

# ***Los desafíos de la política fiscal en América Latina: entre los vaivenes y la desigualdad***

**Juan Pablo Jiménez**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

Escuela de Verano sobre Economías Latinoamericanas,  
Santiago de Chile

2 Agosto 2018

**CEPAL**

# Indice

- I. Motivaciones de la presentación
- II. Justificación económica de las actividades del Sector Público
- III. Definición y objetivos de la política fiscal
- IV. Estructura de las finanzas públicas
- V. Espacio fiscal
  - I. Diferentes objetivos de la política fiscal
    - I. Estabilización y redistribución

# Motivaciones y esquema de la presentación

- I. De manera general, la evolución económica y social en America Latina se caracteriza por
  - I. Alta volatilidad macroeconomica, que dificulta el crecimiento sostenible
  - II. Elevada desigualdad , personal y territorial
- II. Especialmente importante la acción del Estado a través de la política fiscal
- III. Evaluada por su performance y resultados, la PF parece poco efectiva
- IV. Limitaciones de la politica fiscal para poder cumplir con su rol
- V. Que están haciendo los países de la región? Reformas recientes y desafíos pendientes



# **Justificación económica de las actividades del Sector Público**

# Justificación económica de las actividades del Sector Público

- I. Intervención del SP en respuesta a la búsqueda de eficiencia
- II. Las fallas de mercado:
  - I. Bienes publicos
  - II. Bienes meritorios
- III. Intervencion del SP orientada a la redistribución de la renta
- IV. Intervencion del SP orientada a la estabilización macroeconomica

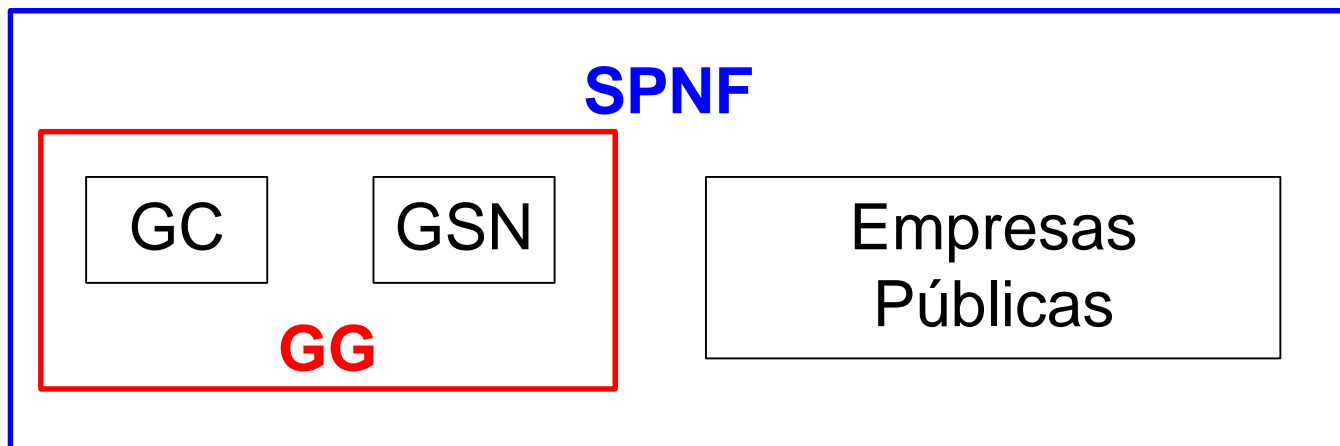


---

# **Definición y objetivos de la política fiscal**

# Definición y objetivos de la política fiscal

- Podemos definir la política fiscal a través de sus instrumentos:
  - Ingresos
  - Gastos
  - Deuda pública
- El actor es el sector público, pero hay diferentes coberturas:



# Cuáles son los objetivos de la política fiscal?

- Diferentes objetivos de la política fiscal, “*The Three Branch Model*” (Musgrave, 1959 and 2008):
  - Asignación (provisión de bienes públicos)
  - Distribución
  - Estabilización
- Pero debe matizarse:
  - En la función de estabilización hay diferencias entre la estabilización en el corto plazo y el crecimiento en el largo plazo (Perotti, 2006)





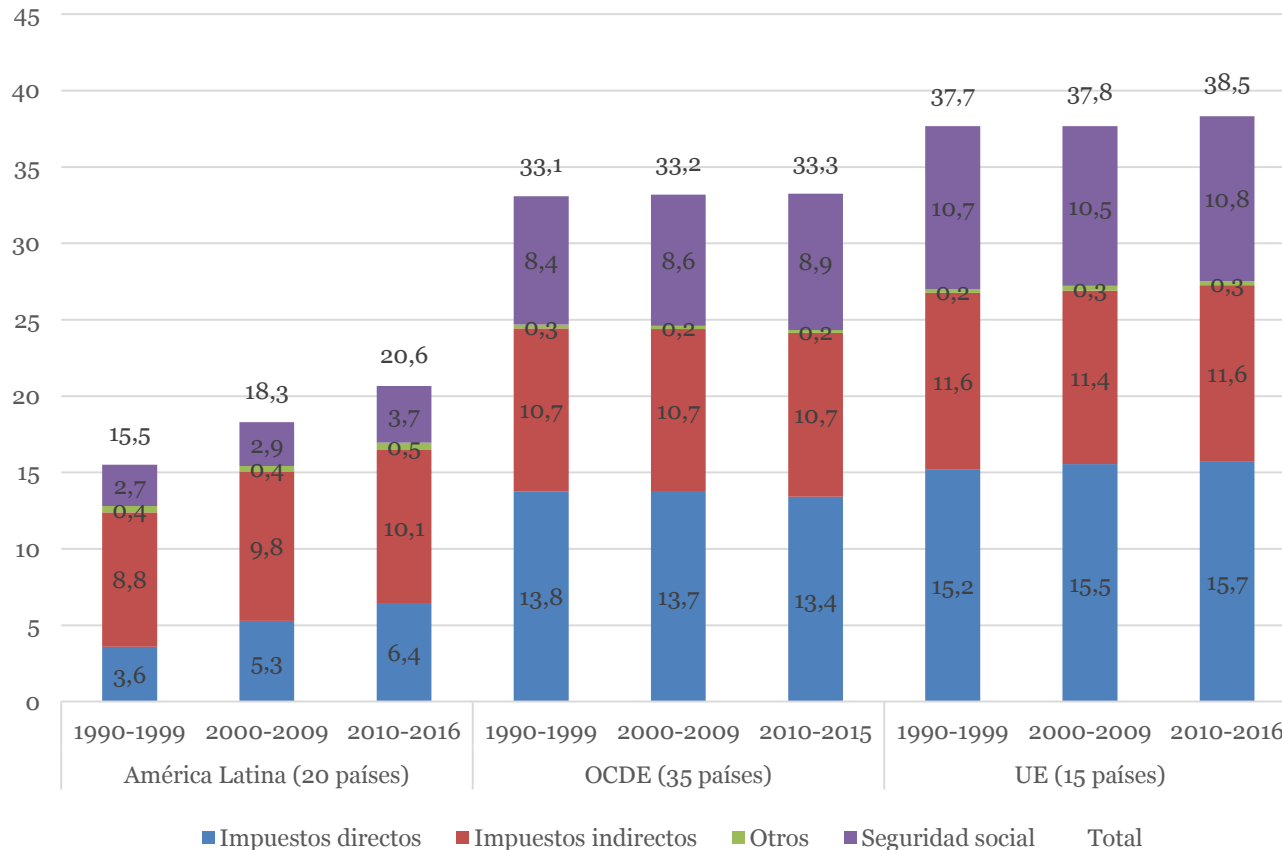
# **Estructura de las finanzas públicas**

# Estructura de las finanzas públicas

- Características de los países en desarrollo (y América Latina en especial):
  - Menor participación de ingresos y gastos públicos
  - Baja carga tributaria
  - Mayor dependencia de impuestos indirectos
  - Bajo nivel de las contribuciones a la seguridad social

# Tanto el nivel como la estructura difieren significativamente de los países desarrollados

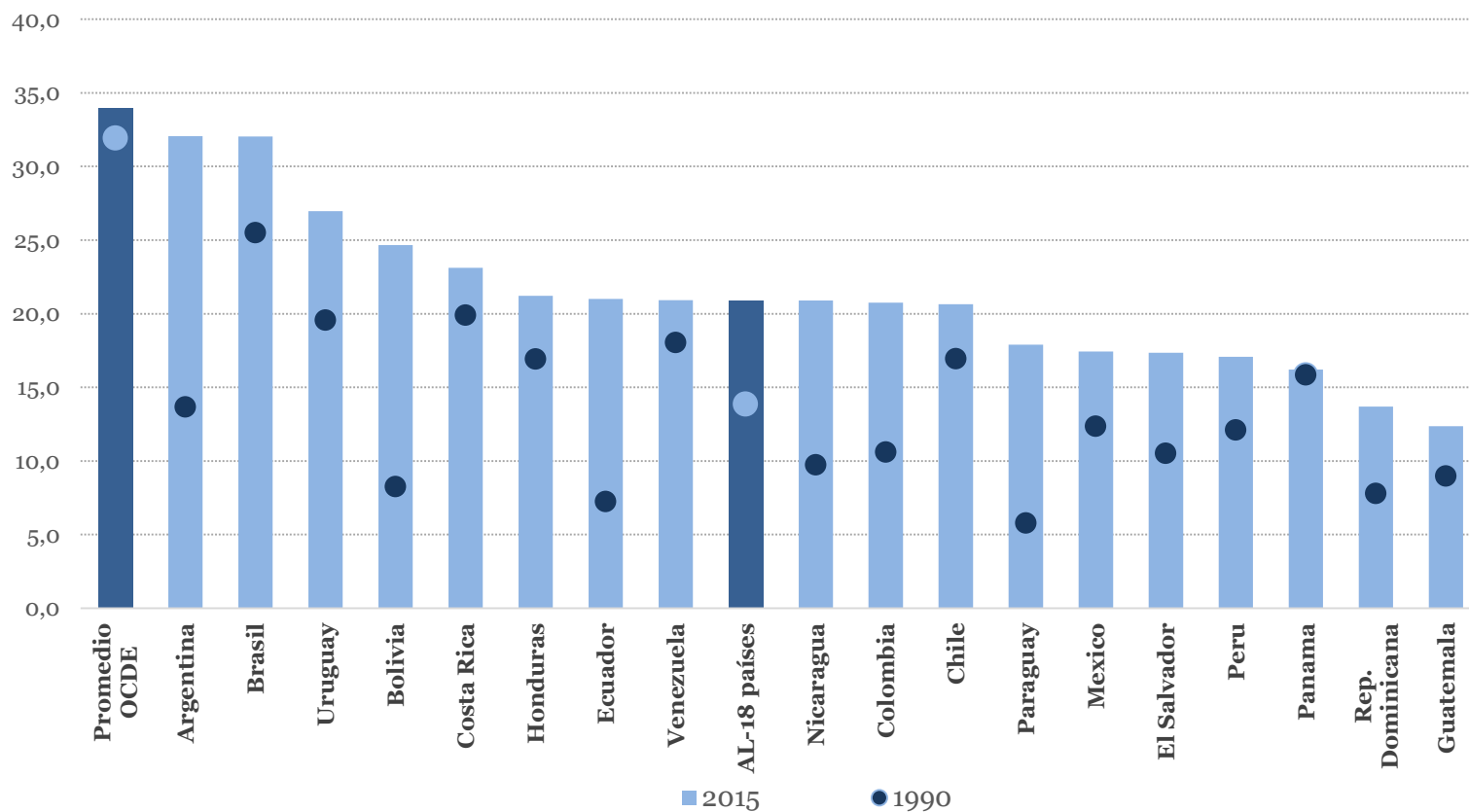
Composición de los recursos tributarios en América Latina, la OECD y EU (como % del PIB).



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT, OECD y Database CIAT-IDB

# Pero la región no es homogénea... las diferencias entre países son muy significativas

AMÉRICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS (INCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL)  
(En porcentaje del PIB)

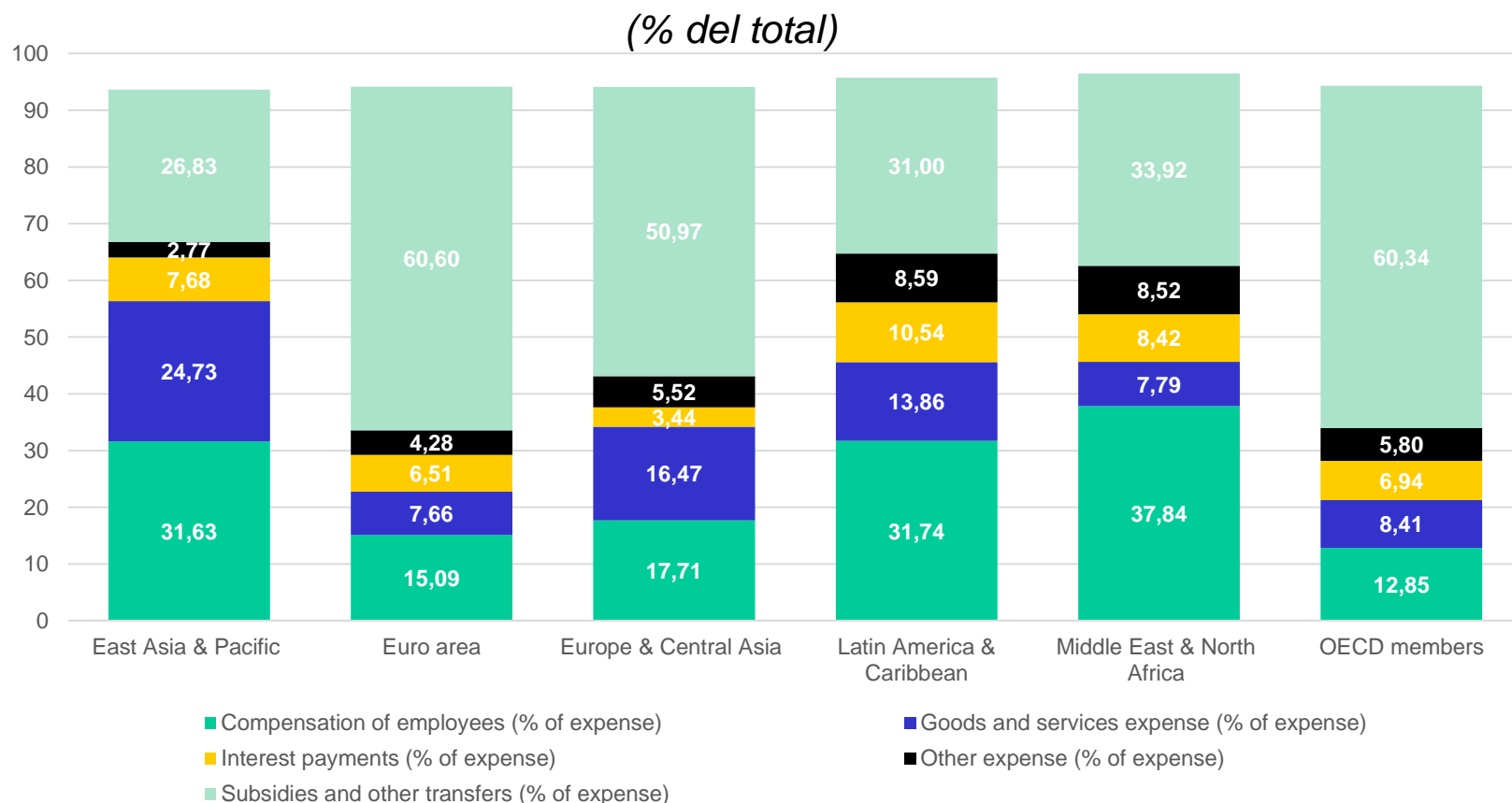


Source: ECLAC

Note: Central Government, except General Government for Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, and Mexico

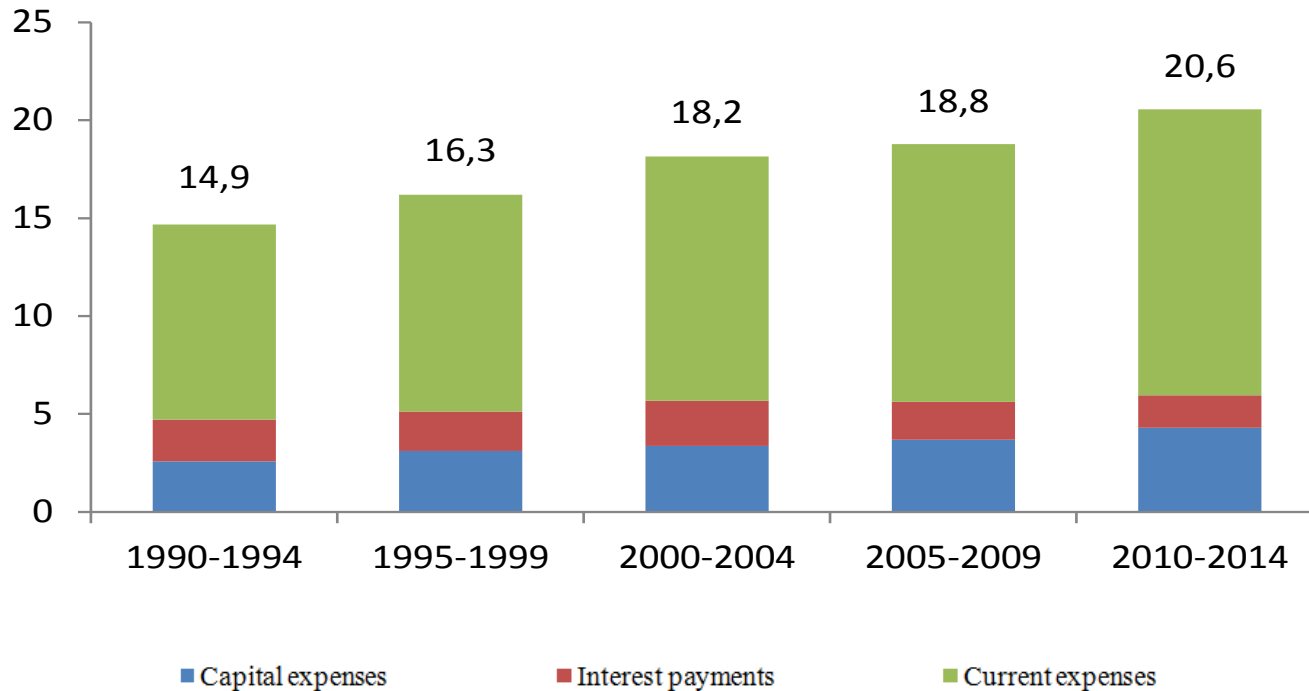
# A nivel de gasto también hay diferencias remarcables...

## Comparación internacional de la composición del gasto, 1990-2015



# Evolución de la composición del gasto en la región

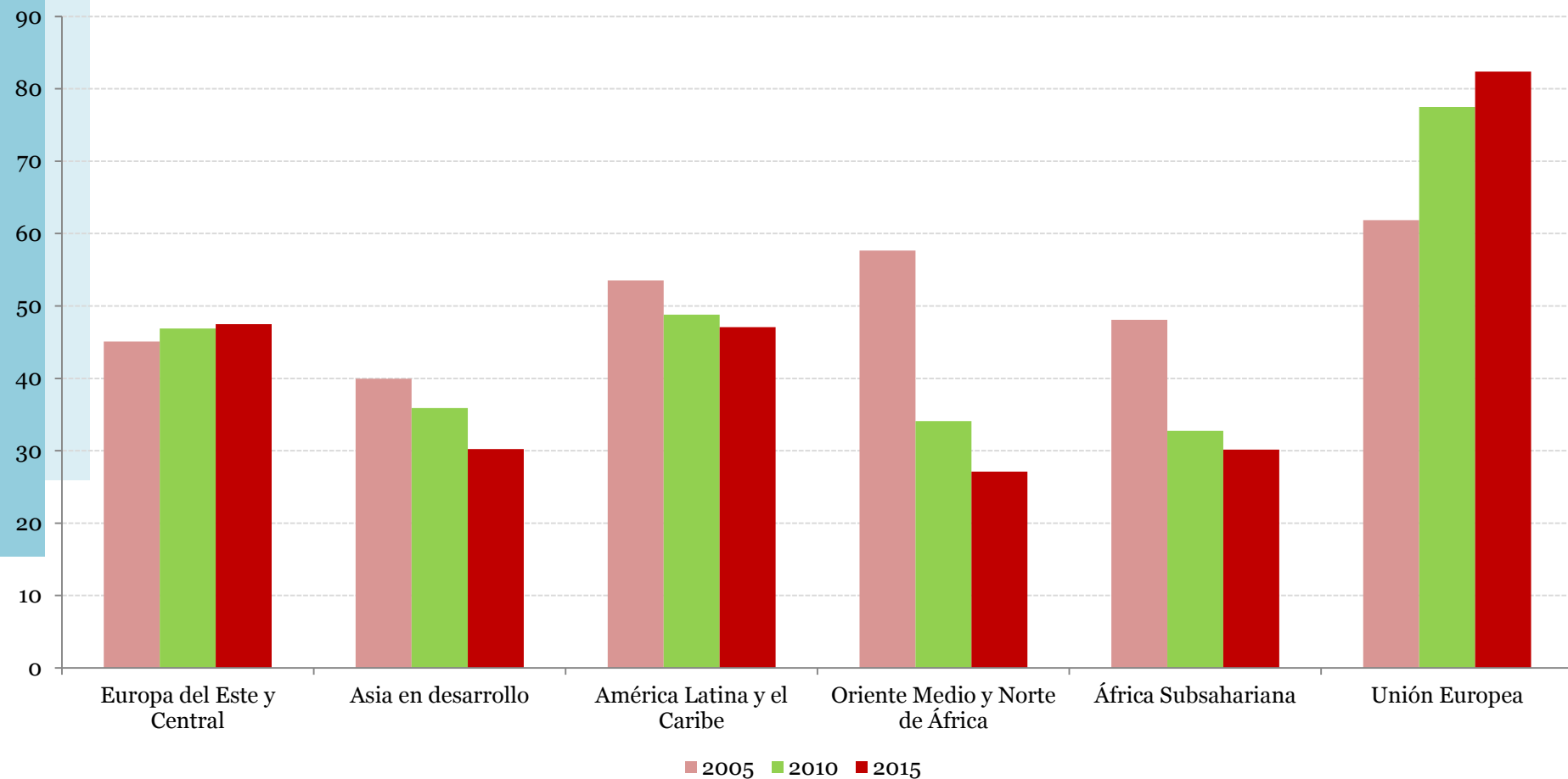
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES):  
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2014**  
*(Porcentajes del PIB)*



Fuente: CEPAL

# Y también hay diferencias en los niveles y en la evolución de la deuda

**Deuda bruta del Gobierno General**  
(en porcentajes del PIB)





# **Espacio fiscal en América Latina**



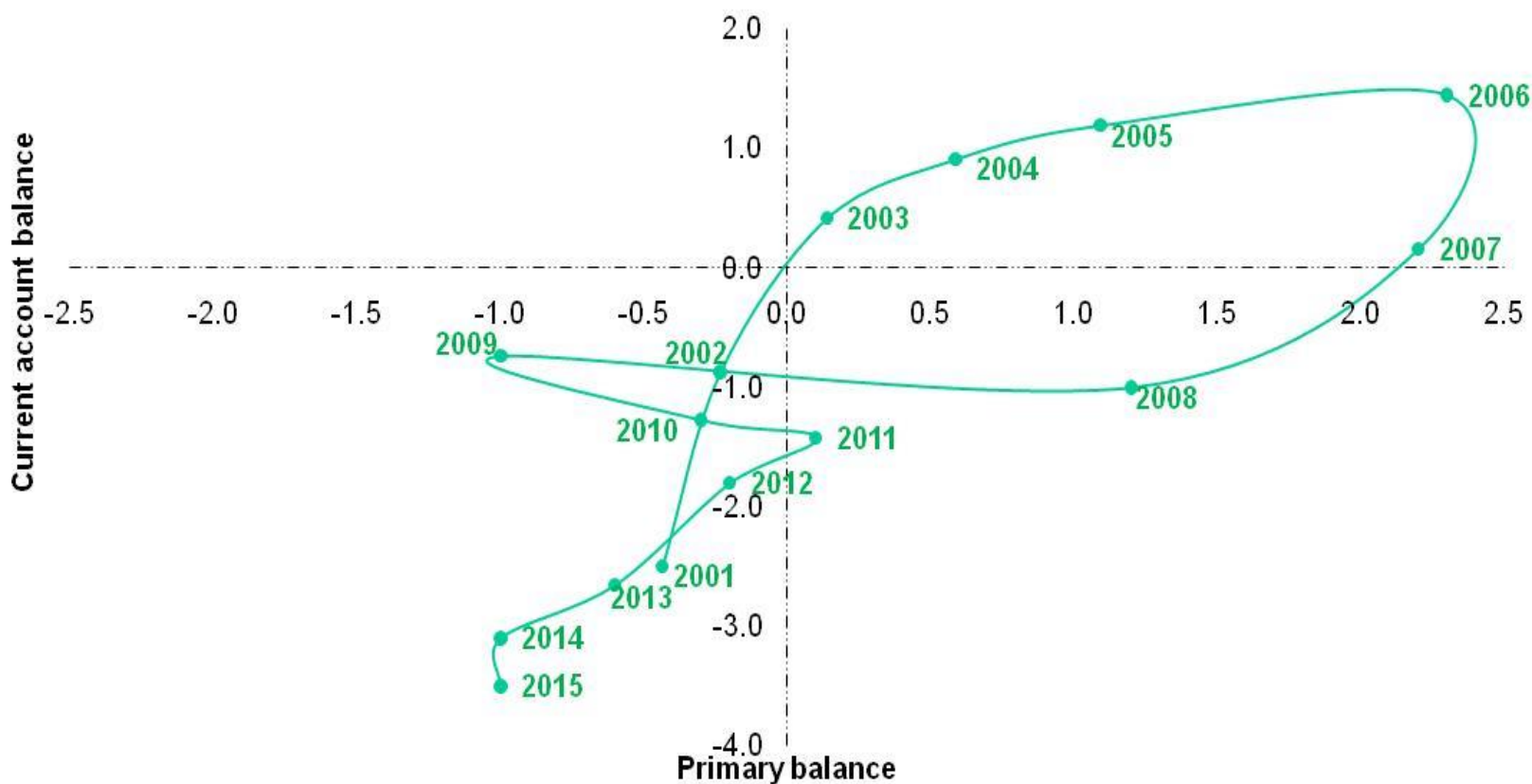
# Espacio fiscal

“La dimensión del espacio fiscal que un gobierno tiene para cumplir sus objetivos de política es función de tres determinantes:

- La cantidad de recursos fiscales disponibles;
- El número de instrumentos independientes para cumplir los objetivos propuestos; y
- El grado de competición entre las diferentes políticas rivales para el uso de estos recursos e instrumentos”

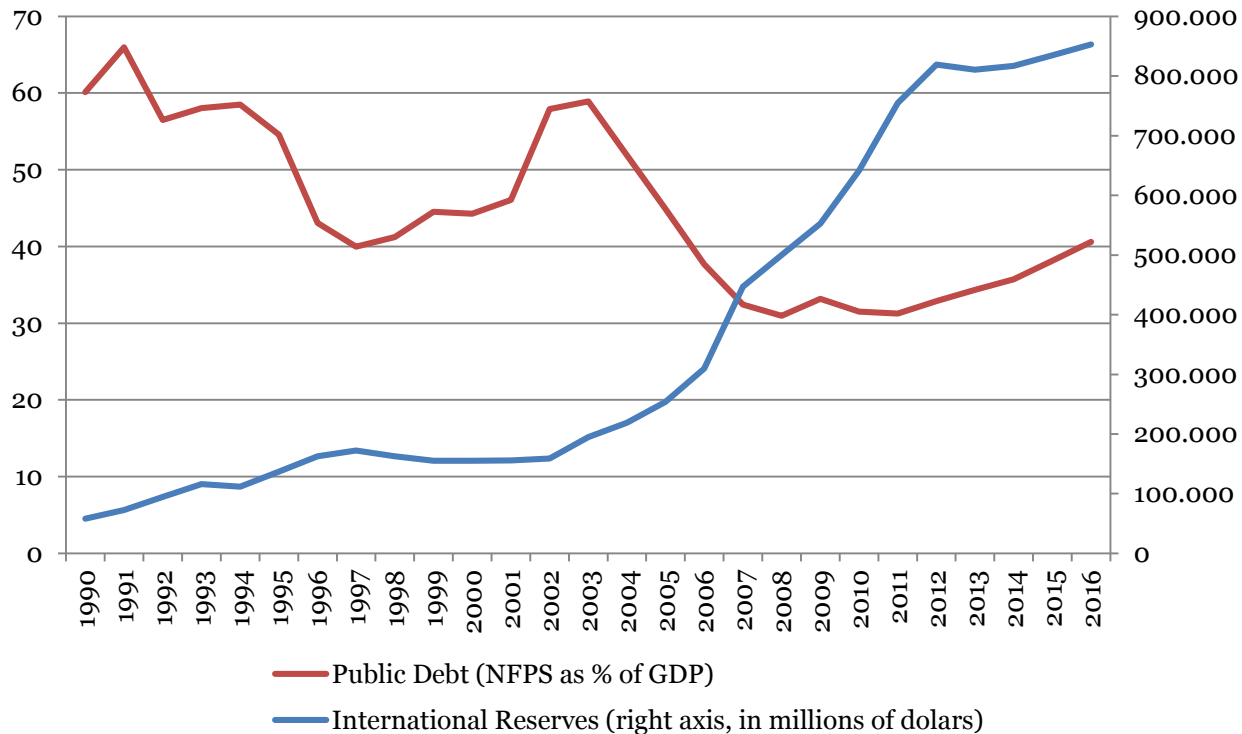
# Antes de la crisis entre 2002 y 2008 el espacio macroeconómico se amplió.

LAC: Cuenta Corriente y Balance Fiscal 2001-2014:  
Porcentajes del PIB, promedios simples



# La deuda pública decrece y las RIN crecen.

LAC: Deuda Total del SPNF y Reservas Internacionales  
(Porcentaje del PIB y Millones de Dólares)



# Diferentes definiciones de balance fiscal

- **Balance fiscal convencional:**

$$G - (T_T + T_N) + iB_{-1} + i^* EB_{g-1}^*$$

- Pero... BFC puede ser muy afectado por los niveles de inflación Por lo que...
  - No es un indicador confiable para medir la sostenibilidad de la posición fiscal
  - Cambios en el BFC no aportan información relevante sobre la medida del esfuerzo fiscal realizado
  - Necesitamos otros indicadores para obtener información adicional

# Diferentes definiciones de balance fiscal

- **Balance fiscal operacional**

$$\frac{G}{P} - \left( \frac{T_T}{P} + \frac{T_N}{P} \right) + r \left( \frac{B_{-1}}{P} \right)$$

- Donde:

$$r = \frac{1+i}{1+\pi} - 1$$

- Pero... resulta problemático cuando la inflación es muy variable

## Diferentes definiciones de balance fiscal

- **Balance fiscal primario**

$$D = G - (T_T + T_N)$$

- **Balance fiscal cíclicamente ajustado**

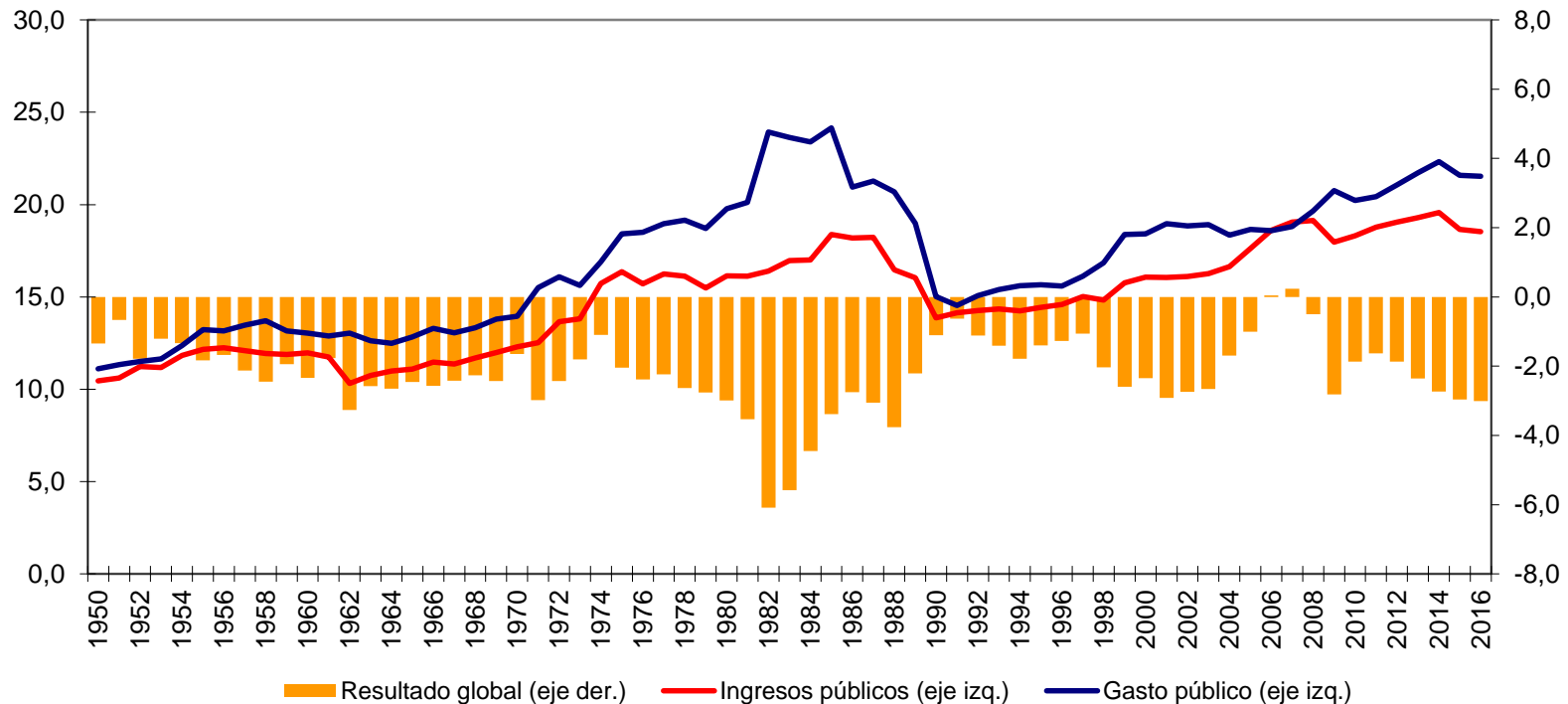
- Analiza la posición fiscal en el medio plazo
- Calcula el efecto cíclico que tienen la actividad económica y los cambios en precios relevantes sobre el balance fiscal
- Muestra el resultado fiscal que tendría el sector público si el PIB estuviera en su nivel de tendencia y los precios relevantes fueran los de medio plazo

# Diferentes definiciones de resultado fiscal

- **El entorno macroeconómico determina la definición de BF que debe ser monitoreada o controlada:**
  - Tras la crisis de la deuda, con la importancia del servicio de la deuda en el presupuesto fiscal, el resultado primario pasó a ser de máxima importancia
  - Durante los años 90, con el boom privatizador, la atención se fijó en el déficit fiscal sin privatización
  - Ahora, que el ciclo ha retomado su importancia (y más aún en aquellos países donde los ingresos provenientes de commodities es importante), hay un interés creciente en el balance fiscal cíclicamente ajustado

# Históricamente, América Latina ha mostrado déficit en sus cuentas fiscales

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



Fuente; Elaboración propia en base a datos de CEPAL y MOXLAD.

Históricamente, la carga fiscal ha sido insuficiente para financiar el gasto público.

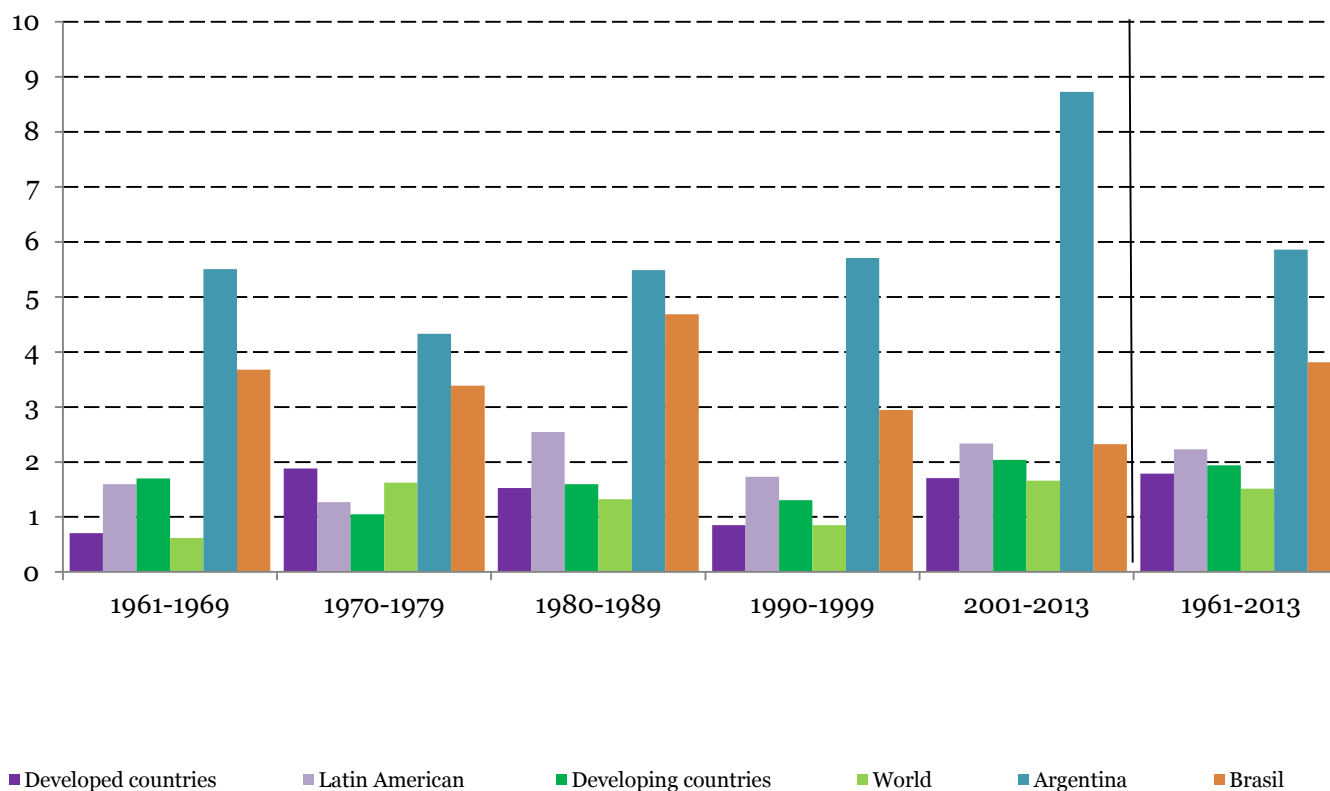




# **Diferentes objetivos: Estabilización y redistribución**

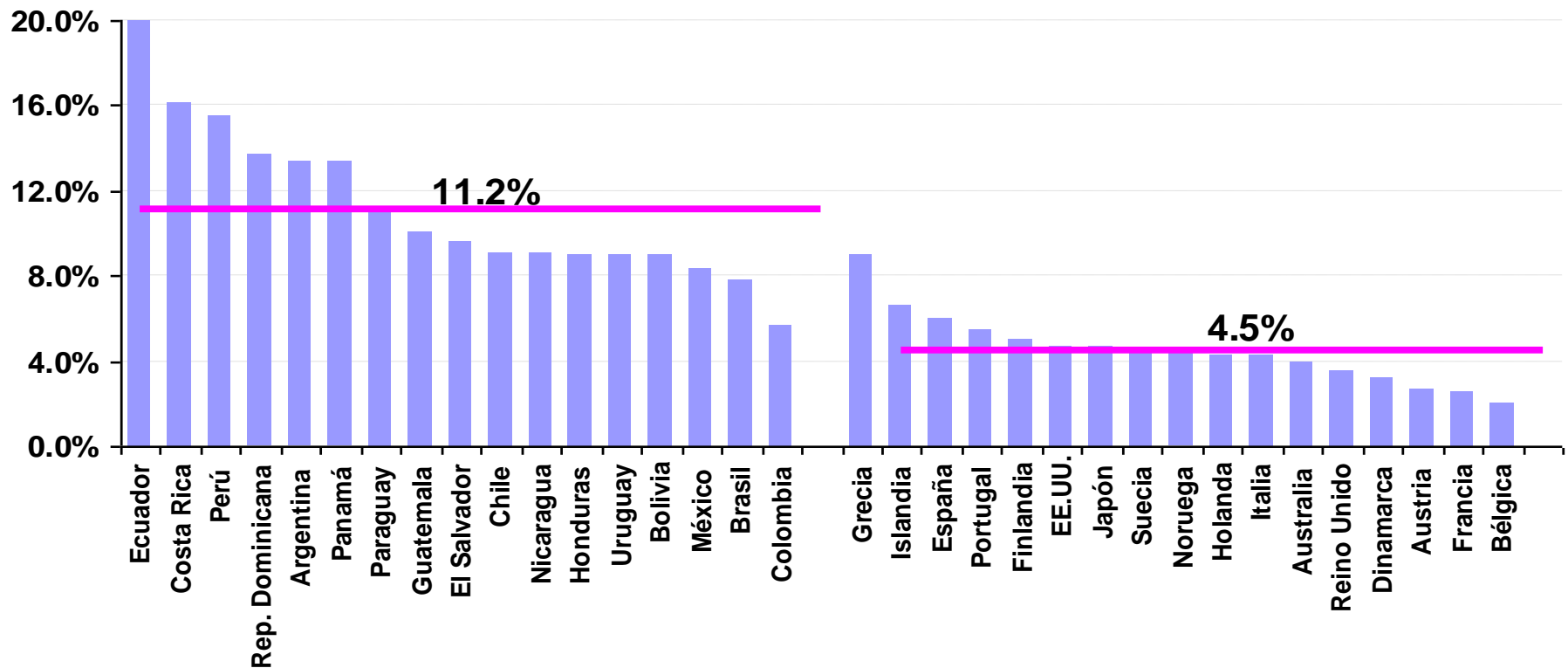
# La volatilidad del PIB es alta en América Latina

## Volatilidad del PIB per capita (1961-2013)



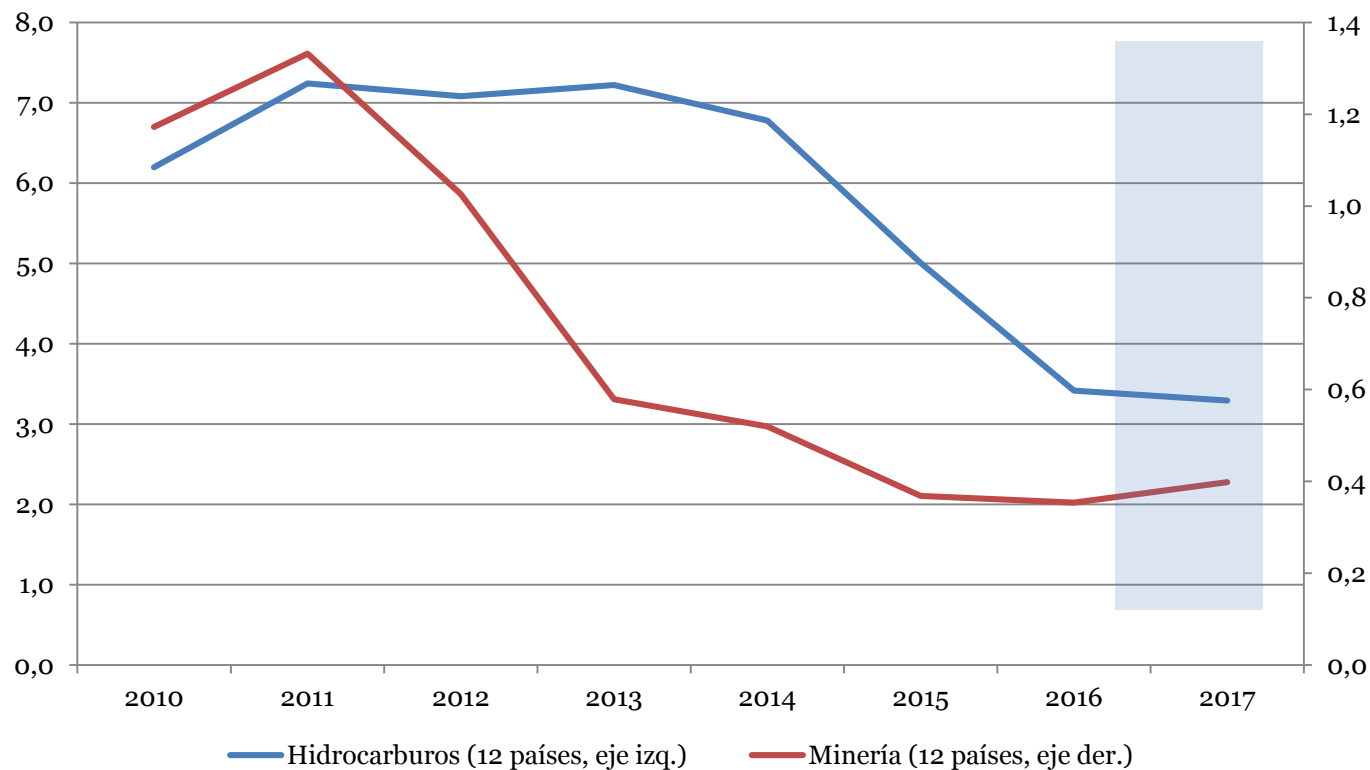
# La volatilidad de los ingresos tributarios es más alta en América

Volatilidad de los ingresos tributarios (excl. Seguridad Social)



# Debido en parte a la alta dependencia de los ingresos provenientes de los recursos naturales

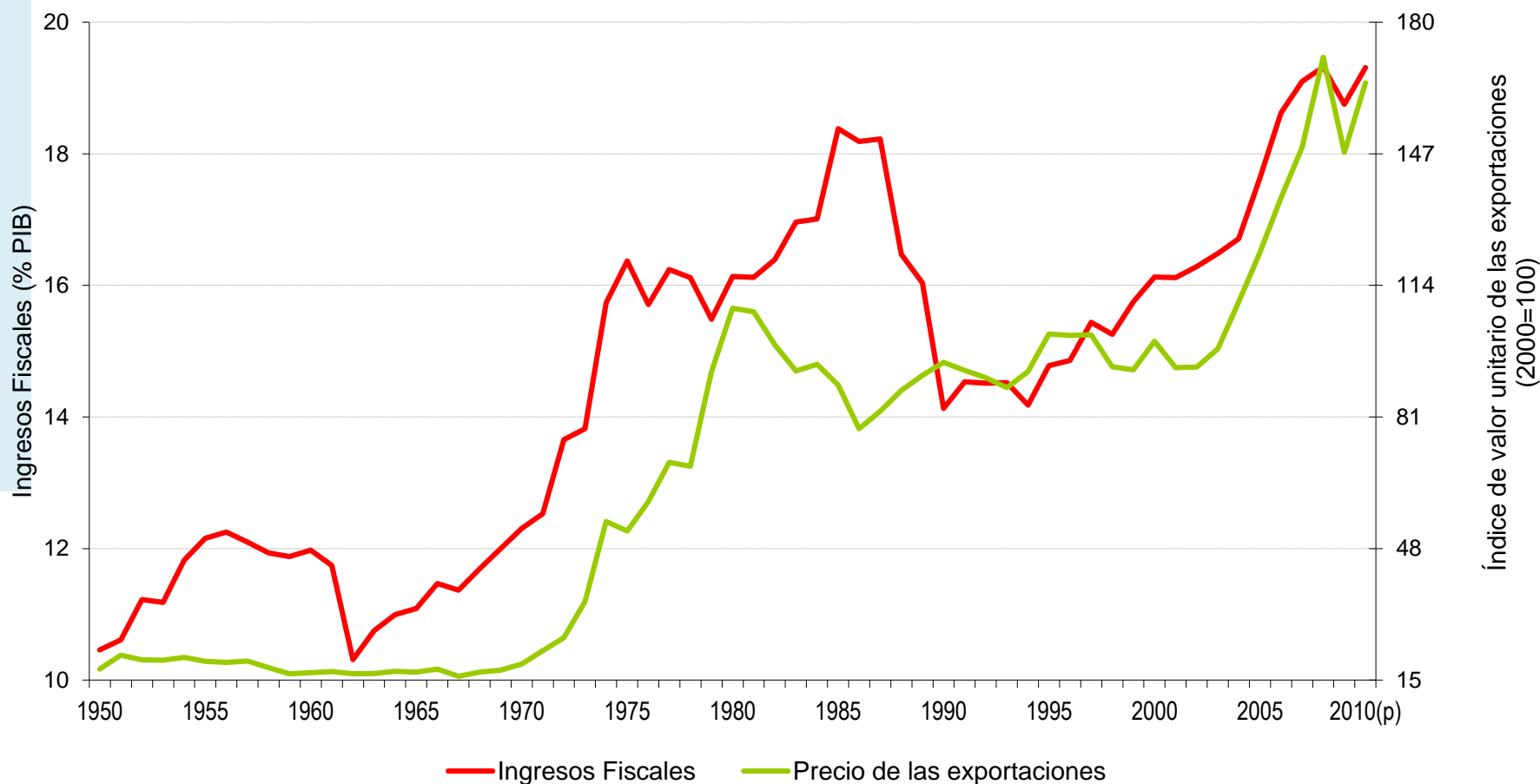
## INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS (En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018

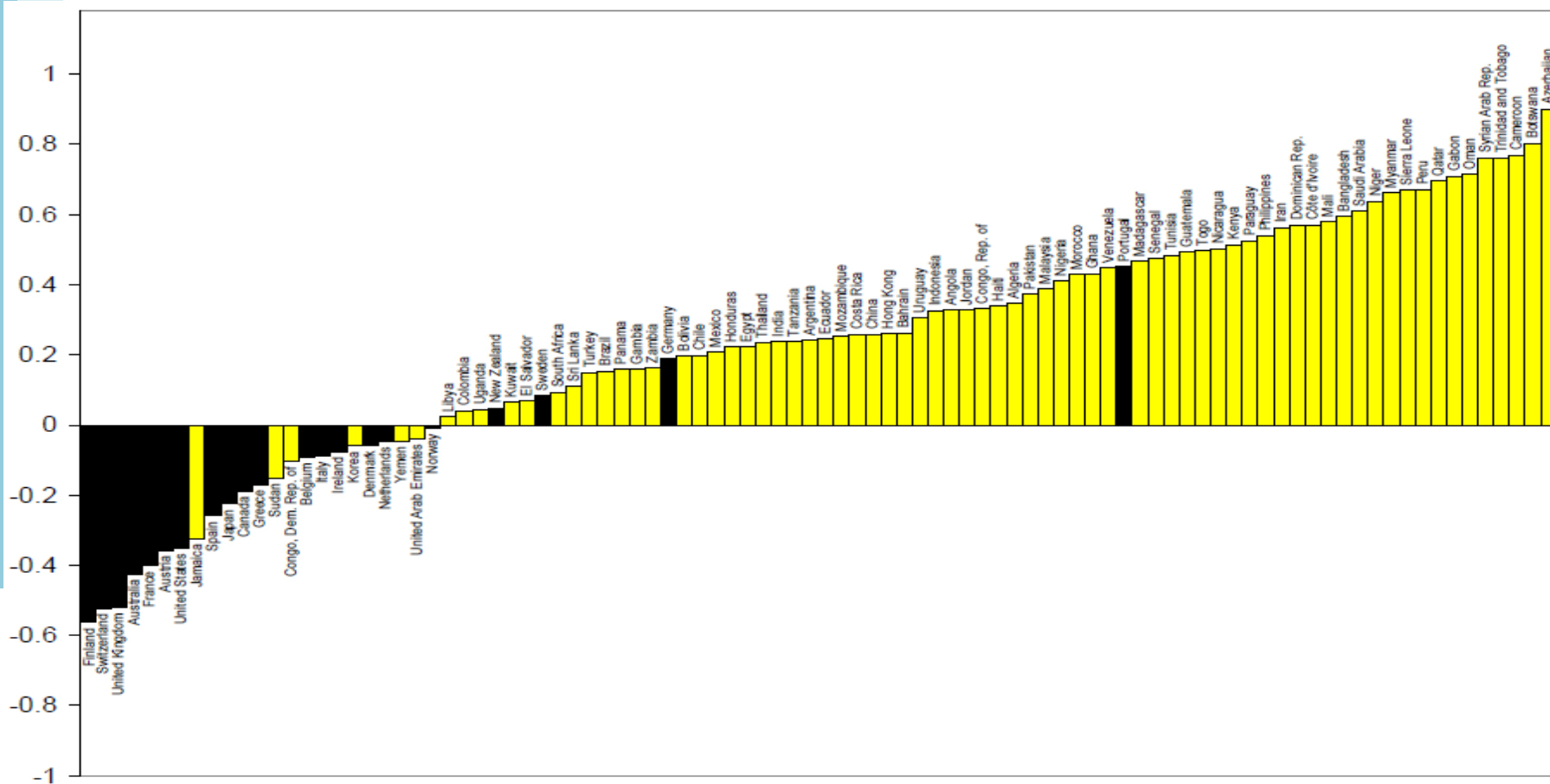
# La relación entre ingresos fiscales y precio de las exportaciones

## América Latina: Ingresos fiscales y precio de las exportaciones



# Y la política fiscal se caracteriza generalmente como procíclica

Procyclicality of Government Expenditure (1960-2009)



Source: Frenkel, Végh and Vuletin, 2011

# Distintos cambios en las reglas fiscales: flexibilidad, restricción y poco espacio para la inversión...

País	Gasto	Balance	Deuda	Cláusula de escape	Tratamiento preferente a la inversión	Gobierno Central	Cobertura más amplia (Gobierno General o SPNF)
Argentina	x		x		x		x
Brasil*	x	x	x	x	x		x
Chile		x				x	
Costa Rica		x			x		x
Colombia		x		x		x	
Ecuador	x	x	x	x	x		x
Honduras	x	x	x	x			x
Jamaica		x	x			x	
México		x	x		x		x
Panamá		x	x	x			x
Paraguay	x	x		x		x	
Perú	x	x					x
Uruguay			x	x			x

Fuente: elaboración sobre la base de la información institucional recolectada.



# Diferentes objetivos: Redistribución

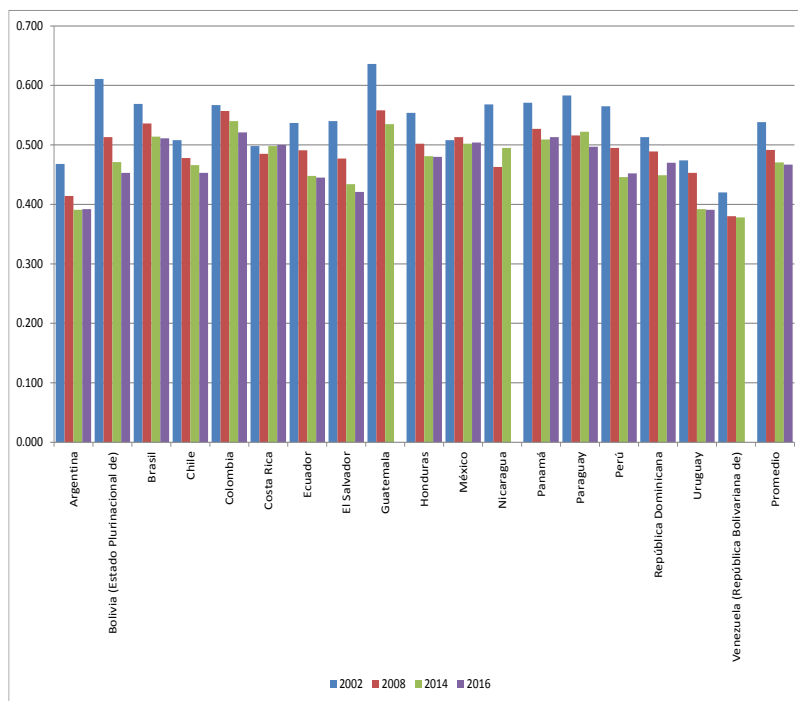


# Algunas características de la desigualdad en AL

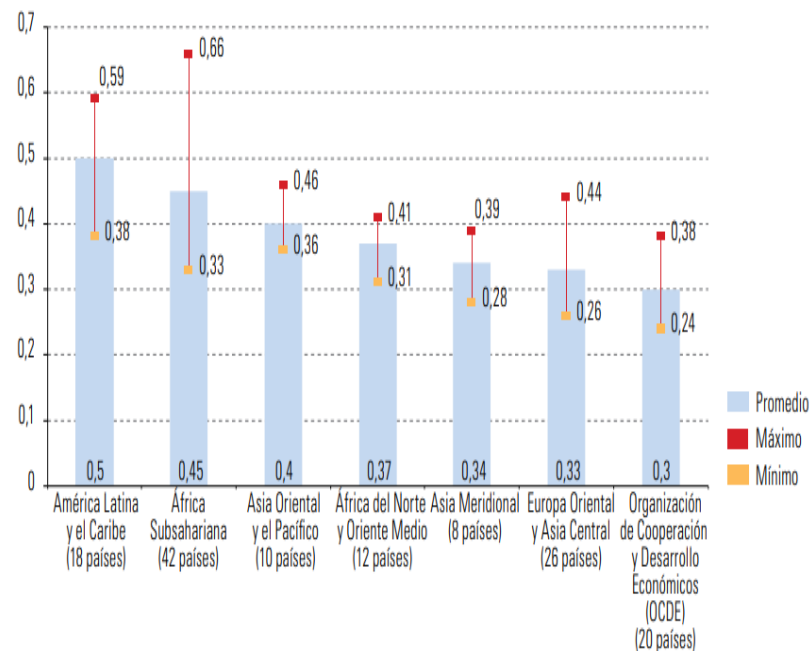
- I. Desigualdad de ingreso: comparación con otras regiones y evolución reciente
- II. Desigualdad en la distribución de la riqueza y su relación con el ingreso
- III. Desigualdad en el ingreso y movilidad intergeneracional
- IV. Altas disparidades regionales

# Si bien a partir de 2002 se observa un cambio de tendencia, la desigualdad se mantiene en los niveles más altos cuando se la compara con otras regiones

América Latina (18 países): Desigualdad, Índice de Gini, 2002-2016 (a)



América Latina y otras regiones: índice de Gini, alrededor del 2012 (b)



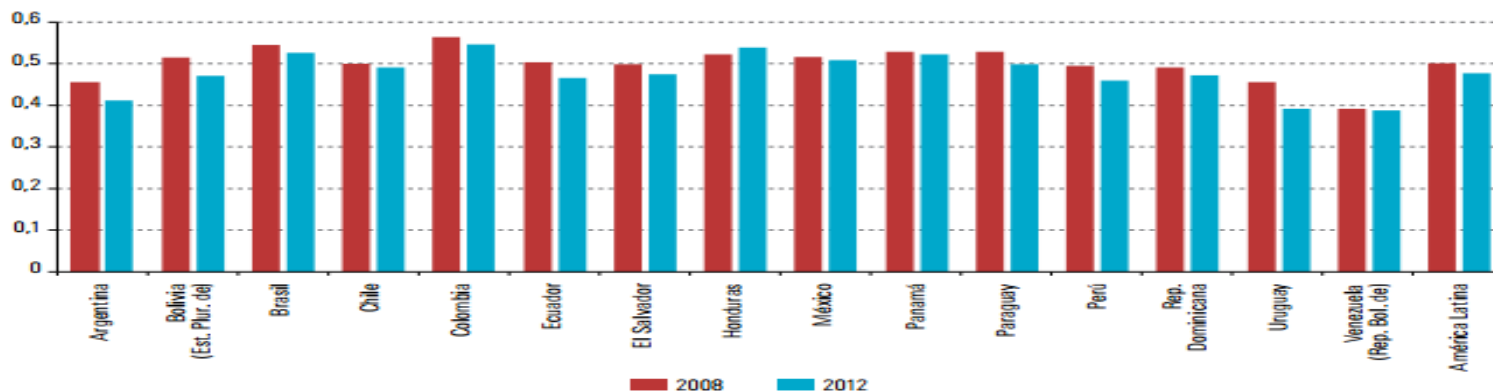
Fuente: CEPAL.

a) Panorama Social (2017), CEPAL

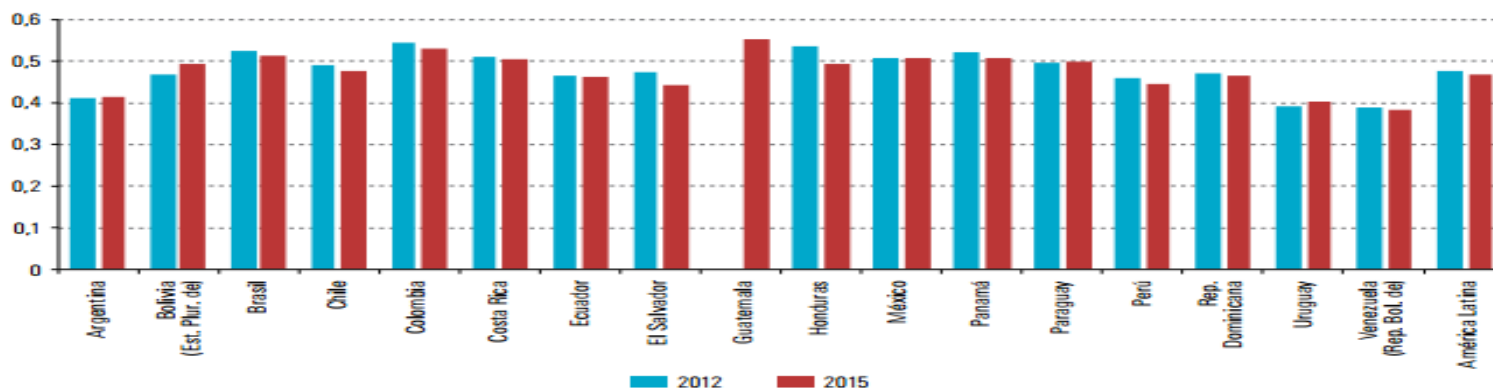
b) La ineficiencia de la desigualdad (2018). Documento presentado en el trigésimo periodo de sesiones, CEPAL.

# Entre 2008 y 2012 se registró el mayor descenso, bajando la velocidad en años recientes

**A. Alrededor de 2008 y de 2012**



**B. Alrededor de 2012 y de 2015**



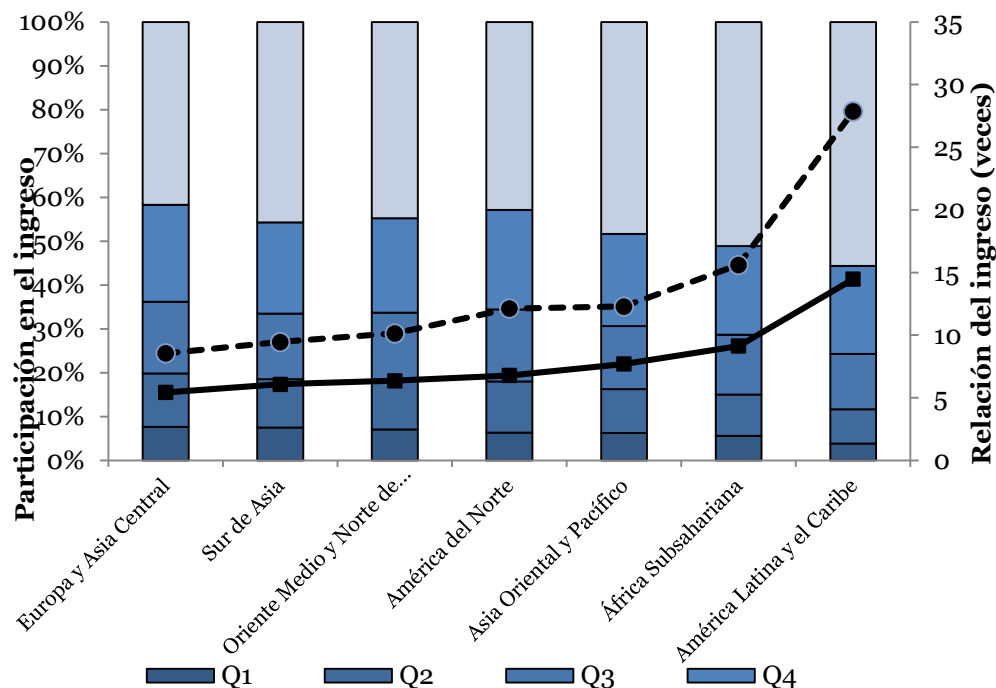
**Source:** Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the respective countries; World Bank, World Development Indicators [online].

<sup>a</sup> The regional data are expressed as simple averages, calculated using the latest observation available in each country for the 2000-2009 period.

<sup>b</sup> Organization for Economic Co-operation and Development.

# La relación entre el quintil más rico y el más pobre es significativamente más alto que en otras regiones del planeta

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO,  
(En porcentaje y número de veces)

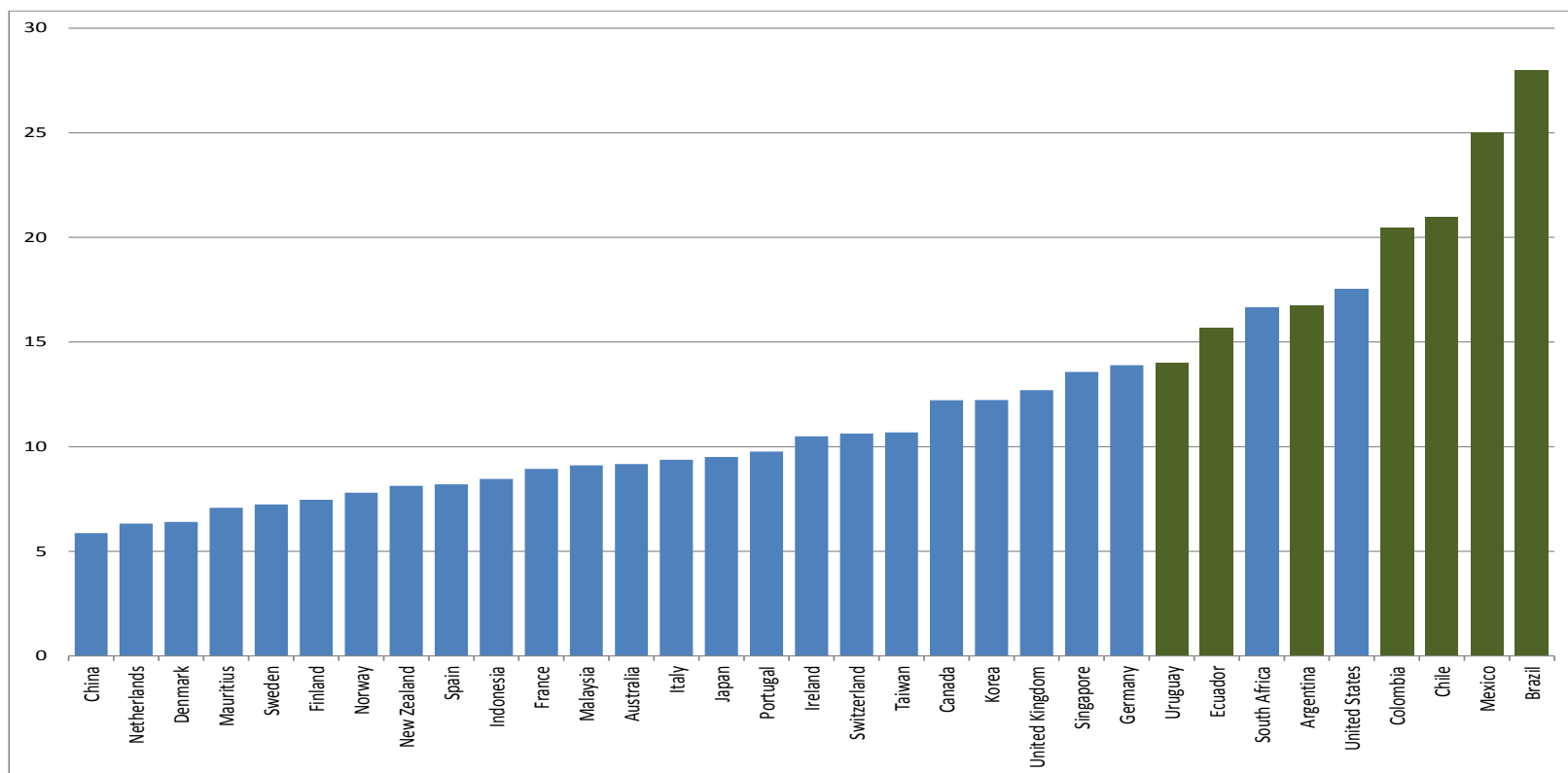


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators



# La alta concentración se confirma cuando se utilizan datos tributarios para calcular la desigualdad

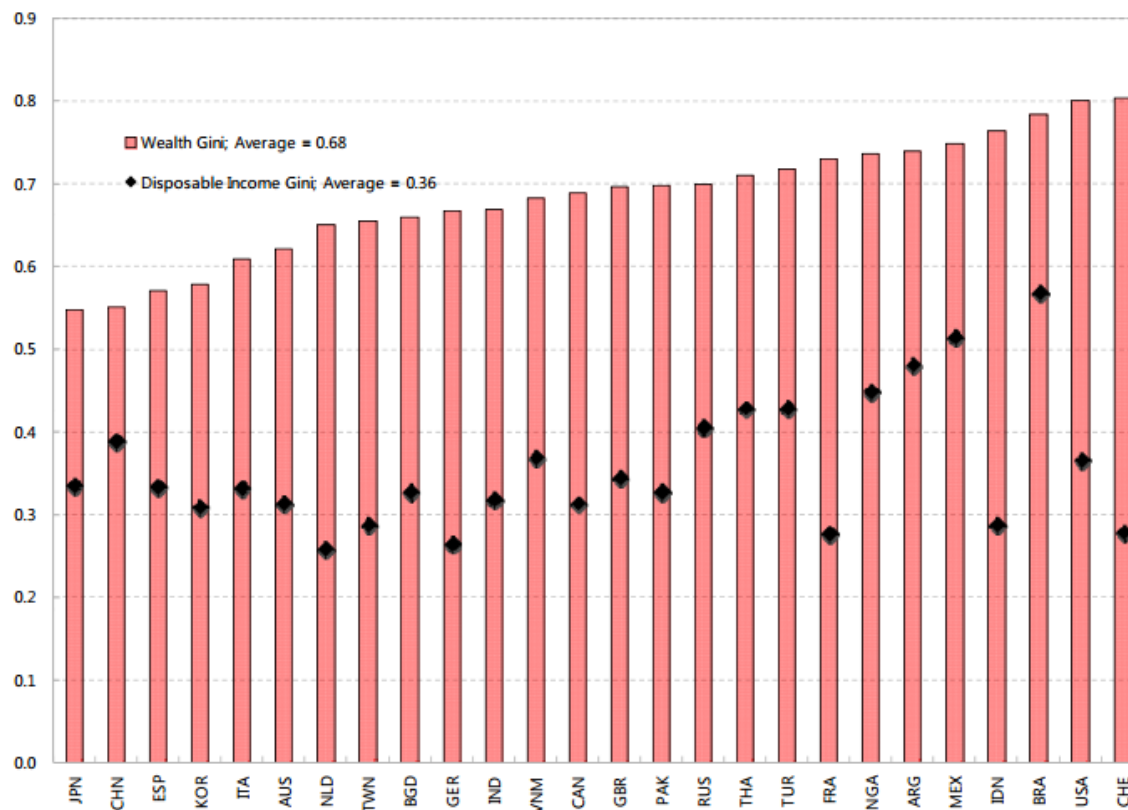
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL 1% MÁS RICO



Fuente: Jiménez (2015) con base en The World Top Incomes Database. Para Chile los datos fueron tomados del trabajo de Fairfield y Jorrot (2014), para Ecuador de Cano (2014), para México de Campos, Chávez y Esquivel (2014) y para Brasil de De Souza, Medeiros y Castro (2014).

# La distribución de la riqueza es más desigual aún que el ingreso

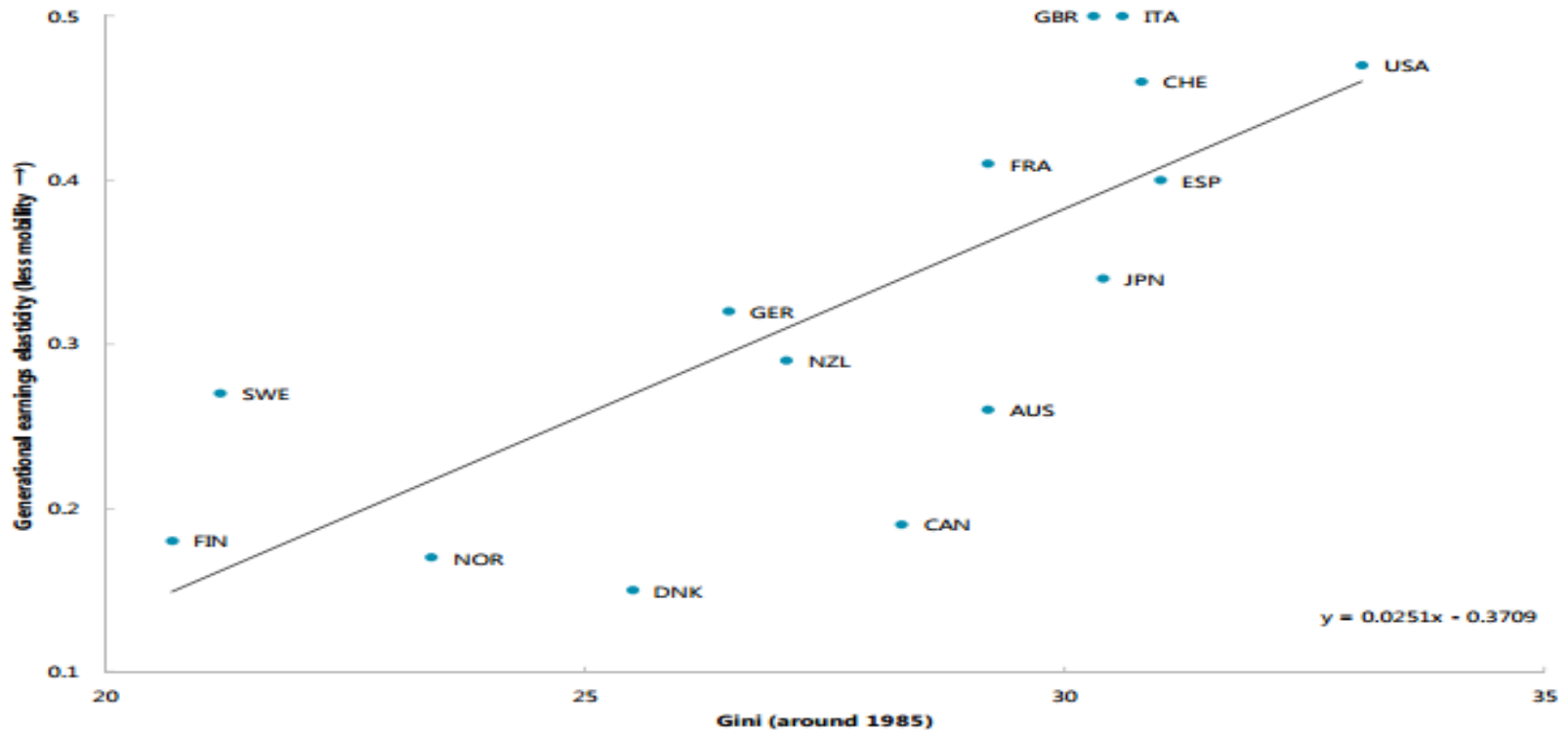
## DESIGUALDAD DEL INGRESO Y LA RIQUEZA EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, A PRINCIPIOS DE LOS 2000S



Fuente: International Monetary Fund (2014), "Fiscal policy and income inequality", policy paper (Washington).



# LA CURVA “GRAN GATSBY”: DESIGUALDAD DE INGRESOS Y MOVILIDAD ECONÓMICA

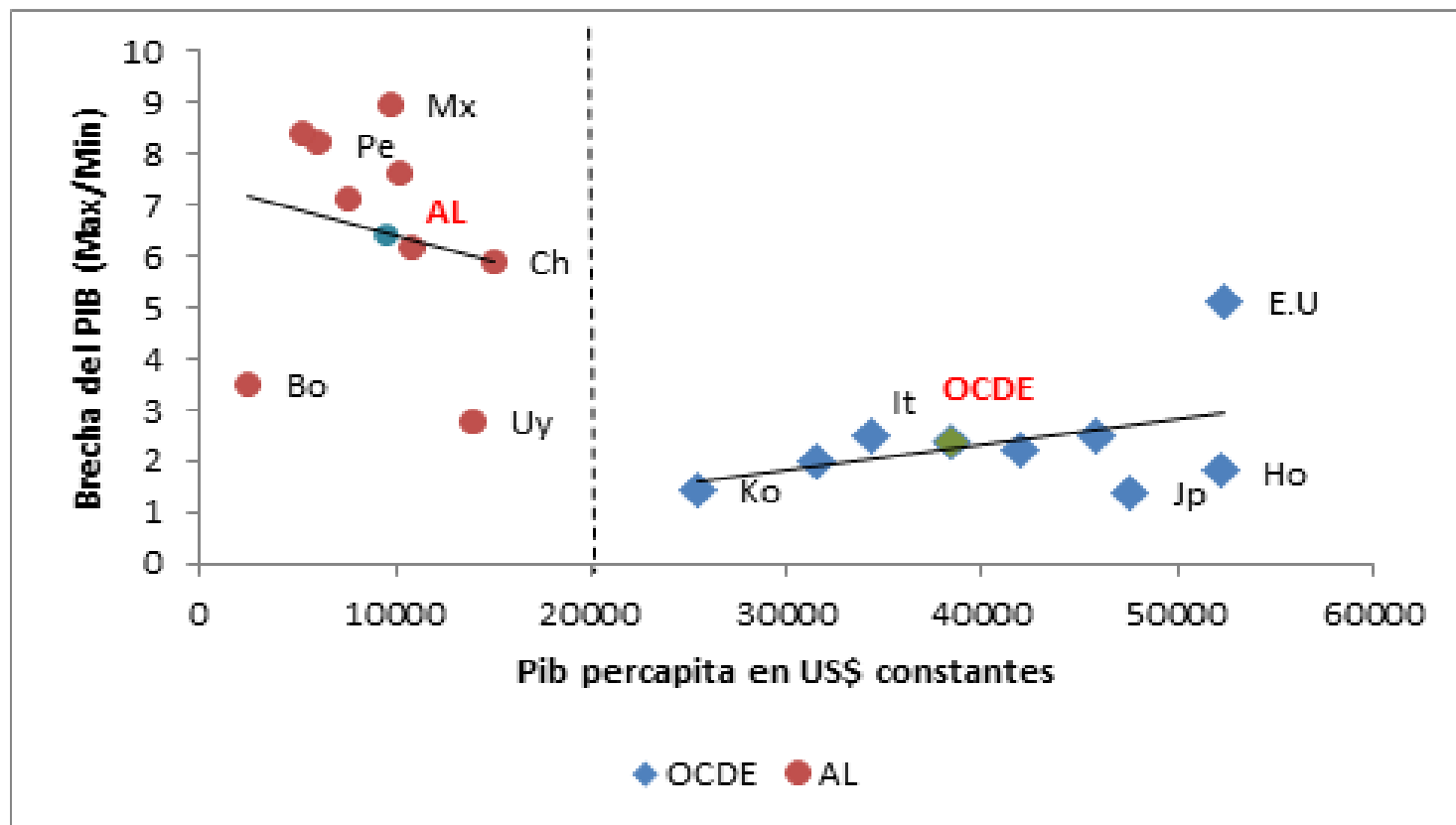


Fuente: International Monetary Fund (2014), “Fiscal policy and income inequality”, policy paper (Washington).

Nota: Las estimaciones de la elasticidad de ingresos intergeneracionales en el gráfico son la elasticidad entre el ingreso de un padre y el ingreso de un hijo. La pendiente hacia arriba de la línea indica que los países con una alta desigualdad de ingresos alrededor de 1985 (altos coeficientes de Gini) tenían altas elasticidades de ingresos intergeneracionales. Una alta elasticidad sugiere una fuerte relación entre los ingresos de un padre y del hijo y una menor movilidad de los ingresos a través de generaciones.

# Alta desigualdad territorial, medida por las brechas entre las regiones mas ricas y mas pobres

América Latina y OCDE : brecha del PIB y pib percápita



Fuente: elaboración con cifras oficiales de la CEPAL.

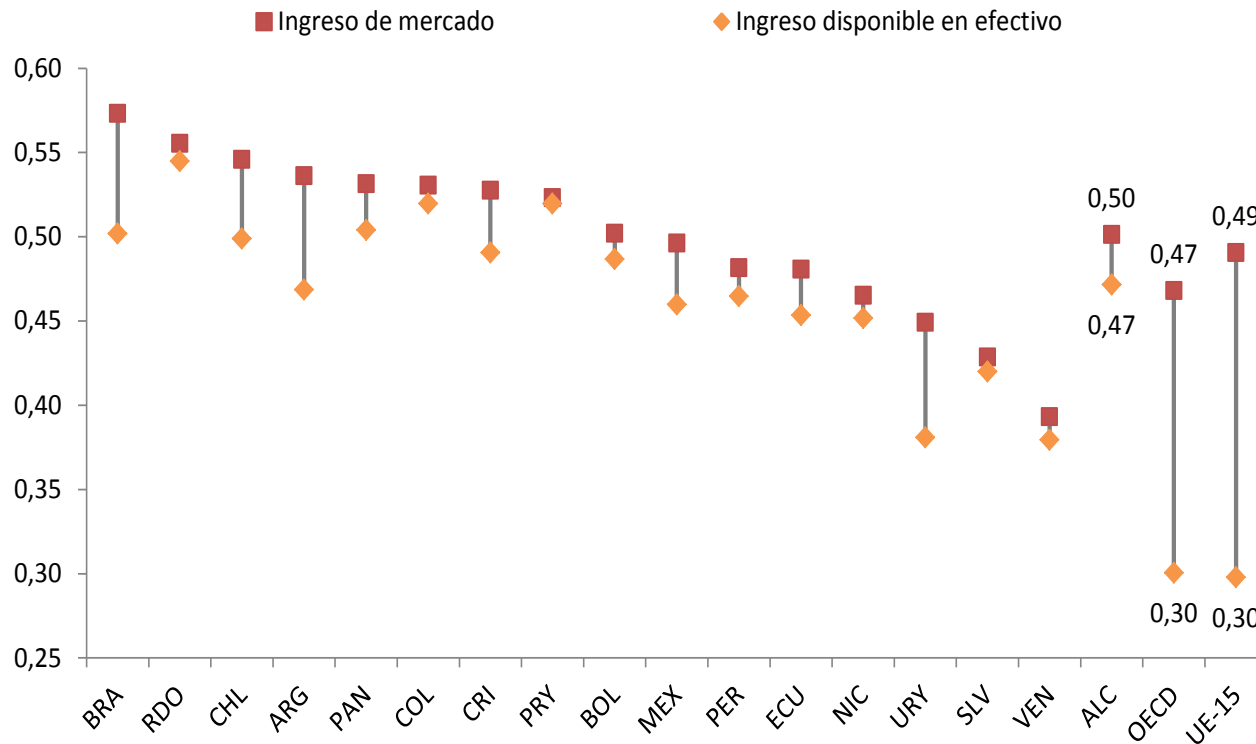


# El rol de la política fiscal en la distribución del ingreso

- A través del gasto público, principalmente gasto público social
- A través de su financiamiento: política tributaria
  - Nivel y estructura
- Debate entre gasto e ingreso y su impacto en términos distributivo
  - En el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo más poderoso que el sistema tributario.
  - Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede contribuir significativamente para disminuir la desigualdad.

# La política fiscal juega un papel muy limitado para mejorar la distribución del ingreso en AL

AMERICA LATINA Y OCDE: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES - Población total (*Índices de Gini – Alrededor de 2011*)

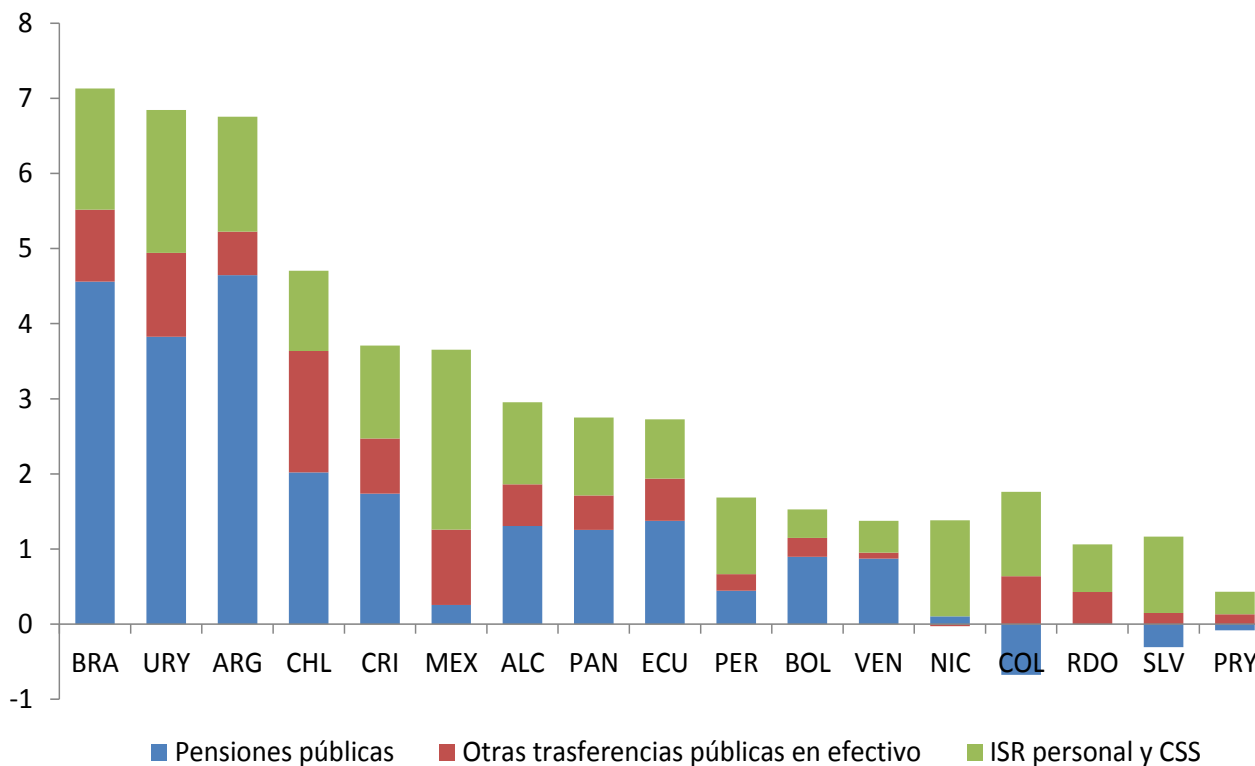


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.

# Fundamentalmente a través de pensiones y transferencias públicas, con poco impacto de los sistemas tributarios

## AMERICA LATINA: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL

(En puntos de Gini - Alrededor de 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.



# Desigualdad y tributación

- Las profundas desigualdades justifican por sí solas la necesidad de analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder ampliar la intervención pública para mejorar su impacto distributivo.
- En la última década, la discusión sobre la desigualdad ocupó un lugar de mayor envergadura en el debate público.
- La utilización de nueva información y metodologías, ha permitido contar con nuevas evidencias para poder avanzar en políticas adecuadas.
- No obstante, siguen pendientes reformas impositivas que aumenten la recaudación y contribuyan a la redistribución en mayor escala.
- Objetivo: estimular un debate regional sobre la distribución del ingreso (personal y regional), la riqueza y el rol redistributivo de los sistemas tributarios

# Equidad y política tributaria: algunos conceptos

- Como se conectan los principios de equidad con el sistema tributario?
- La equidad tributaria está relacionada con dos criterios básicos que intentan justificar la aplicación y el reparto de los impuestos:
  - el criterio del beneficio, que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y, en este sentido, guarda una estrecha relación con la vertiente del gasto;
  - el criterio de capacidad contributiva, que pone el acento en la capacidad económica de las personas para repartir las cargas impositivas, y que sirven para justificar la aplicación de criterios de progresividad.

# Equidad y política tributaria: una introducción conceptual

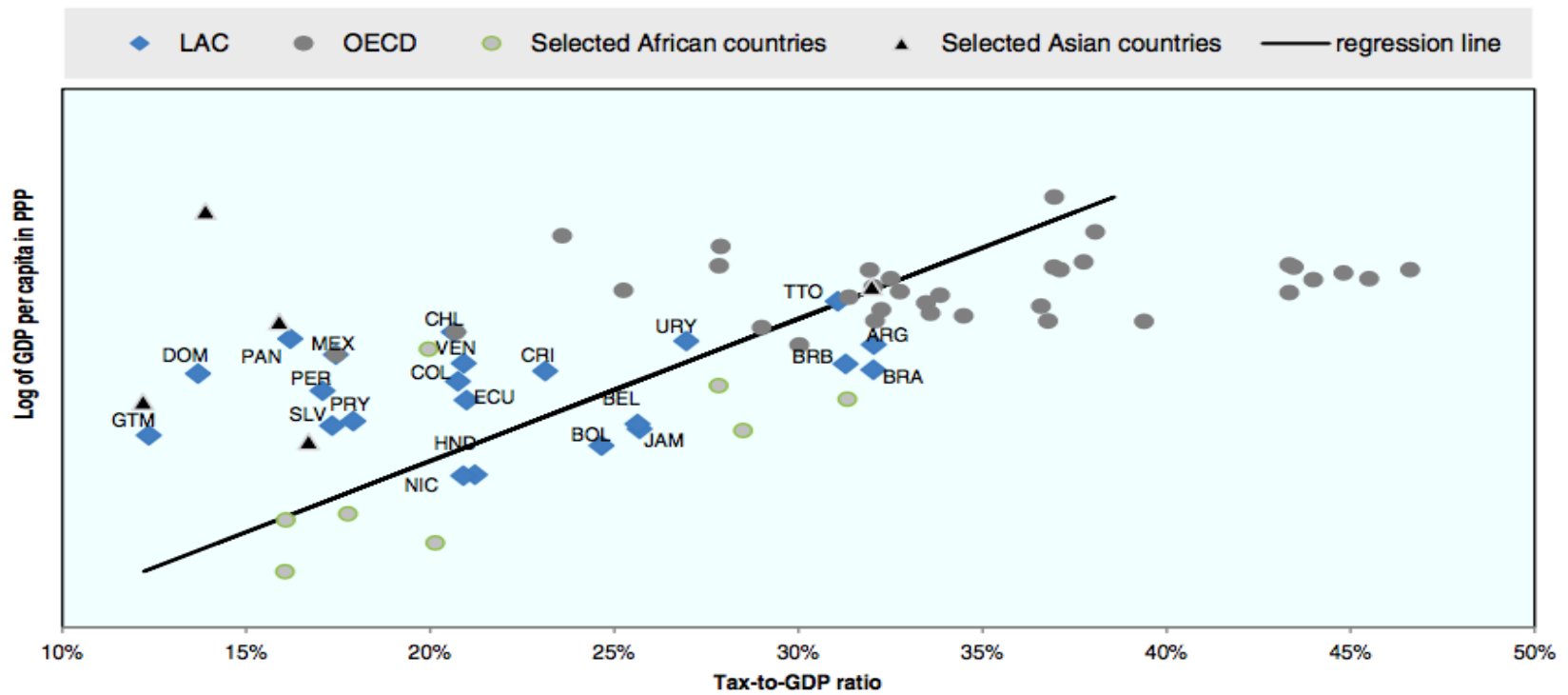
- Principio de equidad impositiva
- ....«todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas». ....
- De aquí se desprenden los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación:
  - equidad horizontal («trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias»)
  - equidad vertical («trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas»).
- Como se imaginarán, la puesta en práctica de estos principios y su adecuada coordinación reviste grandes dificultades.

# Porque la politica tributaria de la region ha tenido tan poco impacto distributivo?

- **Insuficiente y volatil carga tributaria**
  - Insuficiente cuando se la compara con otras regiones como con la demanda de gasto público (recurrentes deficits)
  - Los ingresos fiscales dependen de bases imponibles volatiles, como el consumo y los precios de los recursos naturales
  - Ingresos tributarios son tres veces más volatiles que en los paises desarrollados
- **Estructura desbalanceada**
  - Sesgada hacia impuestos al consumo
  - Si bien los impuestos a la renta crecieron, existe una significativa brecha en el IRP cuando se compara con otras regiones
  - El IR esta principalmente basado en IR sobre sociedades y el IRP sobre ingresos salariales
- **Estrecha base imponible**
  - Alta informalidad sumada a la evasión restringe las ya estrechas bases imponibles
  - Uso extendido de gastos tributarios genera importantes perdidas recaudatorias
  - Extendido uso de regimenes simplificados

# La relación entre carga tributaria y nivel de PIB muestra que hay espacio para aumentar los impuestos....

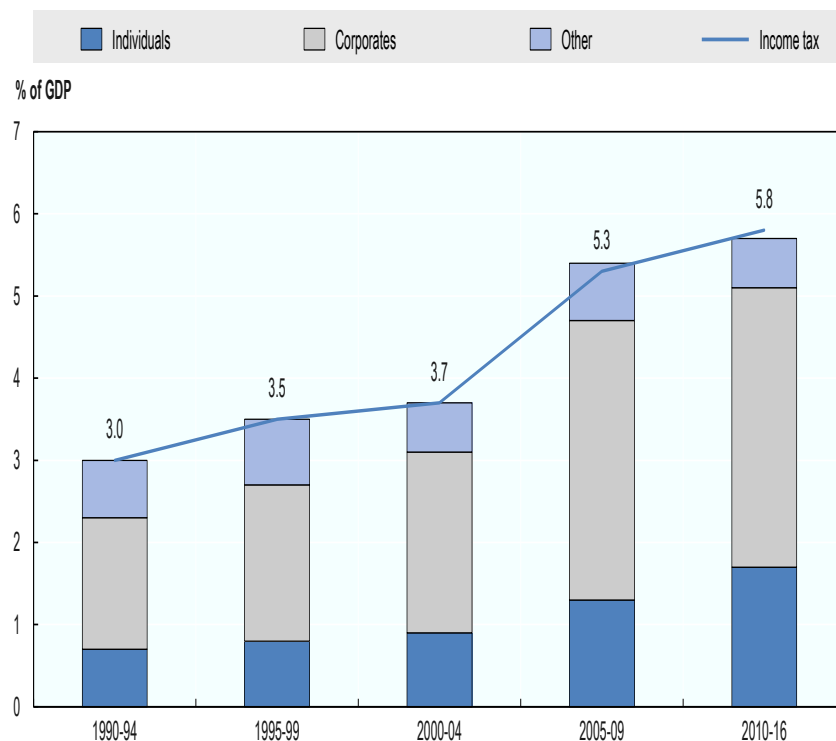
Carga tributaria y PIB per capita  
(en porcentajes del PIB y logs)





# El impuesto a la renta ha crecido en la última década, empujado por el impuesto sobre sociedades

**América Latina: Evolución y estructura del impuesto a la renta**  
(En Porcentaje del PIB)



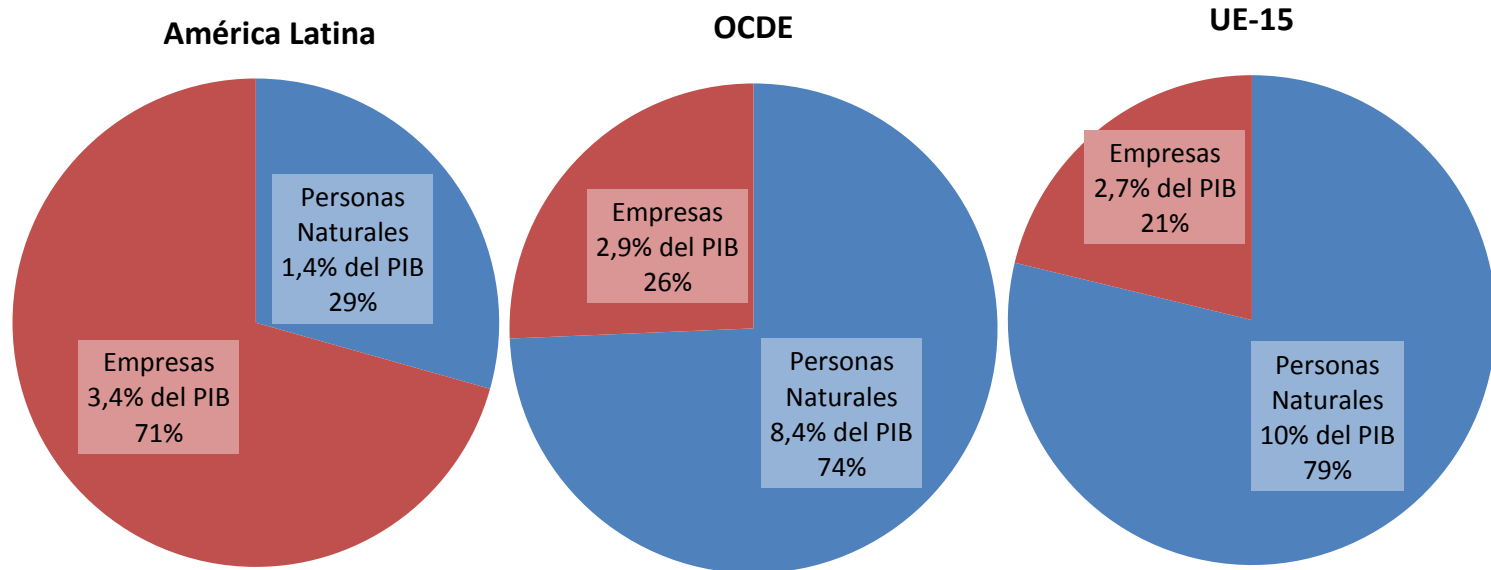
**América Latina (11), OCDE y UE: impuesto al ingreso personal y a corporaciones**  
(En Porcentaje del PIB)

Countries	Revenues as % of GDP		As a share of total income tax (1000)	
	Individuals (1100)	Corporates (1200)	Individuals (1100)	Corporates (1200)
Argentina	3.2	3.2	48.9	48.3
Bolivia	0.2	5.4	4.0	96.0
Brazil	2.5	2.7	37.1	40.9
Colombia	1.2	5.1	18.5	77.9
Costa Rica	1.4	2.3	31.0	52.9
El Salvador	2.8	2.4	47.8	40.3
Dominican Republic	1.2	2.0	29.7	51.5
Guatemala	0.4	2.4	10.4	67.3
Honduras	1.8	3.6	34.0	66.0
Panama	1.5	1.8	37.1	43.5
Uruguay	3.1	2.5	52.6	42.9
<b>Latin America (11)</b>	<b>1.8</b>	<b>3.0</b>	<b>31.9</b>	<b>57.1</b>
<b>OECD (35)</b>	<b>8.4</b>	<b>2.8</b>	<b>71.6</b>	<b>26.0</b>
<b>EU (15)</b>	<b>10.0</b>	<b>2.7</b>	<b>78.8</b>	<b>21.2</b>

Fuente: OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2018), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean

# La preponderancia del impuesto a la renta a las sociedades sobre personas físicas debilita el músculo redistributivo del sistema tributario

**AMÉRICA LATINA, OCDE Y UE 15: ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA**  
*En porcentajes del PIB y del total recaudado*



# La tendencia general fue al aumento de las alícuotas mínimas y reducción de las máximas

## AMÉRICA LATINA: TASAS MARGINALES MÁXIMAS Y MÍNIMAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS POR PAISES, 1985-2016

En porcentajes

	1985 o 1986		1992		2000		2008		2016	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Argentina	16.5	45	15	30	9	35	9	35	9	35
Bolivia	n/a	30	10	10	13	13	13	13	13	13
Brasil	0	60	10	25	15	27.5	15	27.5	7.5	27.5
Chile	0	57	5	50	5	45	5	40	4	40
Colombia	n/a	49	5	30	10	35	19	33	19	33
Costa Rica	5	50	10	25	10	25	10	15	10	15
Ecuador	19	40	10	25	5	15	5	35	5	35
El Salvador	3	60	10	30	10	30	10	30	10	30
Guatemala	11	48	4	34	15	25	15	31	5	7
Honduras	3	40	12	40	10	25	10	25	15	25
México	3	55	3	35	3	40	1.92	28	1.92	35
Nicaragua	15	50	8	35.5	10	30	10	30	15	30
Panamá	13	56	3.5	56	2	30	16.5	27	15	25
Paraguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	8	10
Perú	2	56	6	37	15	30	15	30	8	30
República Dominicana	2	73	3	70	15	25	15	25	15	25
Uruguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	10	25	10	30
Venezuela	12	45	10	30	6	34	6	34	6	34
<b>América Latina (18)</b>	<b>7.5</b>	<b>50.9</b>	<b>7.8</b>	<b>35.2</b>	<b>9.6</b>	<b>29.0</b>	<b>10.9</b>	<b>28.4</b>	<b>9.8</b>	<b>26.6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de USAID Collecting Taxes 2011-12.

# Las alícuotas mínimas y máximas se aplican de forma diferente que en otras regiones

**Ingreso gravable y alícuotas legales del Impuesto a la Renta en América Latina y otras regiones**

*(como porcentaje del PIB per cápita y en porcentajes)*

	Ingreso gravable IRPN <sup>a/</sup>		Alícuota (en %)	
	Mínimo	Máximo	Mínima	Máxima
<b>América Latina (18) b/</b>	<b>1.40</b>	<b>7.34</b>	<b>9.8</b>	<b>26.6</b>
Caribe (11)	1.37	4.30	17.7	31.1
Este Asiático y Pacífico (29)	1.06	11.17	9.1	28.2
Europa Oriental y Asia Central (31)	0.94	3.67	13.7	19.2
Medio Oriente y Norte de África (15)	0.77	6.27	9.4	26.6
Asia del Sur (7)	2.27	27.44	5.6	25.7
África Sub-Sahariana (47)	2.17	12.89	10.4	35.0
Europa Occidental (20)	0.31	3.98	14.6	40.9
EEUU y Canadá (2)	0.60	5.56	12.50	32.00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de USAID Collecting Taxes 2011-12.

# El promedio esconde importantes diferencias

## Ingreso gravable y alícuotas legales del Impuesto a la Renta en América Latina (como porcentaje del PIB per cápita y en porcentajes)

	Nivel de ingreso para aplicación de tasa mínima (nivel de exención) a/		Nivel de ingreso para aplicación de tasa marginal máxima b/	
	2007	2016	2007	2016
Argentina	0.5	0.2	4.7	2.4
Bolivia	0.1	0.2	0.1	0.2
Brasil	1.5	0.8	3.0	1.9
Chile	1.2	0.8	13.6	9.1
Colombia	2.4	1.8	10.1	6.9
Costa Rica	1.8	1.5	2.7	2.2
Ecuador	2.7	1.9	23.5	19.0
El Salvador	1.1	1.3	10.4	5.8
Guatemala	3.1	1.9	13.9	9.5
Honduras	3.2	2.0	22.9	8.5
México	0.1	0.7	4.7	19.6
Nicaragua	3.3	1.6	33.4	8.0
Panamá	1.9	0.8	6.3	3.6
Paraguay	...	5.8	...	9.7
Perú	2.5	1.4	19.3	8.8
R. Dominicana	2.3	1.3	4.9	2.7
Uruguay	...	0.6	...	9.8
Venezuela d/	1.6	0.6	9.2	4.6
<b>América Latina (16) e/</b>	<b>1.8</b>	<b>1.2</b>	<b>11.4</b>	<b>7.0</b>
<b>América Latina (18)</b>	<b>1.8</b>	<b>1.4</b>	<b>11.4</b>	<b>7.3</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación oficial, CIAT y CEPAL para el año 2016 y USAID Collecting Taxes 2012-2013 para el año 2007

# Si bien el Impuesto a la Renta Personal recae en los deciles de mayores ingresos, las tasas efectivas son mucho menores que las legales

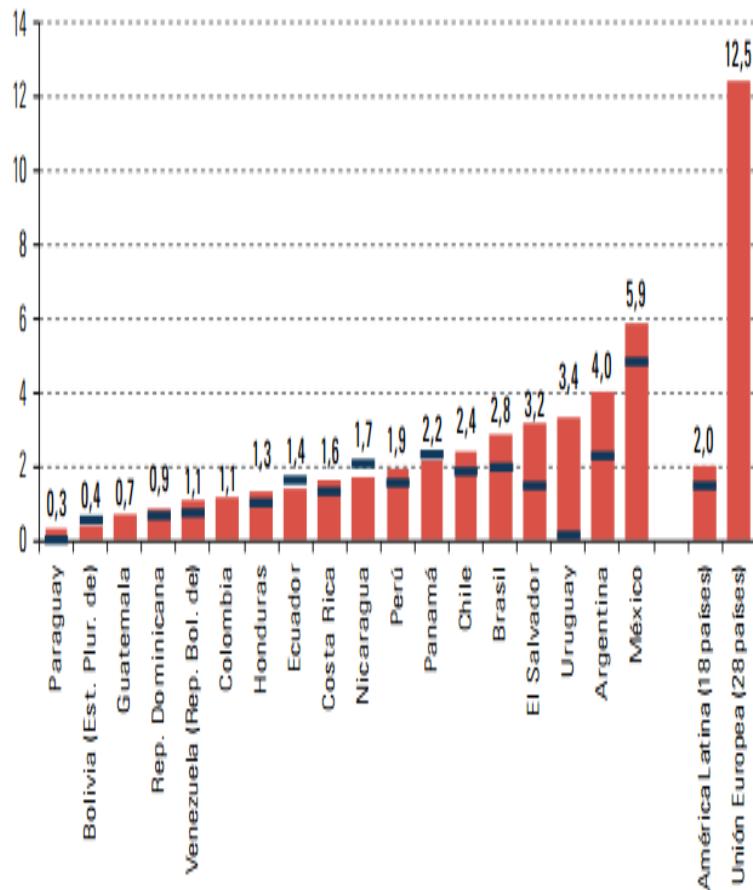
## PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA- ALREDEDOR DE 2011

País	Año	Progresión de tasas medias (En porcentajes del ingreso)											Índice de Kakwani	Concentración de la recaudación (en %)	
														40% inferior	20% superior
		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total			
Argentina	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,9	2,5	9,1	3,9	0,42	0,00	96,10
Brasil	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	6,6	2,8	0,43	0,00	99,20
Chile	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	7,1	3,2	0,44	0,00	98,50
Colombia	2011	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,8	4,4	2,1	0,37	1,00	93,10
Costa Rica	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,5	1,6	5,3	2,4	0,40	0,00	96,50
Ecuador	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,9	0,52	0,00	99,90
El Salvador	2011	0,0	0,2	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6	0,9	1,6	4,8	2,1	0,41	0,20	89,30
Honduras	2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,9	1,3	0,40	0,00	99,80
México	2010	-2,1	-1,9	-1,4	-0,9	-0,2	-0,6	1,4	2,6	4,7	10,6	5,0	0,44	-3,60	94,70
Nicaragua	2009	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	4,8	1,8	0,48	0,00	98,20
Panamá	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	7,1	3,0	0,44	0,00	99,00
Paraguay a/	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,2	0,5	0,43	0,10	96,80
Perú	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,8	1,5	5,8	2,5	0,41	0,10	93,70
R. Dominicana	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6	4,3	2,0	0,39	0,00	99,50
Uruguay b/	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,9	1,8	3,5	8,4	3,5	0,45	0,10	89,60
Venezuela	2011	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	2,3	0,7	0,54	0,10	96,20

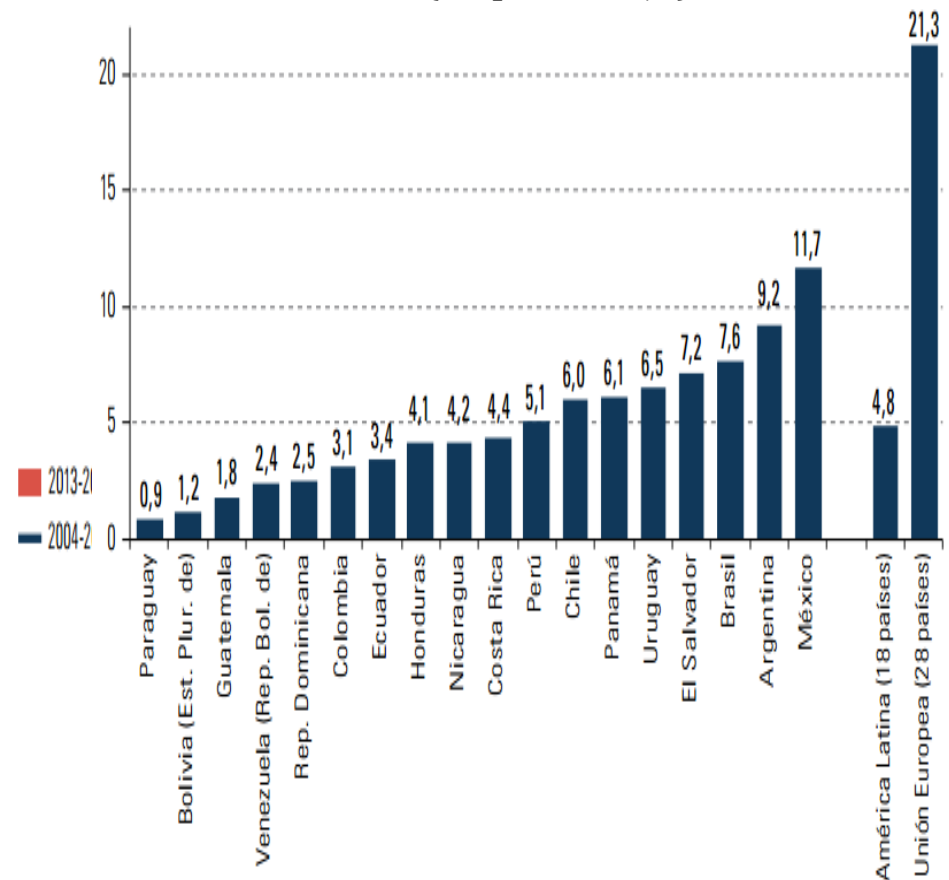
Fuente: CEPAL-IEF (2014) sobre la base de encuestas de hogares.

# El potencial redistributivo del IRP es débil cuando se compara con otras regiones

AL y UE: reducción de gini debido al ISR,  
2004-2014  
(En porcentaje)

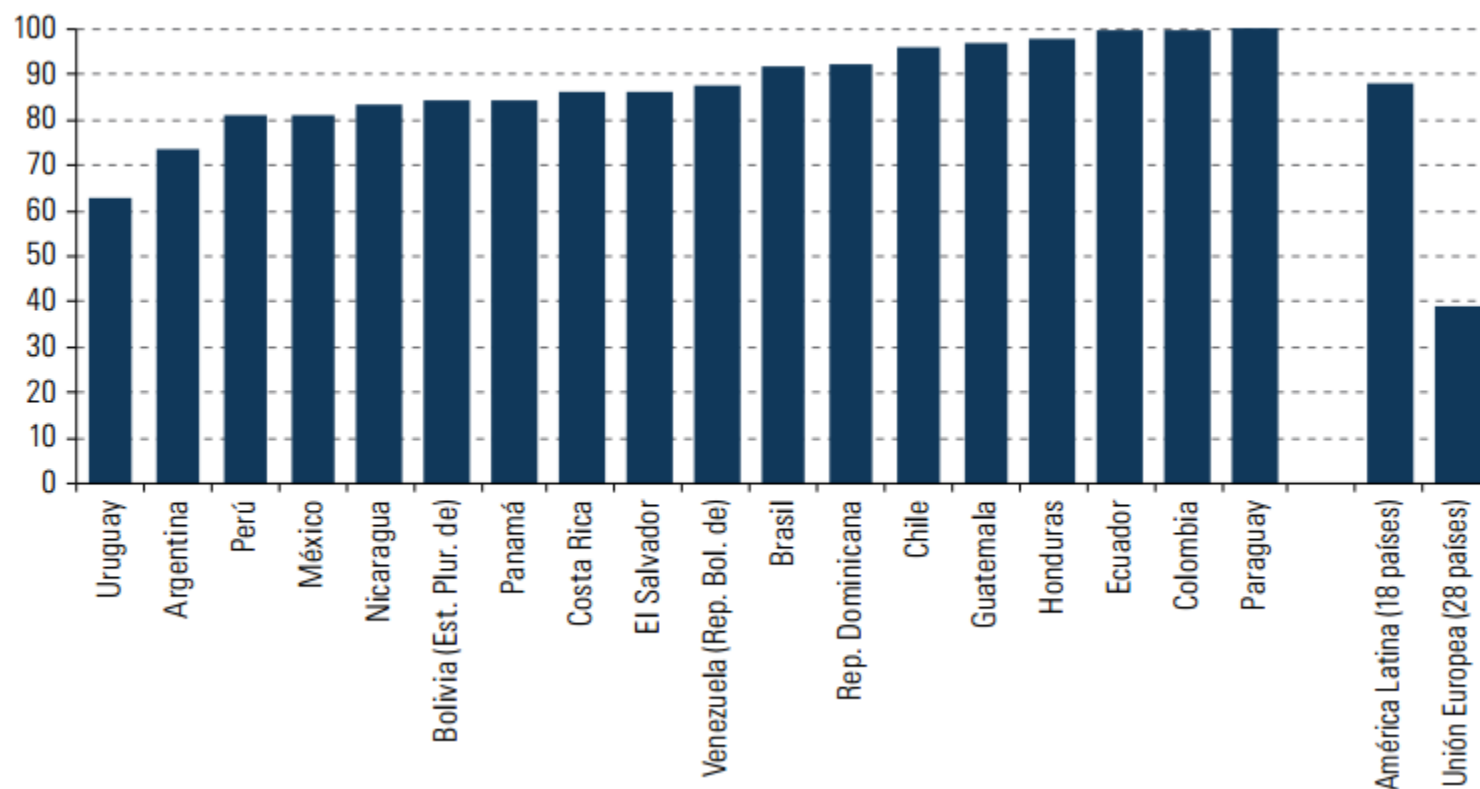


AL y UE: tasa media efectiva del decil 10,  
alrededor del 2014  
(En porcentaje)



# Otro desafío: incorporar a la clase media en el pago del ISR

AL y UE: participación del ISR de las personas físicas proveniente del decil X en el total de la recaudación  
(En porcentaje)

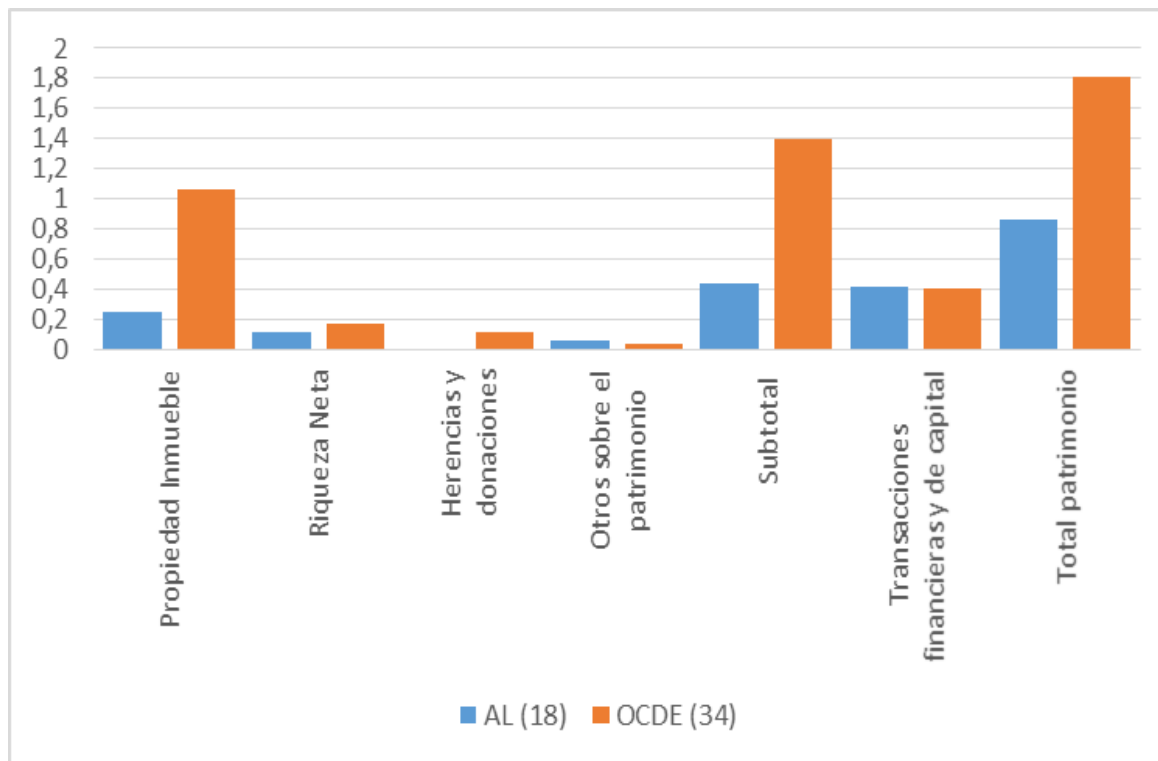


Fuente: elaboración con cifras oficiales de CEPAL



# La recaudación de los impuestos sobre el patrimonio es menos de la mitad de lo que recaudan los países de la OCDE

ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: Fuente: OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2018), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean y (OECD) Revenue Statistics



# La alta evasión restringe aún más las estrechas bases tributarias, siendo mayor en IR que sobre IVA

## Tasas estimadas de incumplimiento tributario en el Impuesto al Valor Agregado y en el Impuesto a la Renta

	IVA		Impuesto sobre la renta			
	Año	Evasión	Año	Total	De las personas jurídicas	De las personas físicas
Argentina	2007	19,8	2005	49,7	49,7	49,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	17,9	...	...	...	...
Brasil	2015	27,5	2014	28,1	26,6	34,1
Chile	2015	20,3	2009	31,0	31,0	27,0
Colombia	2015	20,1	2012	34,4	34,4	...
Costa Rica	2013	33,1	2013	66,2	70,0	57,3
Ecuador	2004	31,8	2005	63,8	65,3	58,1
El Salvador	2010	33,1	2005	45,3	51,0	36,3
Guatemala	2015	34,2	2006	63,7	62,8	69,9
México	2012	24,3	2012	28,9	31,4	26,3
Nicaragua	2013	31,8	...	...	...	...
Panamá	2012	39,7	...	...	...	...
Paraguay	2014	30,9	...	...	...	...
Perú	2014	28,3	2006	48,5	51,6	32,6
República Dominicana	2014	38,6	2009	65,2	68,9	51,8
Uruguay	2012	13,4	2013	...	39,6	...
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	2000-2005	45,6	...	...

Fuente: elaboración con cifras oficiales de CEPAL

# Las bases imponibles de los principales tributos en AL sufrieron un proceso de erosión a través del otorgamiento de exenciones y beneficios

## GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR TIPO DE IMPUESTO - AÑO 2012 (EN PORCENTAJES DEL PIB Y DEL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN)

Impuesto	ARG	BRA <sup>c</sup>	CHI	COL <sup>d</sup>	CRI	ECU (2011)	GUA <sup>e</sup>	HON (2011)	MEX	PER	URU
IVA	1,17	0,48	0,83	2,51	3,54	2,40	1,96	3,44	1,53	1,32	2,95
Renta	0,56	1,39	3,62	0,90	1,82	3,11	5,91	1,91	2,23	0,37	2,29
<i>Pers. Naturales</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,70</i>	<i>2,77</i>	<i>0,30</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,71</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,95</i>	<i>0,84</i>	<i>0,15</i>	<i>0,63</i>
<i>Pers. Jurídicas</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,69</i>	<i>0,85</i>	<i>0,60</i>	<i>n.d.</i>	<i>2,40</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,96</i>	<i>1,39</i>	<i>0,22</i>	<i>1,66</i>
Seguridad Social	0,33	0,91	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Selectivos	0,31	-	-	-	0,14	-	0,02	0,68	1,15	0,07	0,08
Comercio exterior	0,12	0,07	-	-	0,07	-	0,15	0,10	-	0,17	-
Otros	0,03	0,37	-	-	0,06	-	0,37	0,86	0,08	-	1,08
<b>Total (% del PIB)</b>	<b>2,52</b>	<b>3,22</b>	<b>4,45</b>	<b>3,41</b>	<b>5,62</b>	<b>5,50</b>	<b>8,40</b>	<b>6,99</b>	<b>4,99</b>	<b>1,94</b>	<b>6,40</b>
<b>Total (% de la recaudación)</b>	<b>6,76</b>	<b>8,88</b>	<b>21,36</b>	<b>17,40</b>	<b>26,79</b>	<b>27,18</b>	<b>68,25</b>	<b>39,91</b>	<b>25,45</b>	<b>10,70</b>	<b>24,40</b>

Fuente: Gómez Sabaini y Morán (2014) sobre la base de informes oficiales de los países.



# Que han hecho los países en la última década

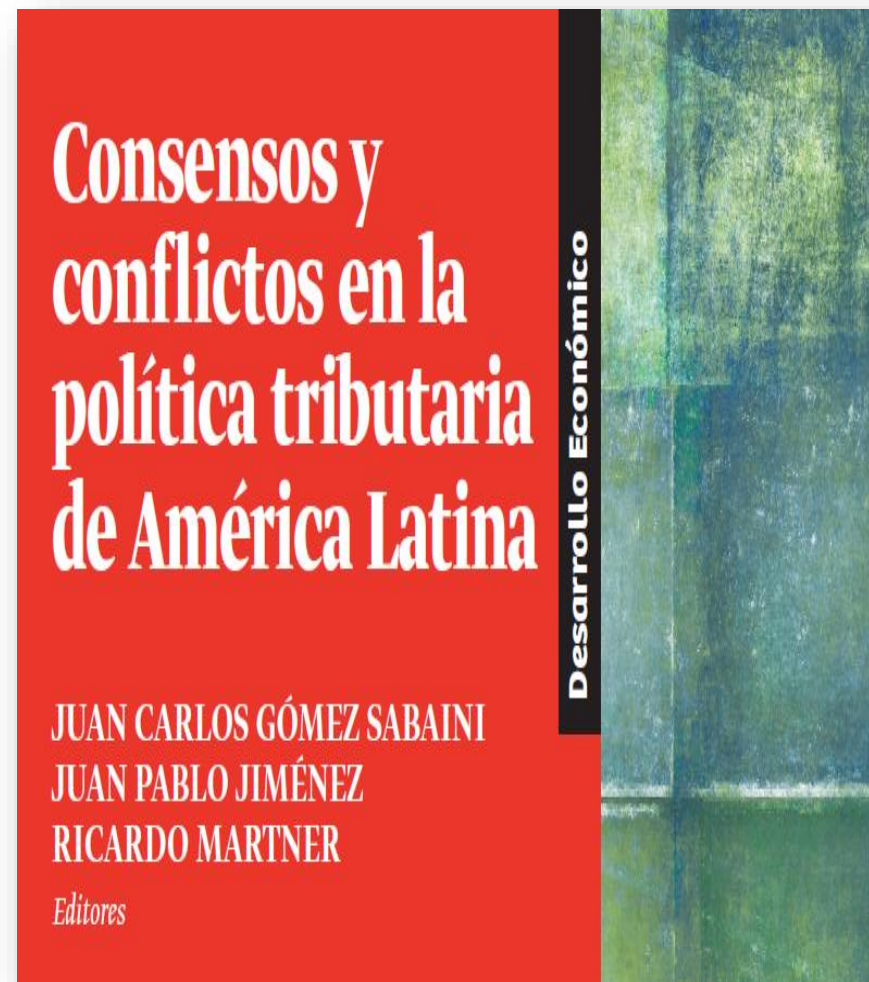
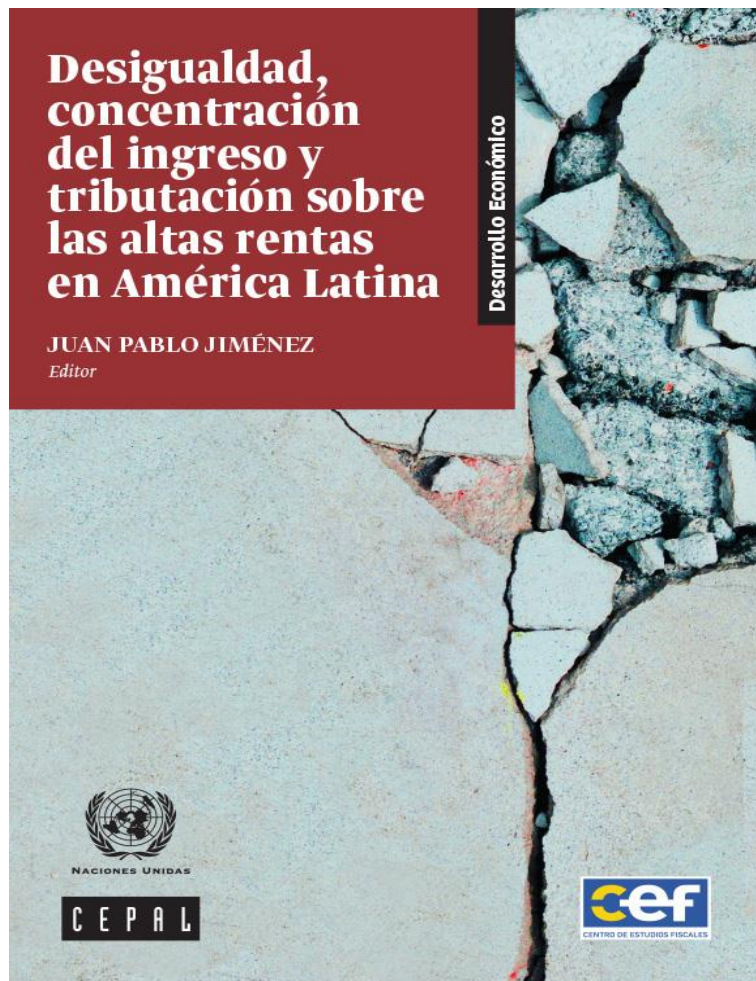
- **La última década mostró gran activismo tributario**
  - Modificaciones tributarias (51)
  - Reformas tributarias (14)
  - Reformas tributarias estructurales (4)
- **Impuestos modificados**
  - Modificaciones o reformas que consideraron el Impuesto sobre la renta (51)
  - Modificaciones o reformas que consideraron el IVA (29)
- **Reformas tributarias estructurales**
  - Uruguay (2006)
  - Colombia (2012,2014)
  - Mexico (2013)
  - Chile (2014)

# Tendencias de las reformas tributarias y desafíos pendientes

- **Consolidar financiamiento sostenible: nivel de carga tributaria**
  - Aumento de la carga tributaria
  - Disminución de los gravámenes sobre el comercio internacional
- **Mejorar impacto distributivo y atenuar desigualdades territoriales: estructura tributaria**
  - Consolidación del IVA
  - Incremento de la tributación a la renta
  - Avances en equidad tributaria y mejoras en los efectos distributivos
  - Disminuir asimetría vertical : fortalecimiento impuestos subnacionales
- **Institucionalidad tributaria**
  - Fortalecimiento de la institucionalidad tributaria
  - Reducción de la evasión y elusión
  - Reducción de exenciones preferenciales
  - Coordinación tributación internacional
- **Economía política**
  - Hacia un nuevo Pacto Fiscal: Promoción de acuerdos tributarios transversales
- **Nuevas tendencias**
  - Impuestos al patrimonio, ambientales y locales

# Algunos desafíos

- En la última década, la discusión sobre la equidad y la desigualdad ocupó un lugar inédito en el debate público.
- La utilización de nueva información y metodologías, ha posibilitado recoger nuevas evidencias, y permitido visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones con la que se estaba analizando previamente.
- La utilización de datos de registros tributarios abre una interesante agenda de investigación para estudios de desigualdad, complementa la información de encuestas de hogares
- Permite también evaluar posibles reformas tributarias que logren fortalecer el impacto distributivo de nuestros sistemas impositivos
- La alta concentración de la riqueza y el ingreso en América Latina requiere de un tratamiento cuidadoso del sistema tributario y de las reformas a implementar, donde se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva.
- Debe fortalecerse el impuesto a la renta personal, potenciando sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general y de base amplia que considere todas las rentas del contribuyente en su base gravable y coordine su accionar con los distintos regímenes simplificados.
- Esta mirada integral permitiría reforzar su impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque sean de diferente fuente (salario o capital) o diferente modalidad contractual (asalariado o autónomo).



[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855_es.pdf)

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41048/6/S1700003\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41048/6/S1700003_es.pdf)

# ***Los desafíos de la política fiscal en América Latina: entre los vaivenes y la desigualdad***

**Juan Pablo Jiménez**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

Escuela de Verano sobre Economías Latinoamericanas,  
Santiago de Chile

2 Agosto 2018

**CEPAL**