

Taxation and equality in Latin America: an overview

Juan Pablo Jiménez

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina Montevideo**

**Financing Health Care Systems: Macroeconomic and Fiscal
Implications**

**8-9th November 2012
Washington D.C.**



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Indice

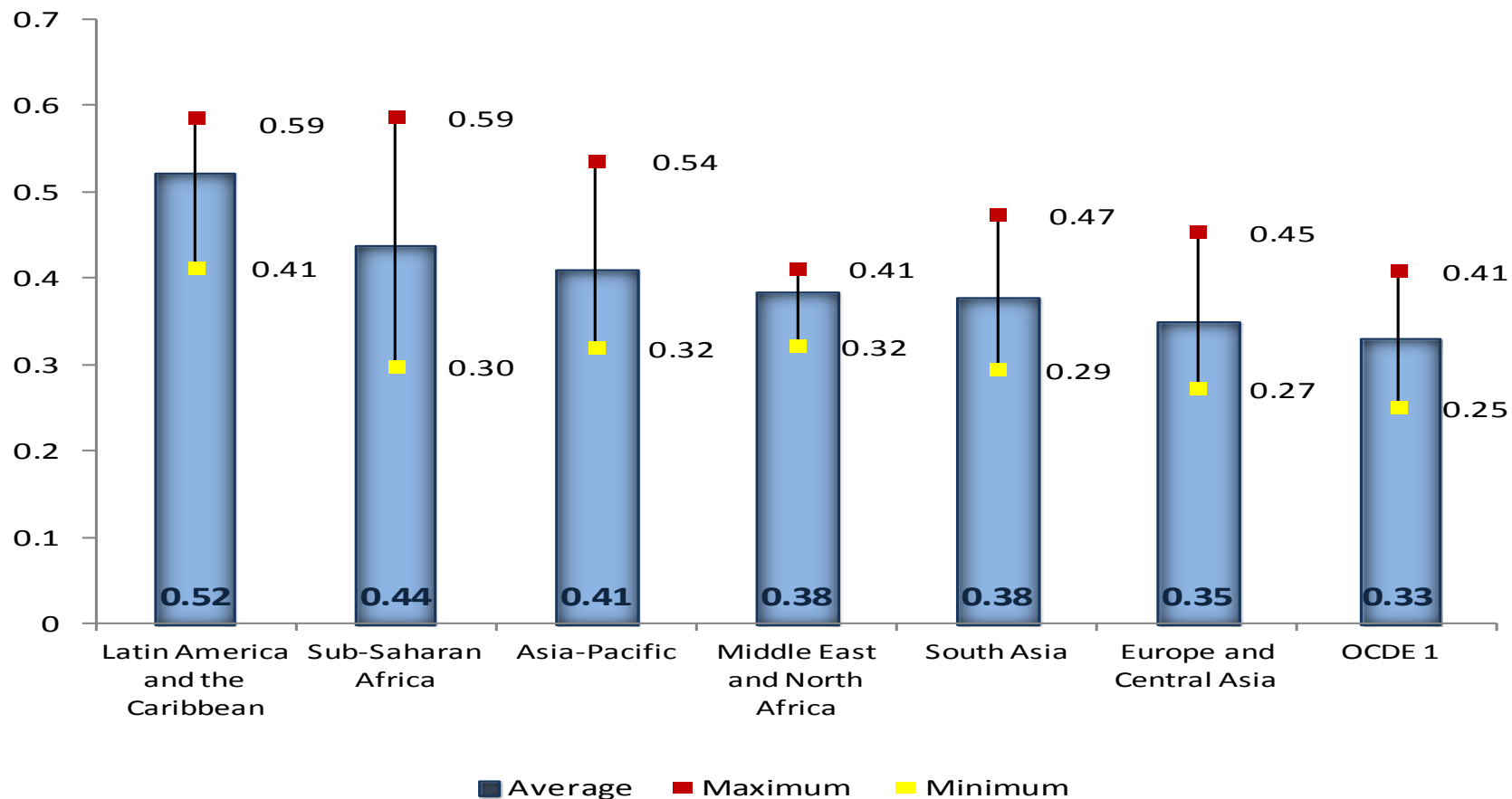
- I. Motivaciones de la presentación
- II. Características de la desigualdad en AL
- III. El rol de la política fiscal en la distribución del ingreso
- IV. Potencialidades y limitaciones de la tributación para dar financiamiento sostenible y atenuar la desigualdad
- V. Conclusiones y desafíos

Motivaciones

- I. Más allá de la mejora de los últimos años, persiste la alta desigualdad en la región
- II. Alta desigualdad caracterizada por una gran concentración del ingreso en el decil más rico
- III. Pareciera existir cierto consenso sobre que puede hacer la PF (desde el lado del gasto) para promover mayor igualdad.
- IV. No obstante, persiste la necesidad de tener un mejor entendimiento de cual es el rol de la política tributaria en la disminución de la desigualdad logrando a su vez la sostenibilidad del gasto público.

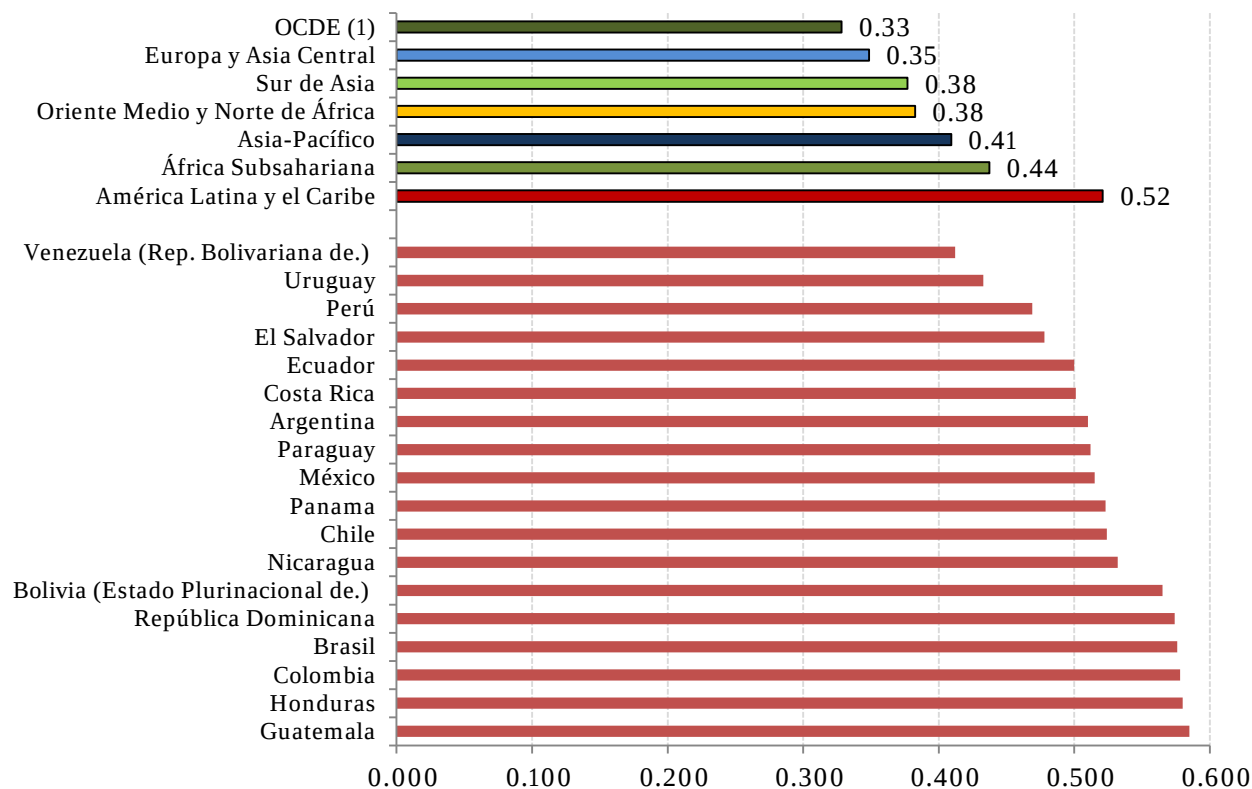
América Latina es la región más desigual del planeta

COEFICIENTE DE GINI POR GRUPO DE PAISES, ÚLTIMO DATO DISPONIBLE



Pero dentro de la región, las diferencias son muy significativas

Índice de Gini en América Latina. Último dato disponible



Fuente: CEPAL para América Latina y el Caribe y Banco Mundial, World Development Indicators para el resto de países

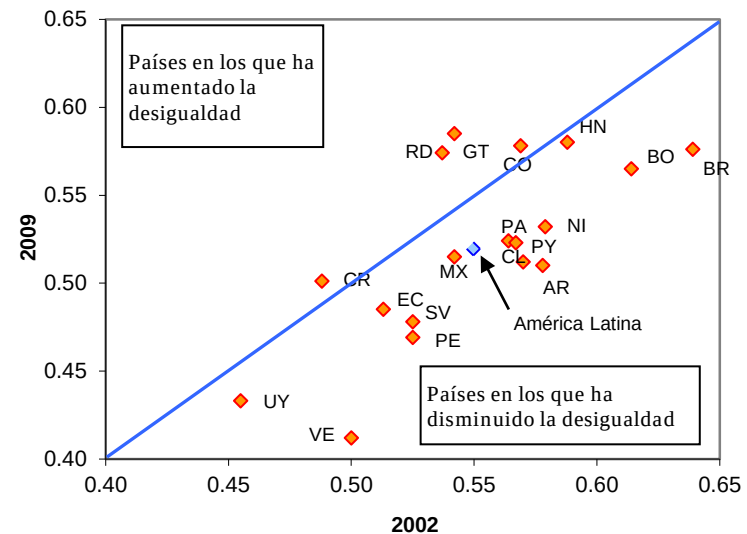
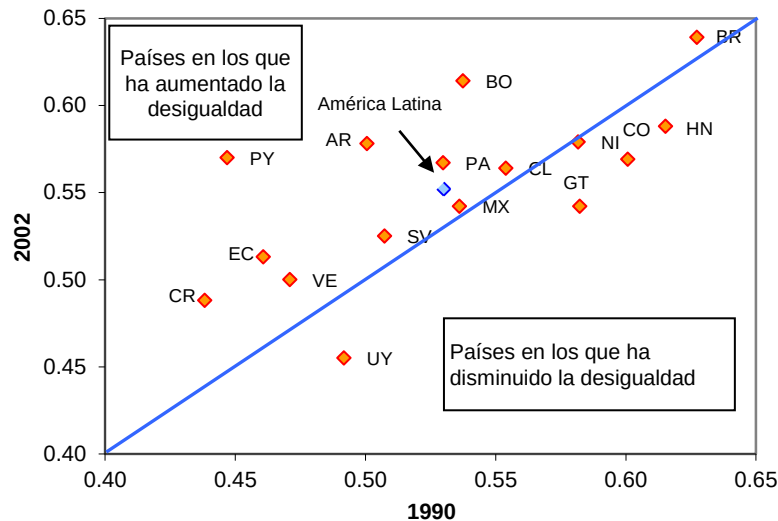
Nota: (1) los datos para la OCDE excluyen la información de Chile y de México

Breve descripción del período 2003-2009

- **Reducción de la desigualdad**
- **Causas de la reducción**

Entre 1990 y 2009 la desigualdad ha sido reducida en la mayoría de los países. No obstante, dividiendo en dos períodos diferentes, las tendencias son completamente diferentes

América Latina (18 países): Índice de GINI, 1990, 2002 and 2008



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: El dato de América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. Datos de área metropolitana para la Argentina y el Paraguay y de áreas urbanas para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay.

Como posibles causas, la literatura le apunta a.....

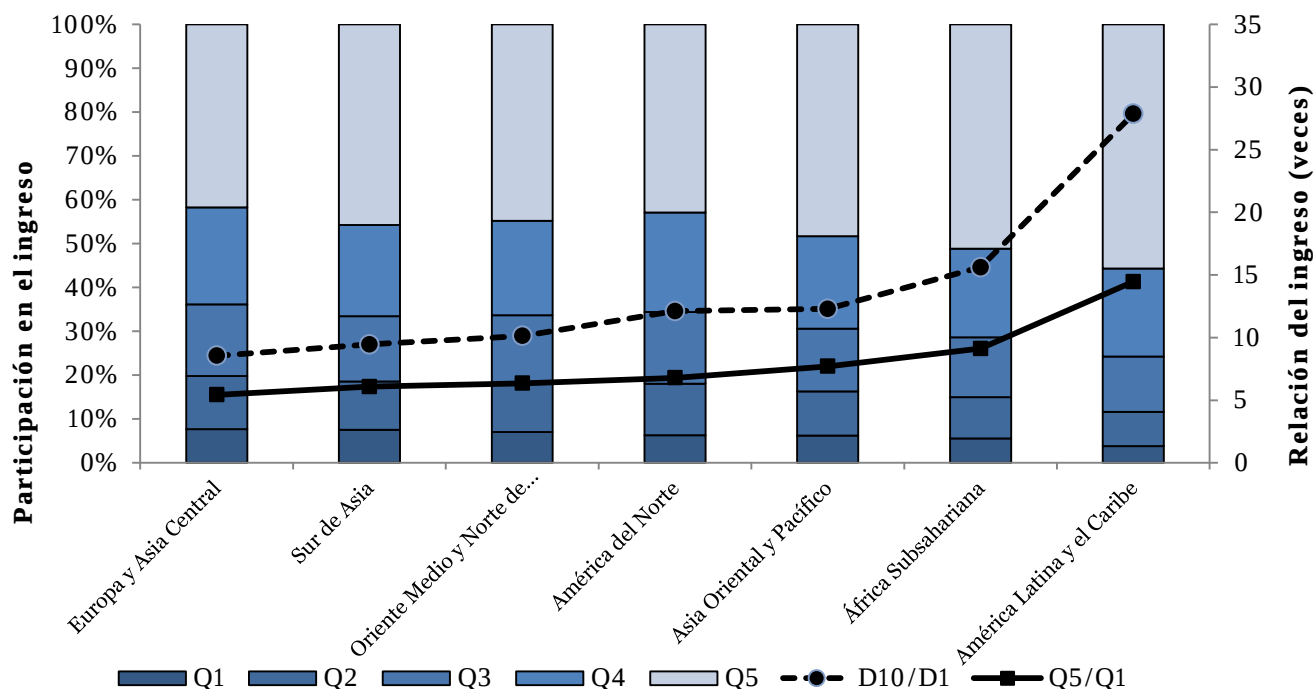
- la toma de conciencia sobre los problemas asociados con la alta estratificación social y la concentración del ingreso
- la generalización de gobiernos democráticos en los años 90 y las reiteradas demandas para impulsar reformas sociales y económicas que tengan un carácter inclusivo y que estimulen la cohesión social
- la dinámica del mercado de trabajo junto con menores tasas de dependencia
- las transferencias recibidas por los hogares.
- la disminución en la brecha de ingreso entre trabajadores cualificados y no cualificados,
- realineamientos tras las reformas de los ochenta y noventa y realineamientos tras los choques macroeconómicos

Características de la desigualdad en AL

- Elevada desigualdad en la distribución del ingreso con fuerte concentración en el decil más rico,
- Significativa importancia de la economía informal

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

ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentaje y número de veces)



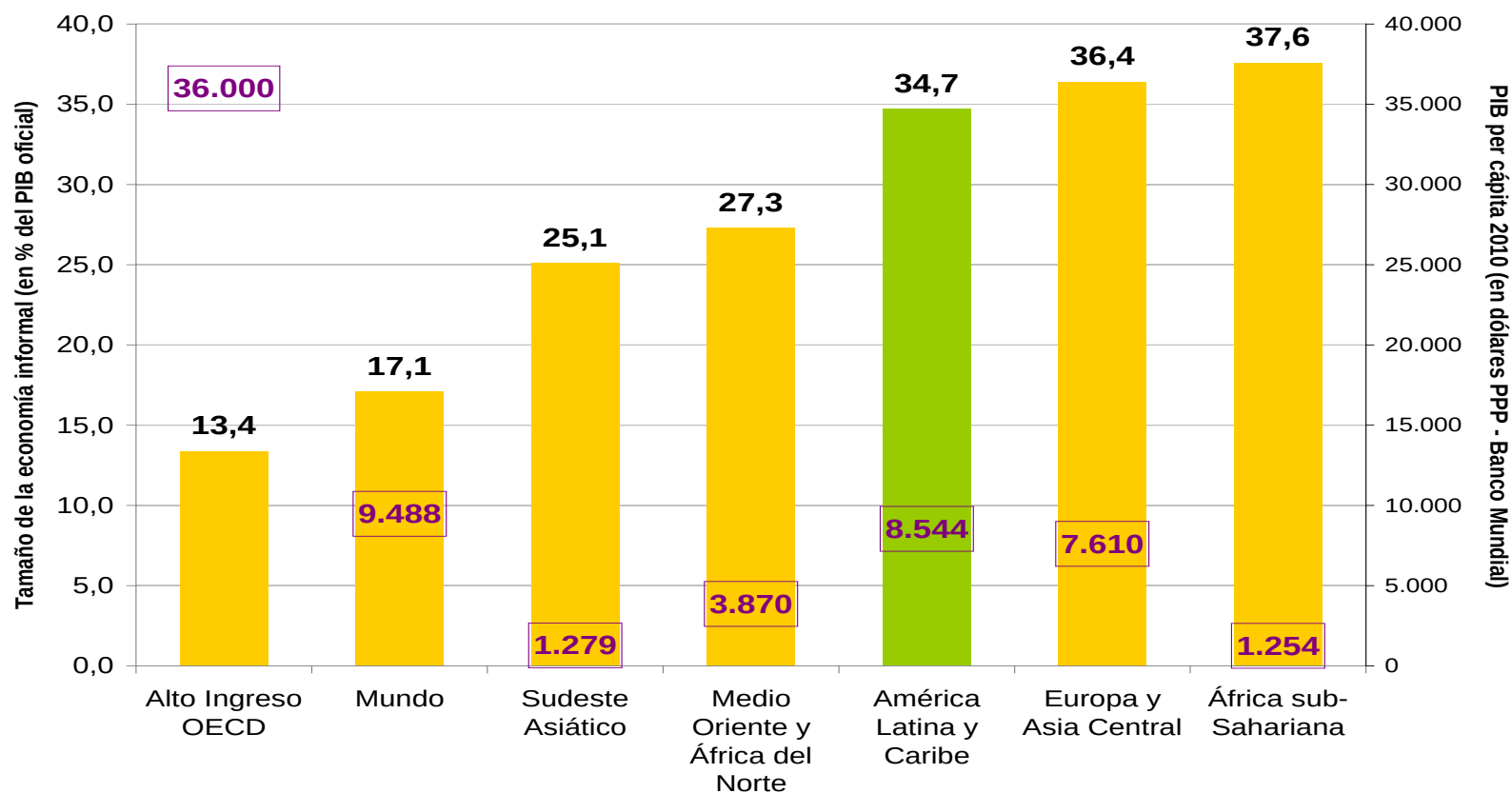
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators

Características de la desigualdad en AL

- Elevada desigualdad en la distribución del ingreso con fuerte concentración en el decil más rico,
- Significativa importancia de la economía informal

La economía informal es muy alta en AL

Tamaño de la economía informal - Promedio 1999-2007 (promedio ponderado por PIB 2005)

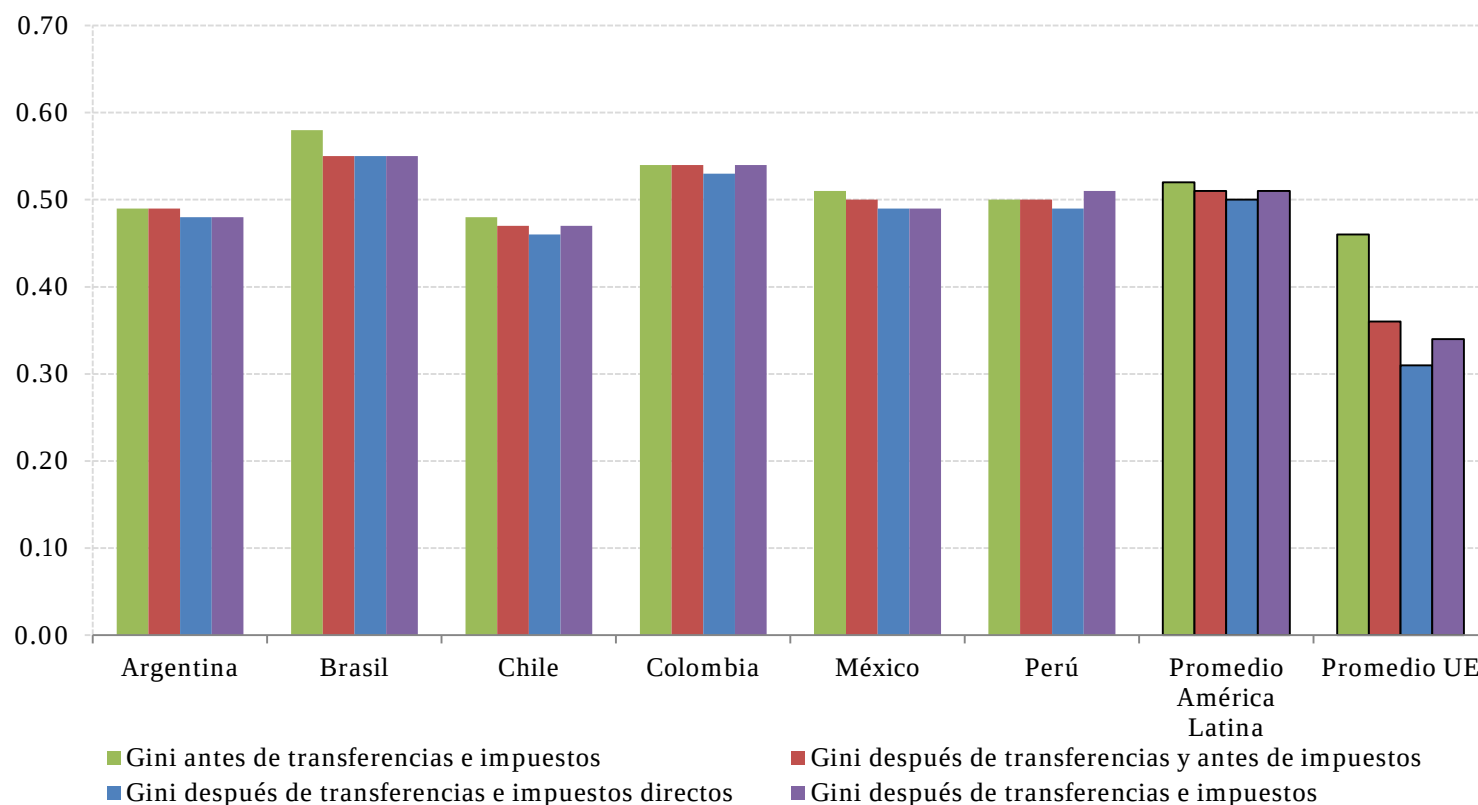


El rol de la política fiscal en la distribución del ingreso

- El impacto distributivo de la política fiscal en la región ha sido bajo cuando se lo compara con los países desarrollados
- Y fue llevado adelante principalmente por el lado del gasto

La capacidad redistributiva de la política fiscal es menor que en los países desarrollados

AMÉRICA LATINA Y OCDE: IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL
(Índice de Gini)

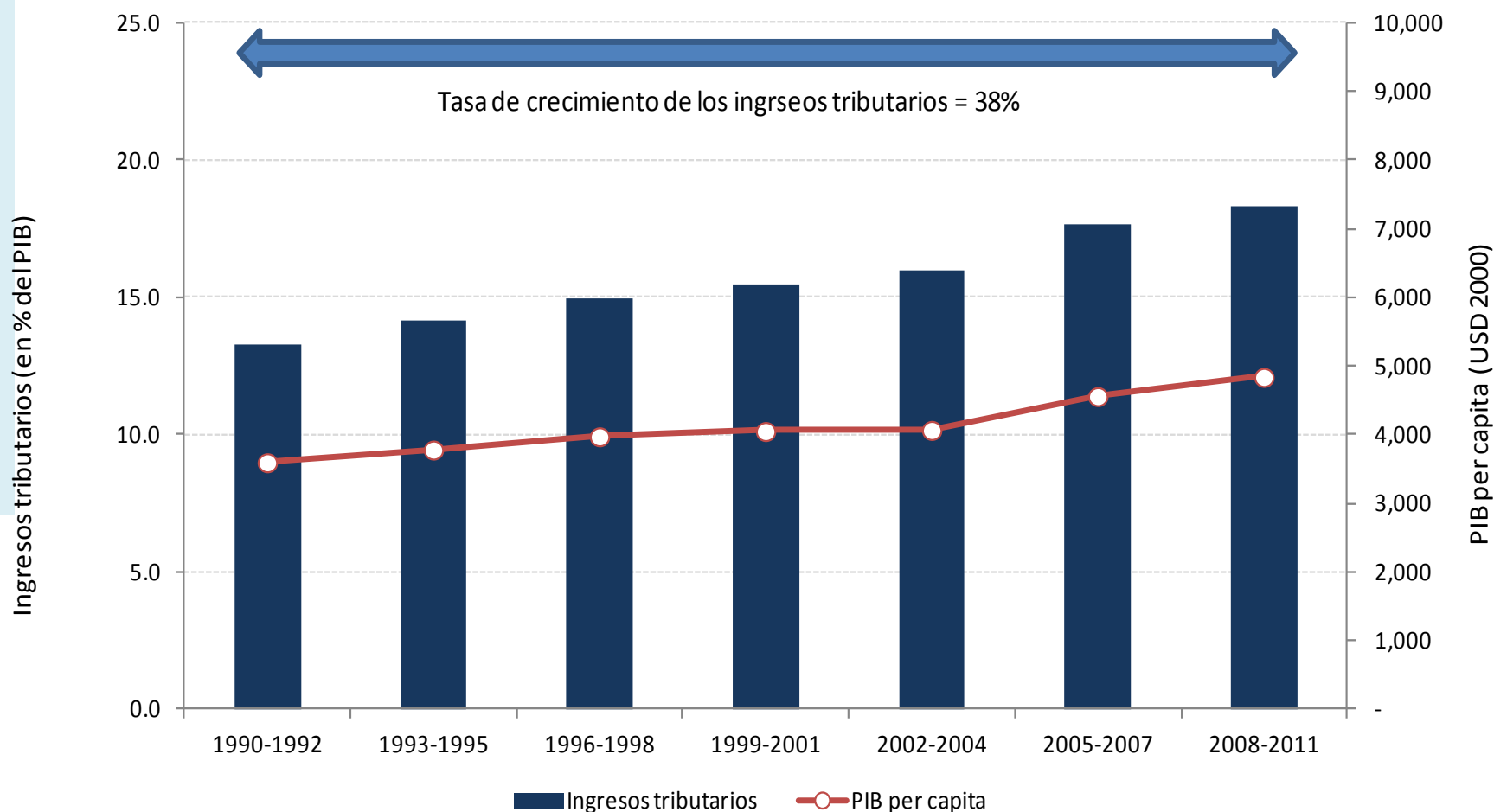


El rol de la política fiscal en la distribución del ingreso

- 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.

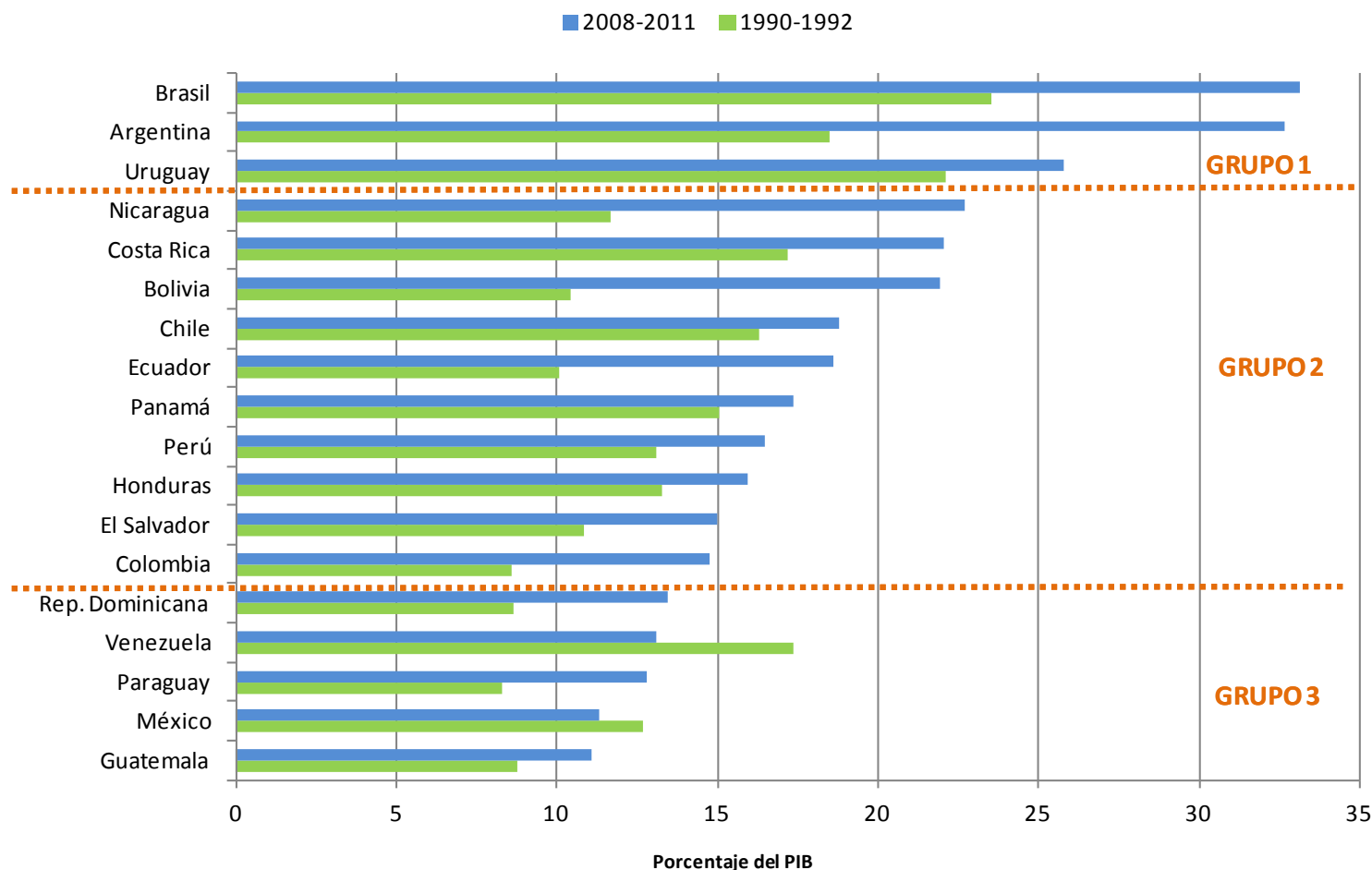
Los ingresos tributarios se han incrementado notablemente en las últimas dos décadas

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA Y DEL PIB PER CAPITA, 1990-2011
(En porcentaje del PIB y dólares 2000)



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

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



Porque la política tributaria ha tenido tan poca influencia sobre la distribución del ingreso?

■ **Baja y volatil carga tributaria**

- Baja cuando se la compara con su desarrollo relativo como con otras regiones
- Los ingresos fiscales dependen de bases imponibles volátiles, como el consumo y los precios de los recursos naturales
- Ingresos tributarios son tres veces más volátiles que en los países desarrollados

■ **Estructura desbalanceada**

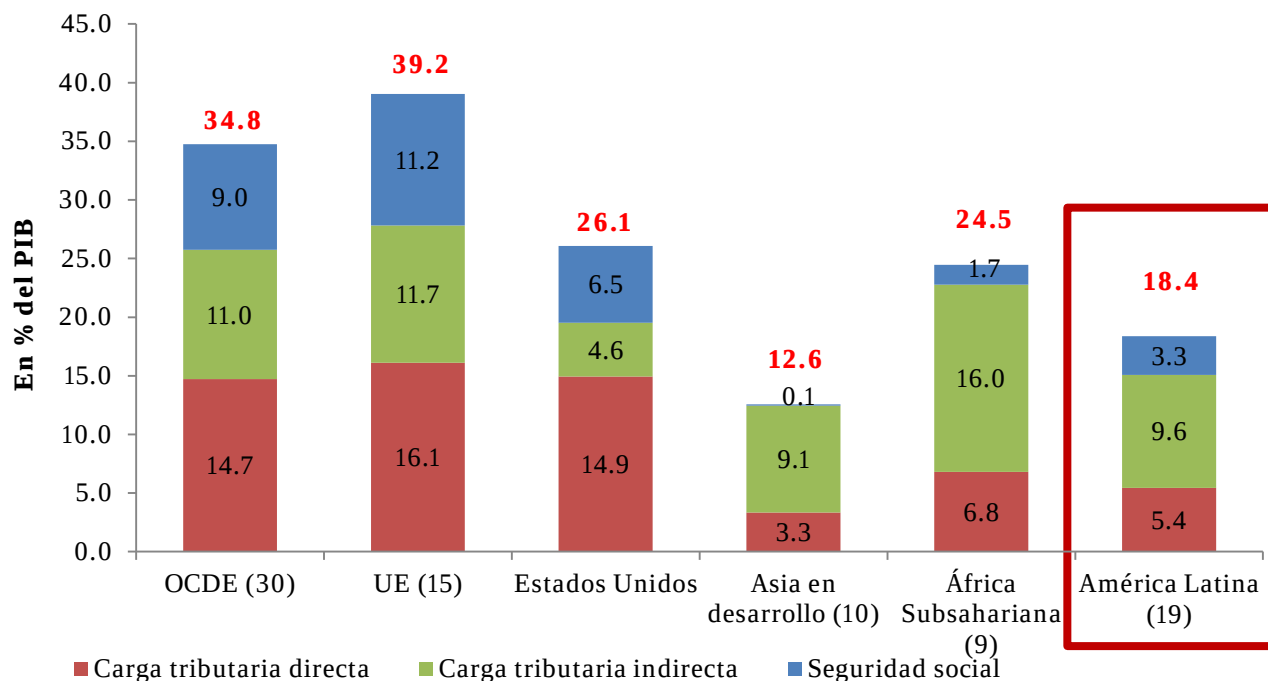
- Sesgada hacia impuestos al consumo
- Si bien los impuestos a la renta crecieron, existe una significativa brecha en el IRP cuando se compara con otras regiones
- El IR está principalmente basado en IR sobre sociedades y el IRP sobre ingresos salariales

■ **Estrecha base imponible**

- Alta informalidad sumada a la evasión restringe las ya estrechas bases imponibles
- Uso extendido de gastos tributarios genera importantes pérdidas recaudatorias
- Extendido uso de regímenes simplificados

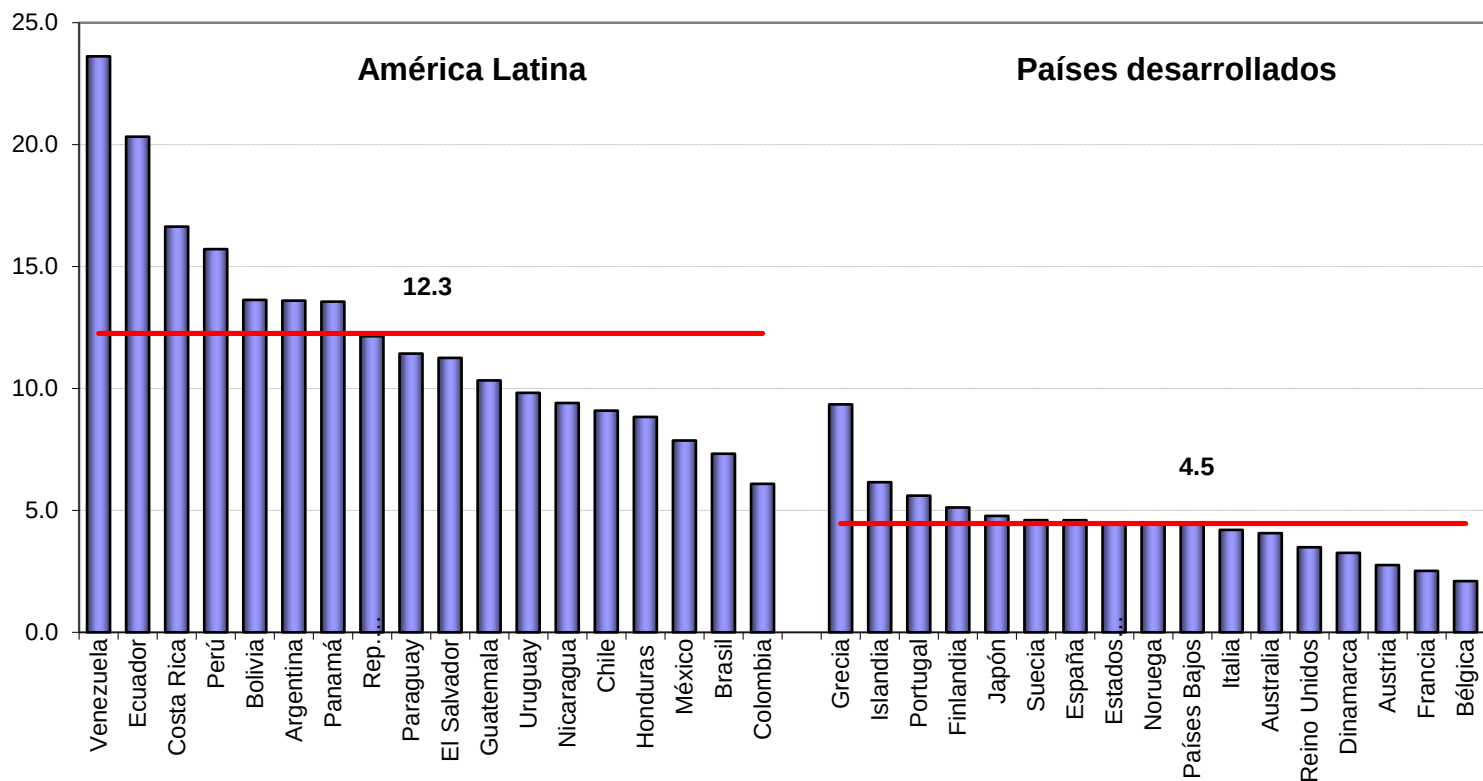
Los ingresos tributarios son bajos cuando se los compara con otras regiones

COMPARACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA INTERNACIONAL
(En porcentaje del PIB)



Y en promedio son tres veces más volátiles que en los países desarrollados

AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS: VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(SIN SEGURIDAD SOCIAL)
(Desviación estándar)

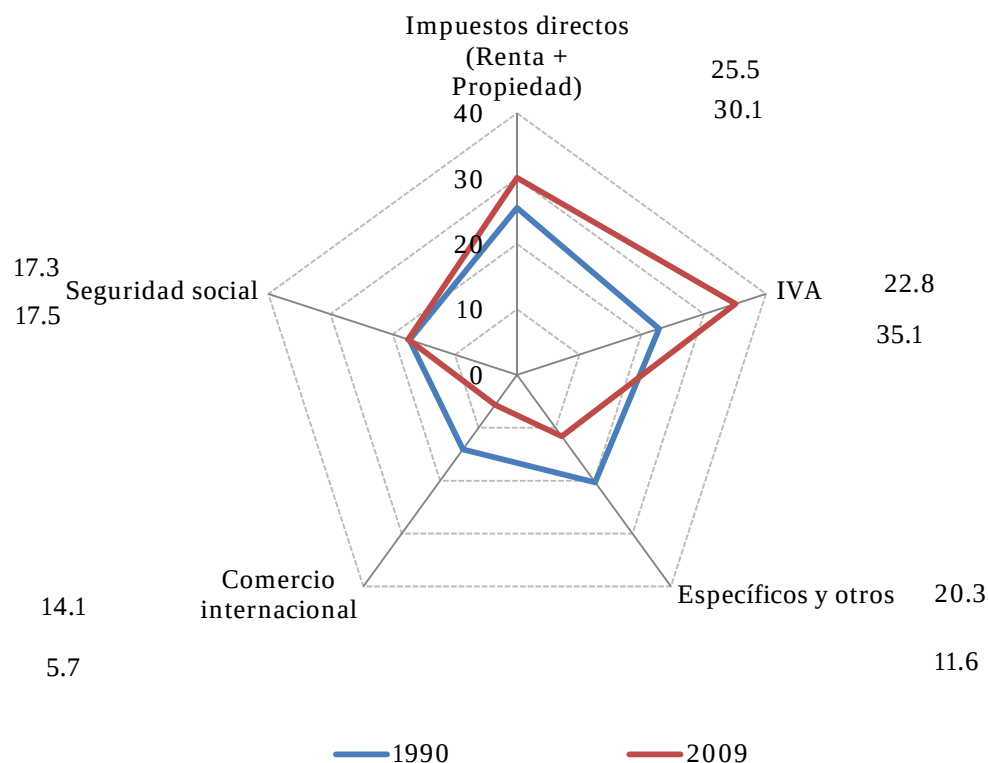


Porque la política tributaria ha tenido tan poca influencia sobre la distribución del ingreso?

- Baja y volátil carga tributaria
 - Baja cuando se la compara con su desarrollo relativo como con otras regiones
 - Los ingresos fiscales dependen de bases imponibles volátiles, como el consumo y los precios de los recursos naturales
 - Ingresos tributarios son tres veces más volátiles que en los países 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 está 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 pérdidas recaudatorias
 - Extendido uso de regímenes simplificados

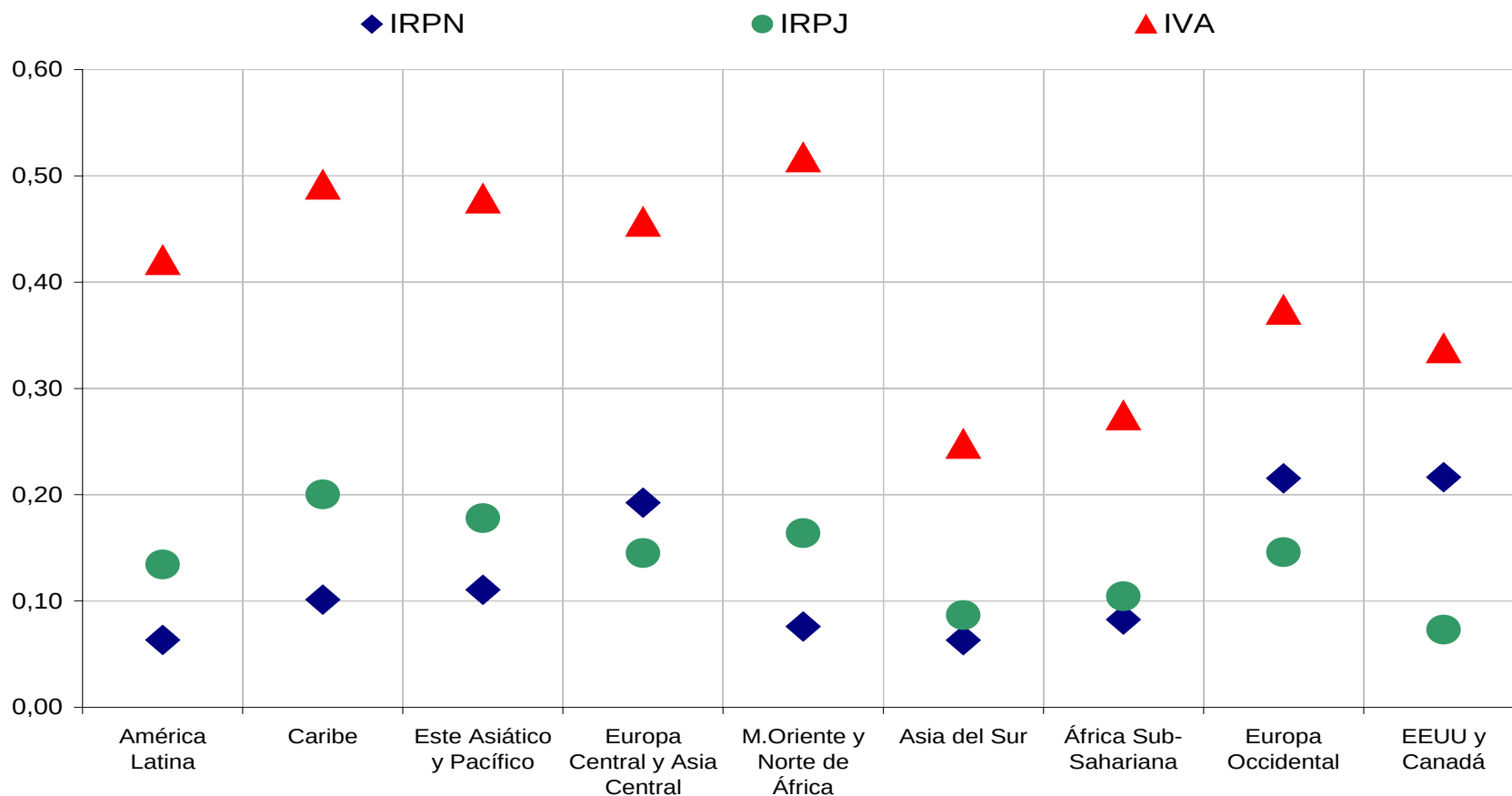
La estructura tributaria se ha sesgado altamente hacia los impuestos sobre el consumo

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



La región se ha especializado en el IVA, postergando al IR personal

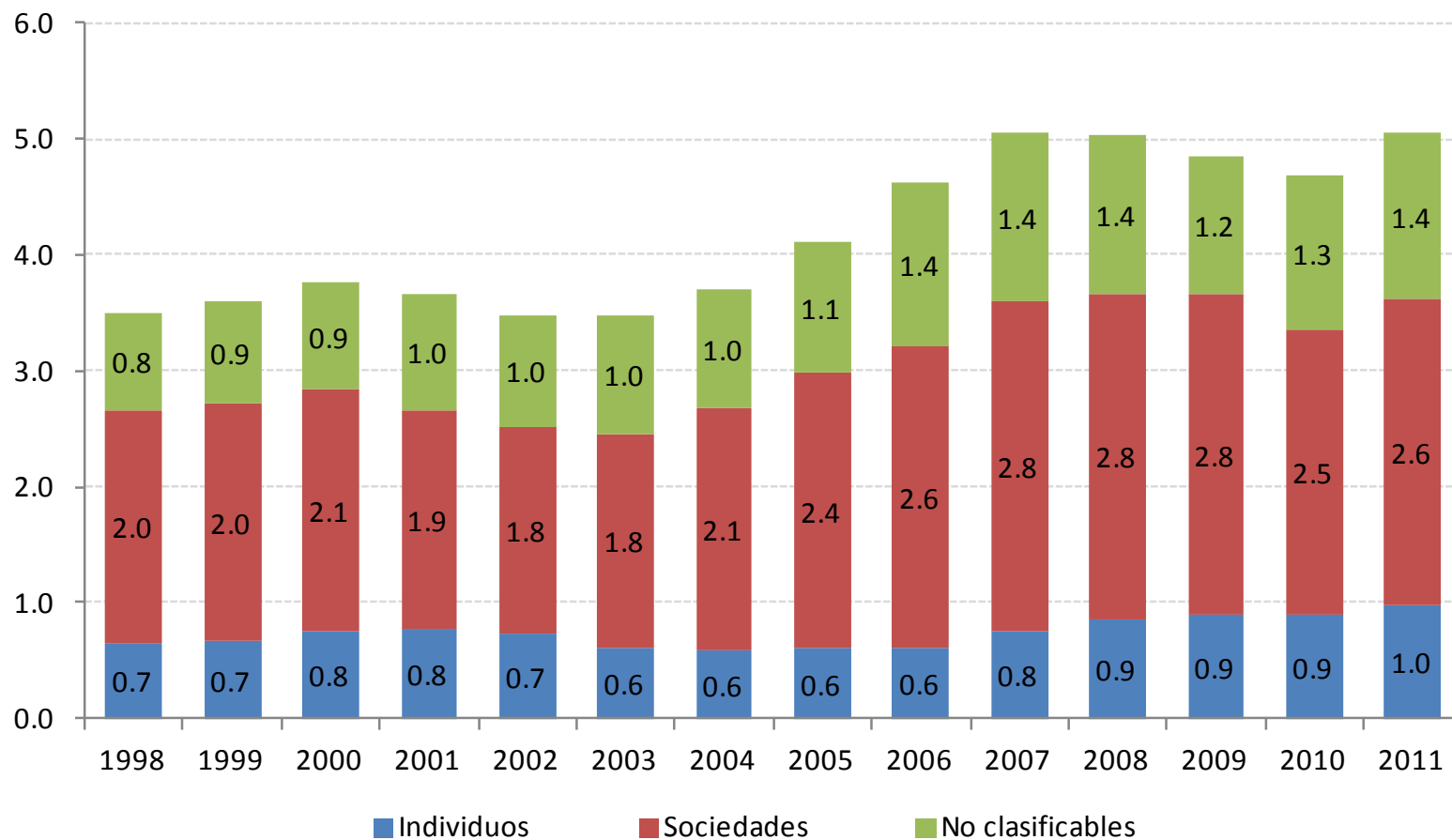
PRODUCTIVIDAD PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IVA – AÑO 2009



Fuente: Elaboración propia basada en datos de CEPAL (recaudación de impuestos) y USAID Fiscal Reform and Economic Governance, Collecting Taxes 2009-10 (tasas de impuestos legales).

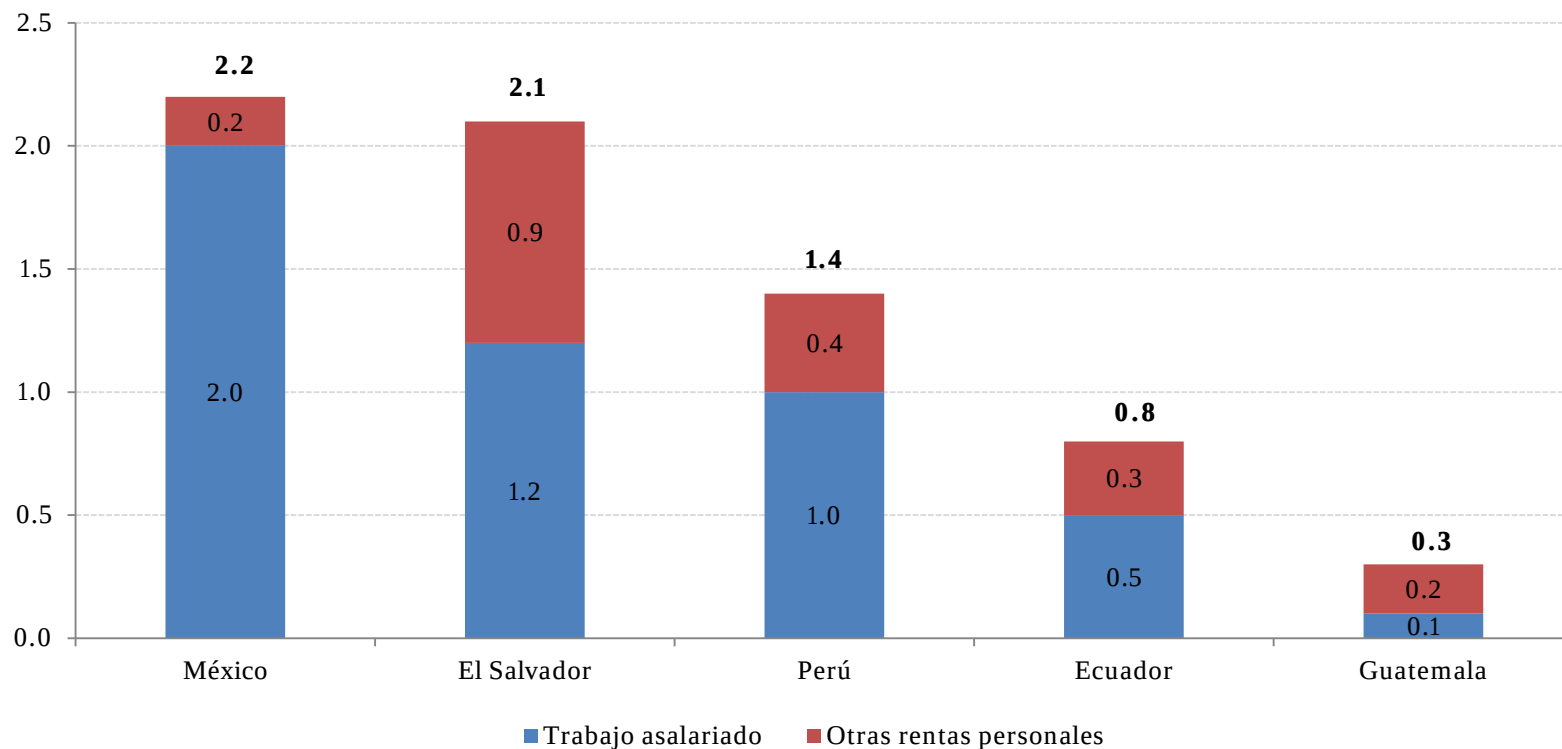
Pero este crecimiento se basa en el crecimiento de los IR sobre sociedades

AMÉRICA LATINA: IMPUESTO A LA RENTA DE INDIVIDUOS Y EMPRESAS, 1998-2011
(En porcentajes de PIB)



EL IRP está principalmente basado en ingresos salariales

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



El IRP tiene un “diseño progresivo” pero un bajo impacto sobre la distribución del ingreso

IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN AMÉRICA LATINA

País	Año	INDICES					Quién paga el impuesto		
		Gini pre impuestos	Cuasi Gini impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky	40% inferior	20% superior	20% sup. / 40% inf.
Colombia	2004	0.5370	0.8940	0.3570	0.4590	0.0780	0%	99%	497.0
Rep.Dominicana	2004	0.5106	0.9057	0.3951	0.4759	0.0347	0%	97%	-
Chile	2006	0.5791	0.9677	0.3886	0.5584	0.0207	0%	99%	-
Uruguay	2006	0.4995	0.8630	0.3635	0.4875	0.0120	0%	92%	230.3
Argentina	2006	0.4839	0.9375	0.4536	0.4738	0.0101	0%	98%	-
El Salvador	2006	0.5034	0.8281	0.3247	0.4947	0.0087	1%	90%	90.0
Costa Rica	2004	0.5770	0.9098	0.3328	0.5692	0.0078	0%	96%	874.6
Brasil	2003	0.6180	0.9243	0.3063	0.6119	0.0061	1%	94%	156.7
Nicaragua	2001	0.5963	0.9441	0.3478	0.5905	0.0058	0%	94%	-
Panamá	2003	0.6364	0.8803	0.2439	0.6312	0.0052	2%	96%	54.0
Honduras	2005	0.5697	0.9000	0.3303	0.5647	0.0050	0%	95%	-
Ecuador	2004	0.4080	0.8310	0.4230	0.4040	0.0040	0%	93%	311.0
Venezuela	2004	0.4230	0.8400	0.4170	0.4210	0.0020	0%	100%	-
Guatemala	2000	0.5957	0.9115	0.3158	0.5946	0.0011	2%	93%	48.8
Perú	2004	0.5350	0.5820	0.0470	0.5344	0.0007	10%	64%	6.7

Fuente: Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2009); Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006); Gómez Sabaini, J.C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011); Rezende, F. y Afonso, J. (2010); Roca, J. (2010); y Jorrat, M. (2010).

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 - Año 2009

(como porcentaje del PIB per cápita y en porcentajes)

Regiones	Ingreso gravable IRPN (a)		Alícuotas (en %)		
	Mínimo	Máximo	IRPN (mínima)	IRPN (máxima)	IRPJ
América Latina (18)	1.52	10.27	10.60	27.10	26.80
Caribe (17)	1.47	5.99	17.50	32.10	31.10
Asia Oriental y Pacífico (32)	1.19	15.65	9.00	29.00	24.00
Europa Central y Asia Central (31)	1.08	2.16	13.30	19.40	15.80
M. Oriente y Norte de África	1.21	8.60	10.40	26.00	24.90
Sur de Asia (8)	3.22	34.17	8.60	25.70	30.40
África Subsahariana (47)	2.55	19.11	10.10	35.20	30.30
Europa Occidental (20)	0.35	3.97	16.70	39.90	26.10
Estados Unidos y Canadá (2)	0.20	5.42	12.50	32.00	26.50

Porque la política tributaria ha tenido tan poca influencia sobre la distribución del ingreso?

- Baja y volátil carga tributaria
 - Baja cuando se la compara con su desarrollo relativo como con otras regiones
 - Los ingresos fiscales dependen de bases imponibles volátiles, como el consumo y los precios de los recursos naturales
 - Ingresos tributarios son tres veces más volátiles que en los países 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 está 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 pérdidas recaudatorias
 - Extendido uso de regímenes simplificados

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

	Impuesto al Valor Agregado		Impuesto a la Renta			
	Tasa de evasión estimada	Año	Tasa de evasión estimada			Año
			Total	Individuos	Sociedades	
Argentina	21.2%	2006	49.7%	--	--	2005
Bolivia	29.0%	2004	--	--	--	--
Chile	11.0%	2005	47.4%	46.0%	48.4%	2003
Costa Rica	28.7%	2002	--	--	--	--
Colombia	23.5%	2006	--	--	--	--
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	--	--	--	--
Panamá	33.8%	2006	--	--	--	--
Perú	37.7%		48.5%	32.6%	51.3%	2006
Rep. Dominicana	31.2%	2006	--	--	--	--
Uruguay	26.3%	2006	--	--	--	--

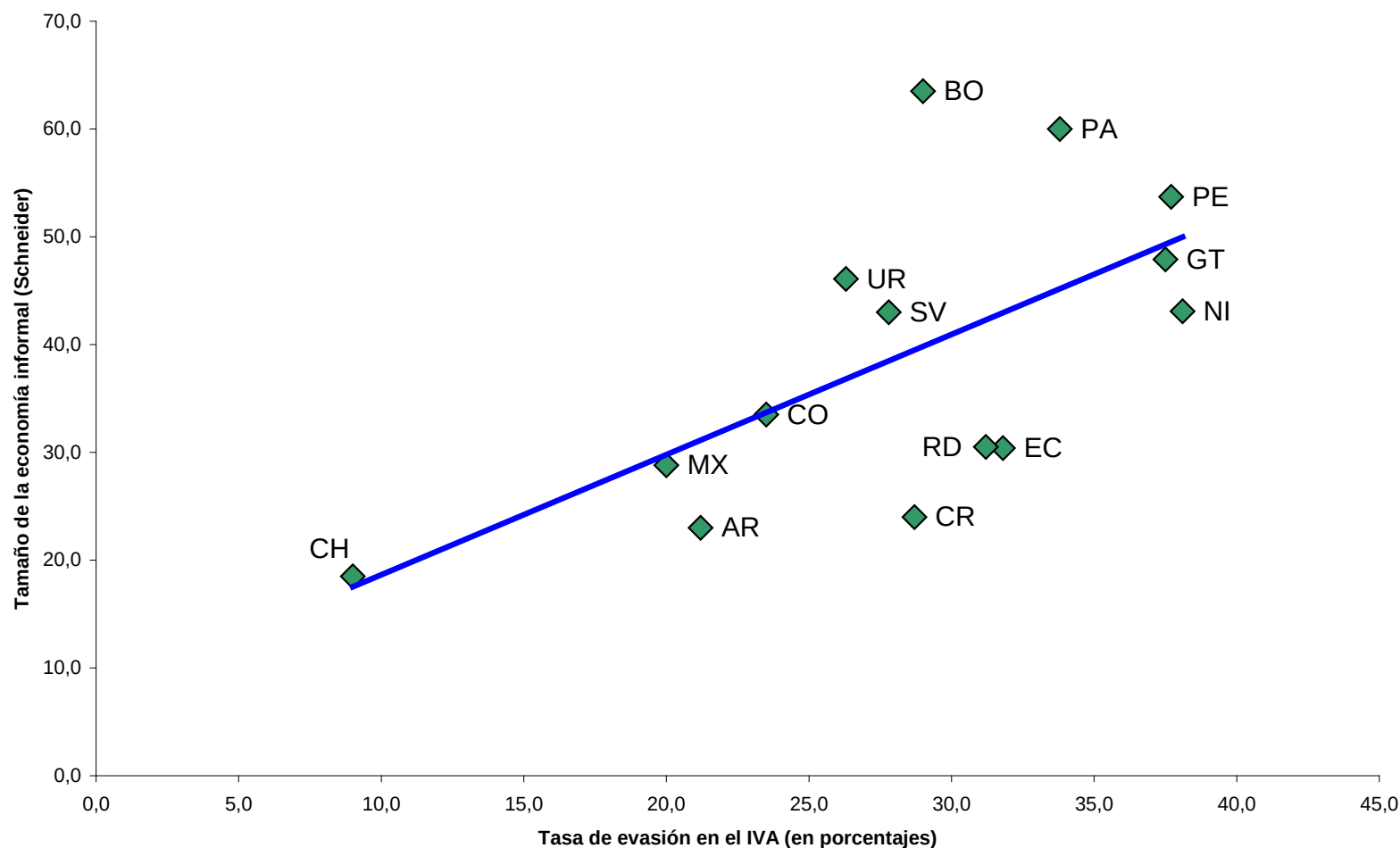
Y la amplia utilización de “gastos tributarios” erosiona aún más las estrechas bases imponibles

Gastos tributarios en países de América Latina por tipo de impuesto - Año 2007
(En porcentajes del PIB)

Impuesto	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PERÚ
IVA	1.14	0.36	0.76	1.92	3.40	1.96	2.15	1.44
RENTA	0.51	1.11	4.21	1.60	1.20	5.28	3.02	0.29
<i>Pers. Naturales</i>	-	0.66	3.31	0.24	0.80	4.35	1.56	0.19
<i>Pers. Jurídicas</i>	-	0.45	0.90	1.36	0.40	0.93	1.45	0.10
SEGURIDAD SOCIAL	0.25	0.74	-	-	-	-	-	-
SELECTIVOS	0.13	0.00	-	-	-	-	-	-
COMERCIO EXTERIOR	0.16	0.08	-	-	-	0.20	-	-
OTROS	0.02	0.00	-	-	-	0.46	0.76	0.32
TOTAL (% del PIB)	2.21	2.29	4.97	3.52	4.60	7.91	5.92	2.05
TOTAL (% de la recaudación)	8.90	9.10	24.60	22.00	35.30	63.50	50.70	11.90
GT IRPN / GT TOTAL (en %)	-		66.60	6.80	17.40	55.00	26.40	9.30

Existe una alta relación positiva entre evasión tributaria e informalidad

Tamaño de la economía informal y evasión tributaria del IVA en América Latina
Países seleccionados - Años 2006-2007



Cuál ha sido la respuesta de la política tributaria para atender la informalidad?

- Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes
- Presentes en 15 países (en algunos más de un régimen).
- Adhesión voluntaria y destinados a personas físicas (en algunos casos, se combina con personas jurídicas)
- Se enfocan principalmente en el IVA y algunos en ISR, y en ARG, BRA y URU también incluyen contribuciones de la Seguridad Social.
- Actividades principales: comercio y prestación de servicios. En algunos casos, se extienden a la agricultura, transporte, etc.

Los RS incluyen a un gran número de contribuyentes pero generan una recaudación tributaria muy escasa

Países	En % de la recaudación total	En % del PIB
Argentina (1)	1,07	0,34
Bolivia (2)	0,80	0,01
Brasil	6,21	0,97
Chile (2)	0,04	0,01
Ecuador	0,07	0,01
México	0,20	0,02
Paraguay (2)	0,11	0,01
Perú (2)	0,42	0,06
Uruguay	0,04	0,00

Fuente: Gomez Sabaini (2012) en base a Fuentes Castro et al. (2011); "Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes", sobre la base de cifras oficiales de cada país.

(1) Corresponde al Monotributo impositivo y previsional (AFIP).

(2) En los países marcados se considera la recaudación conjunta de todos los regímenes simplificados en vigencia.

Conclusiones y desafíos

- La política fiscal ha tenido impacto en la disminución de la desigualdad, fundamentalmente por el lado del gasto
- La política tributaria tiene indudablemente un rol que jugar
- Pero la estructura impositiva, sumado a las características de la desigualdad en la región ha dificultado este rol
- La brecha más importante se observa en el IRP

Conclusiones y desafíos

- El nivel de informalidad en los países está inversamente relacionado con el grado de desarrollo económico, y directamente con la desigualdad socioeconómica regional, si bien en la última década se ha observado una tendencia decreciente de la informalidad en todas las economías latinoamericanas.
- Los regímenes simplificados deben considerarse exclusivamente como un punto de partida para el tratamiento de la informalidad y no una solución definitiva del problema.
- Por eso deben concebirse como un “puente” o paso intermedio y transitorio de los contribuyentes entre el sector informal y el régimen general de tributación.

Conclusiones y desafíos

- Existe un círculo virtuoso que debe fortalecerse: ampliación de bases y formalización de contribuyentes → reduce la evasión tributaria y promueve el cumplimiento voluntario → mejora la equidad horizontal y vertical entre contribuyentes → fortalece la legitimidad del Estado → aumenta confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.
- Esto permitiría enfrentar dos de los principales desafíos de la región:
 - Reconstruir su “espacio fiscal”
 - Atender las múltiples dimensiones de la desigualdad en la región

Muchas gracias por vuestra paciencia!

Juanpablo.jimenez@cepal.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina Montevideo

Financing Health Care Systems: Macroeconomic and Fiscal
Implications

8-9th November 2012
Washington D.C.

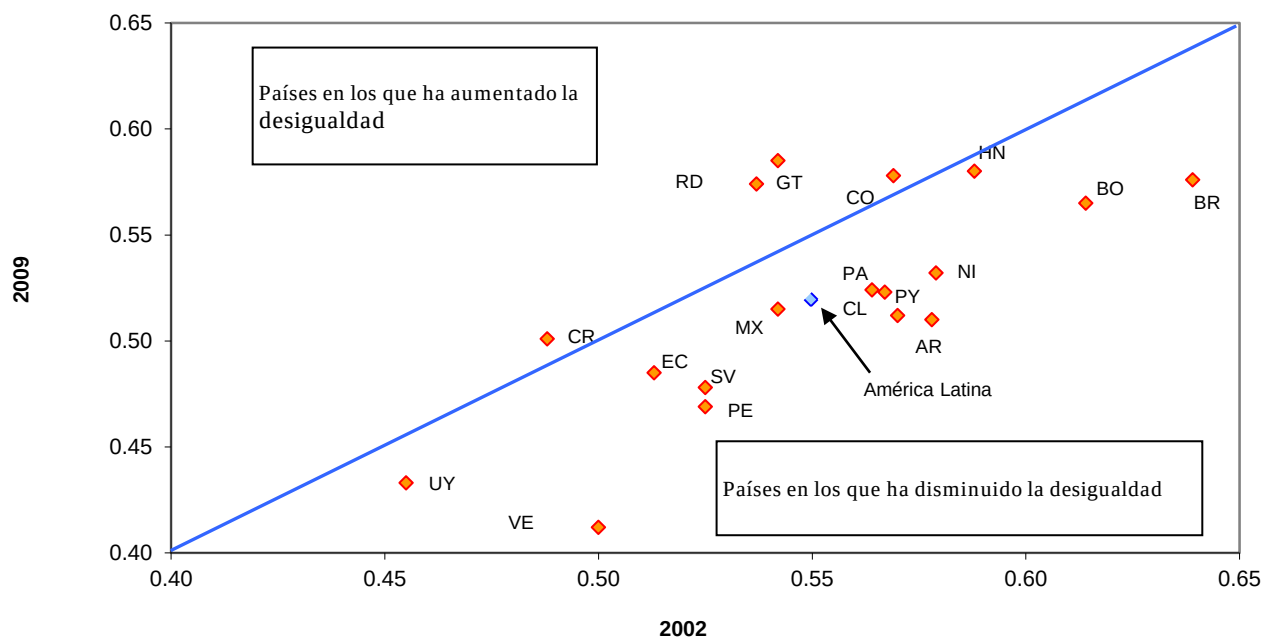


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Entre 1990 y 2009 la desigualdad ha sido reducida en la mayoría de los países

América Latina (18 países): Índice de GINI, 1990, 2002 and 2008



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: El dato de América Latina corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. Datos de área metropolitana para la Argentina y el Paraguay y de áreas urbanas para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay.

No obstante, el tamaño de la economía informal u oculta en AL ha disminuido durante los últimos años...

Países	1999-2000		2006-2007	
	Rango	Promedio	Rango	Promedio
GRUPO 1 (BOL, PAN, PER)	60,0 - 67,1	63,8	54,7 - 63,2	59,3
GRUPO 2 (URU, GUA, HON, SAL, NIC, BRA, PAR, COL, VEN, ECU, DOM)	32,3 - 50,8	42,1	30,8 - 47,3	39,1
GRUPO 3 (MEX, CRI, ARG, CHI)	19,9 - 30,5	25,4	18,6 - 29,0	23,9
América Latina (1)	19,9 - 67,1	42,0	18,6 - 63,2	39,1
OECD (2)	8,7 - 30,5	17,5	8,2 - 29,0	16,7
Promedio mundial (3)	8,7 - 67,8	33,9	8,2 - 63,2	31,7

Fuente: Gomez Sabaini (2012) en base a Schneider, F. (2012) y Schneider, Buehn y Montenegro (2010).

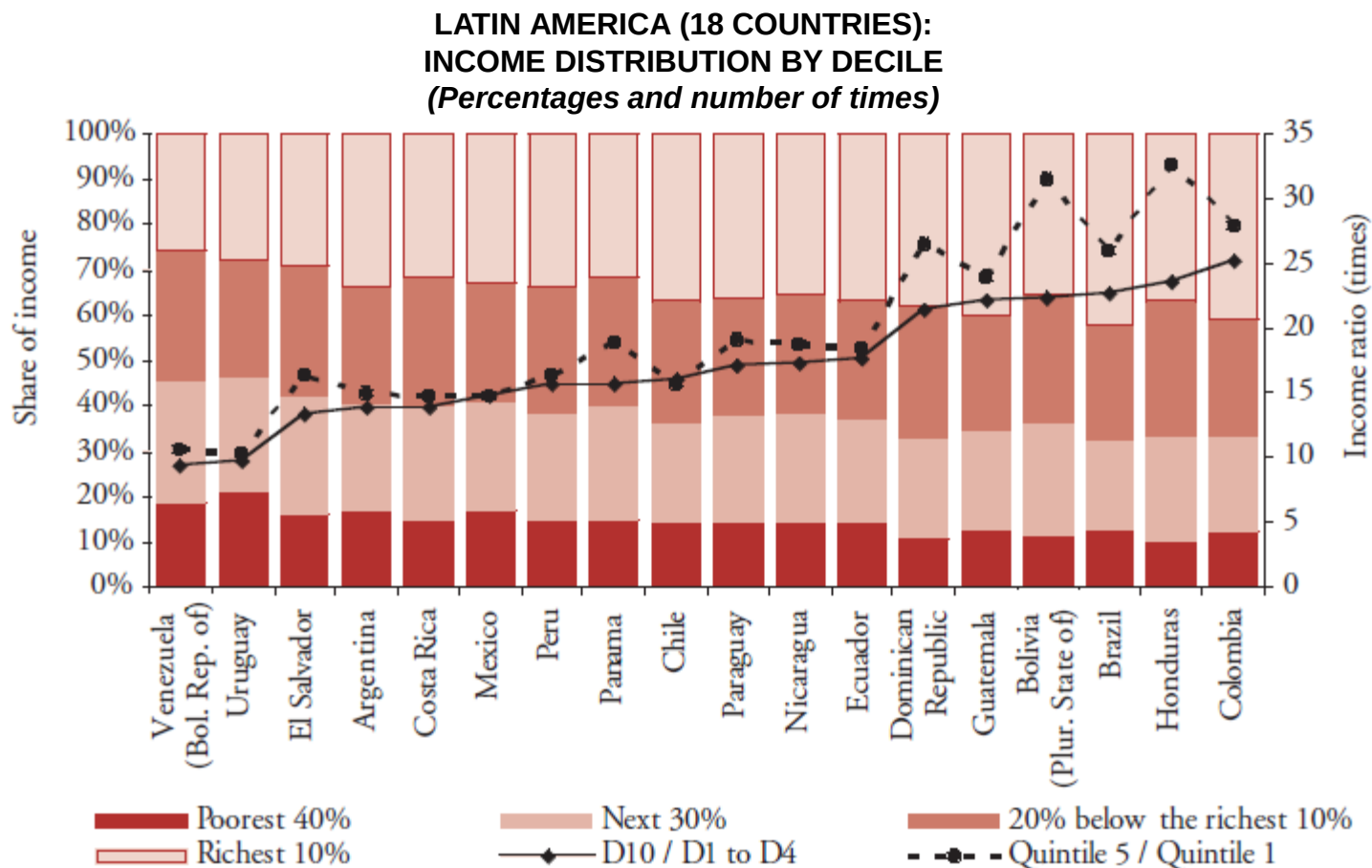
Nota: Se ordenó a los 18 países de la región según estratos acordes con los niveles promedios de informalidad (1999-2007), resultando en 3 grupos tomando como criterio que los mismos se ubiquen en un 25% por encima y por debajo del promedio regional.

(1) Promedio simple sin ponderar por el PIB de los países.

(2) Ídem para 25 países, incluye México.

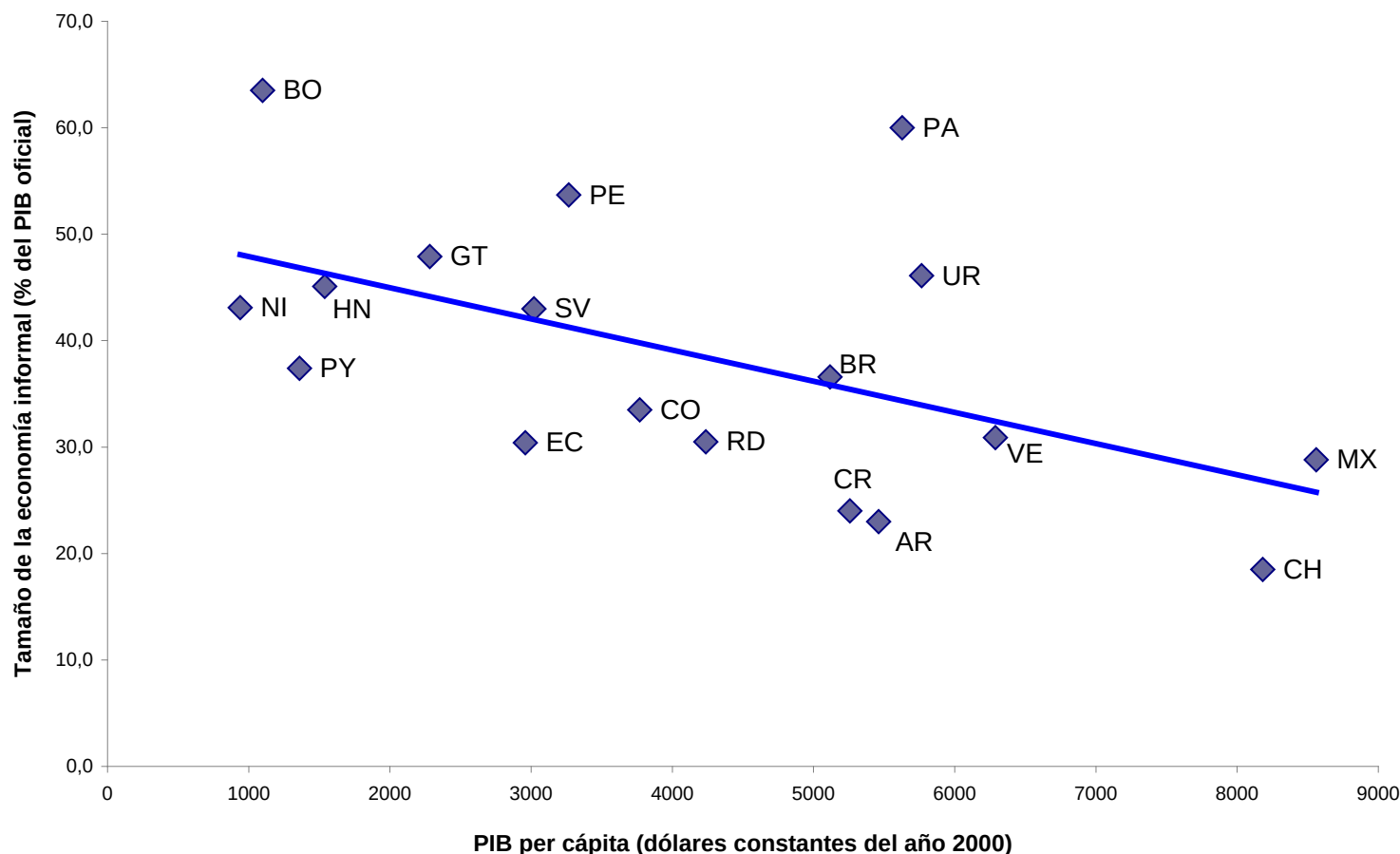
(3) Promedio simple para 162 países.

Dentro de la región, la situación difieren entre un país y otro



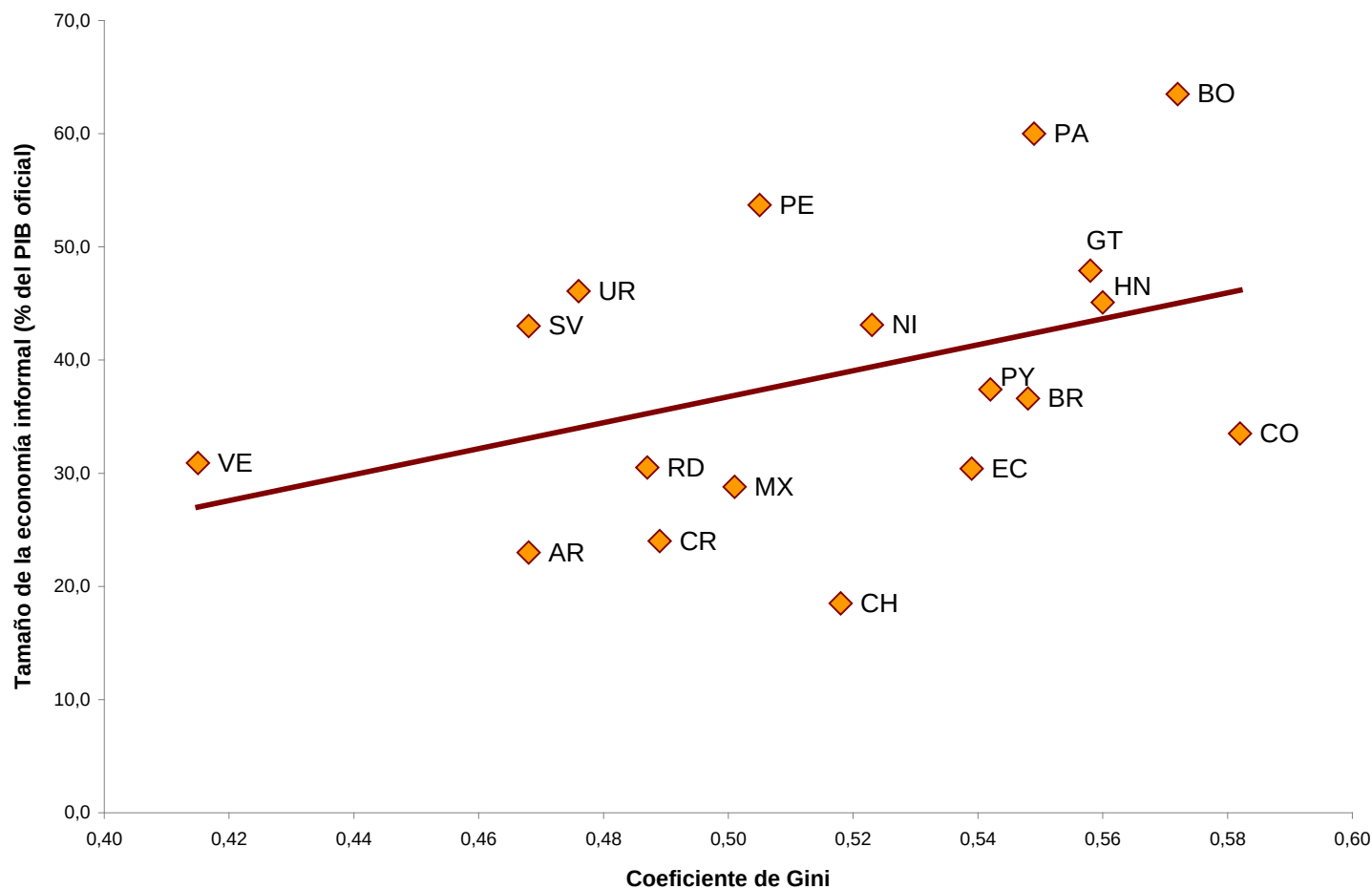
Se observa una relación inversa entre nivel del PIB per cápita y el porcentaje de informalidad

Economía informal y PIB per cápita en AL - Año 2007 (en porcentajes del PIB)



También se ha observado una relación directa entre el valor del coeficiente de Gini y el tamaño de informalidad.

Economía informal y desigualdad en AL - Año 2007 (en porcentajes del PIB)



Los regímenes simplificados difieren entre países en forma significativa en su definición de umbrales

Países	Tope Máximo (US\$ del año 2011)	Tope Máximo (en relación al PIB per cápita)
Brasil	152.592	13,9
Perú	131.256 (RUS) - 191.415 (RER)	24,6 (RUS) - 35,9 (RER)
México	148.624	15,9
Argentina	48.760 (servicios) - 73.140 (comercio)	5,36 (servicios) - 8,05 (comercio)
Colombia	60.316	9,7
Ecuador	60.000	14,3
Uruguay	21.745 (Monotributo) - 36.242 (IPE)	1,82 (Monotributo) - 3,03 (IPE)
Bolivia	19.625 (RTS)	10,0 (RTS)
Canadá	121.400	2,8
Reino Unido	114.072	3,2
Estados Unidos	48.000	1,0

Fuente: Gomez Sabaini (2012) en base a Fuentes Castro et al. (2011); "Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes", sobre la base de cifras oficiales de cada país.