran y lo mismo sucede con los beneficios distribuidos por los fondos de inversión y otros fondos.



	Base	Tratos preferenciales
El Salvador	Grava solo la renta territorial. Rentas del trabajo, dividendos (solamente los distribuidos por actividades exentas siempre y cuando sus accionistas no hayan sido eximidos del impuesto), intereses (solamente los ingresos por intereses de personas jurídicas)	Capital tiene un trato más favorable que trabajo. Tienen una tasa general para aquellas personas que se dediquen habitualmente a la compraventa de bienes inmuebles, o bien las que realicen ganancias de bienes inmuebles en un plazo menor a seis años.
México	Todo ingreso realizado, en efectivo, en bienes, proveniente de sueldos y salarios, servicios personales independientes, ingreso por actividades comerciales y mercantiles, ganancias de capital, intereses, ganancias por fluctuación cambiaria, arrendamientos y dividendos.	Las personas físicas obtienen un subsidio acreditable y un crédito al salario. Persisten fuentes de ingresos que gozan de tratamientos especiales: algunos contribuyentes del sector primario y autotransporte, las ganancias de capital , la enajenación de casas habitación, algunos ingresos provenientes de intereses y los derechos de autor.
Perú	La mayor parte proviene de rentas del trabajo (80%). Dividendos.	La mayor parte de las rentas del capital están inafectas o exoneradas, entre ellas las ganancias de capital por venta de bienes y acciones y el rendimiento de los activos financieros.

5. En el nivel de incumplimiento del impuesto



	Año	Personas Físicas	Sociedades
Argentina	2005	49,7% (resultado conjunto)	
Chile	PF 2003; Soc 2006	46.0%	48.0% (excluyendo la minería)
Ecuador	Promedio 2004-2006	58.1%	63.7%
El Salvador	PF 2006; Soc 2005	29.0%	50.0%
Guatemala	2006	74.4%	58% - 65%
México	2004	38.0%	40.0%
Perú	2006	12.0%	41.0%

¿Que nos dice el nivel y la composición de la evasión?



- El nivel, tanto para PF como para PJ, es muy alto y se podría estimar superior al doble de la evasión del IVA.
- La evasión de las Personas Jurídicas es superior en todos los casos a la de Personas Físicas?
- ¿Que lección se podría extraer de ello? ¿Hay temas metodológicos involucrados?
- La “foto” puede resultar enseñar menos que la “película”: y por ello estudios deben continuarse a nivel gubernamental.



Tres preguntas:

1. ¿Qué lugar ocupó la equidad en la PT del periodo pasado? ¿Cuáles han sido sus efectos en la distribución del ingreso de los países de América Latina? ¿Que rol le cabe al incumplimiento (evasión) tributario en ese contexto?
2. ¿Qué intentos ha habido de medidas tendientes a volver más progresiva la estructura tributaria? ¿Cuáles son las tendencias más relevantes en relación a la equidad? ¿Cuál es el estado actual de los impuestos más progresivos?
3. ¿Qué reflexiones se pueden efectuar respecto a las perspectivas de la política tributaria en relación a la equidad? ¿Es razonable (factible) esperar un cambio de paradigma respecto al existente en el período anterior?

Que ha dificultado un impacto más progresivo del sistema tributario, según los estudios presentados?



1. Preponderancia de la imposición al consumo
2. Prácticamente nula participación de la imposición patrimonial
3. Baja participación relativa del ISR (especialmente del IRPN)
4. Tratamiento favorable a las rentas de capital y mayor carga relativa de las rentas del trabajo
5. Elevados niveles de evasión

¿Cuáles son las circunstancias que bloquean las reformas hacia una estructura más equitativa?



- **Disposición de ingresos provenientes de recursos naturales** (minería, metales, petróleo, etc.) posterga la necesidad de una reforma.
- **Resistencia de grupos de interés y lobby:** influencia de las elites en el Estado, limitada capacidad de coacción del Estado, e inestabilidad política.
- **Limitaciones institucionales:** necesidad de mejorar la calidad institucional a través de cuerpos legislativos capacitados, partidos políticos institucionalizados, y mayor cooperación entre organismos estatales como entre niveles de gobierno.
- **Resistencia de la sociedad a los aumentos de impuestos y limitada capacidad de persuasión democrática de los gobiernos:** las creencias enraizadas en la sociedad (estado corrupto, impuestos altos y malgastados, sensación de injusticia) no sólo fomentan la evasión sino que también limitan las posibilidades políticas de reforma.

¿Que dice la opinión publica que los estudios no dicen...que:?



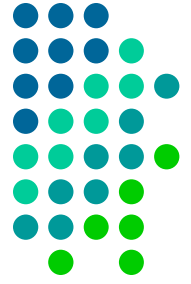
- El 46% de los latinoamericanos cree que la gente no paga impuestos ya que estos son muy elevados.
- El 50% cree que el Estado no puede resolver ningún problema o sólo algunos problemas,
- El 79% no tiene confianza en que el dinero de los impuestos va a ser bien gastado
- Fuente:Latinobarómetro.

Que nos dicen los estudiosos (Mahon 2007) sobre la génesis de las reformas aplicadas?



- **Discurso internacional:** las condicionalidades impuestas por los organismos internacionales motivaron varias reformas en la región, y estuvo orientado al IVA, a la simplificación a la baja de aranceles y al fortalecimiento de la administración tributaria.
- **Crisis:** suelen romper la coalición de opositores y la inercia administrativa. Cabe destacar que la introducción del impuesto a la renta en América Latina se dio en la década del 20 en un contexto de crisis económica y escasez de recursos por la reducción del comercio internacional.
- **Ciclo electoral:** durante los primeros meses de un gobierno electo las posibilidades son mayores debido a que todavía cuentan con el mandato popular.

¿Cuáles son las perspectivas de reforma en la región?



- Cambio de discurso y crítica de muchos gobiernos de la región a las medidas que aumentaron la desigualdad en las décadas pasadas.
- Revisión del Consenso de Washington y reflexión sobre los efectos de la acción pública en la distribución del ingreso.
- Convergencia en la mayoría de los estudios sobre cuáles son las medidas concretas que mejorarían la incidencia distributiva de los sistemas tributarios.
- Sin embargo, se registran hasta el momento escasos cambios que transformen un nuevo cuerpo de ideas más equitativas en políticas concretas, ya que hasta el momento **pocos gobiernos incluyeron la problemática de la equidad en la agenda de la política tributaria.**

por ultimo,
¿qué factores podrían impulsar un
avance en la imposición a la renta?



- Las administraciones tributarias están mejor capacitadas y son mas eficientes que en el pasado.
- El IVA alcanzo un techo de ingreso en muchos países.
- Los gobiernos seguirán necesitados de nuevos recursos fiscales (pobreza y crecimiento).
- Los ingresos rentísticos (petróleo, cobre, etc.) pueden no ser tan redituables e introducen incertidumbre.



Muchas gracias
gsabaini@ciudad.com.ar