

Working Paper No. 33, 2012

**¿Disminución de la desigualdad en
América Latina?**

El rol de la política fiscal

Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga



Working Paper Series



desiguALdades.net

Research Network on Interdependent
Inequalities in Latin America

desiguALdades.net Working Paper Series

Published by **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America

The **desiguALdades.net** Working Paper Series serves to disseminate first results of ongoing research projects in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the **desiguALdades.net** Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

Copyright for this edition: Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga

Editing and Production: Sergio Caggiano / Barbara Fritz / Barbara Göbel / Laura Kemmer

All working papers are available free of charge on our website www.desiguALdades.net.

Jiménez, Juan Pablo y López Azcúnaga, Isabel 2012: “¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal”, **desiguALdades.net** Working Paper Series No. 33, Berlin: **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

This paper is an updated and expanded version of a presentation at the Annual Conference of **desiguALdades.net** in December 2011 by Juan Pablo Jiménez.

desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of **desiguALdades.net**.

¿Disminución de la desigualdad en América Latina?

El rol de la política fiscal

Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga

Resumen

América Latina ha registrado un periodo sin precedentes de crecimiento sostenido y reducción de la desigualdad. El auge económico, a través de un incremento de los ingresos públicos, permitió aumentar el espacio fiscal disponible y, junto con ello, el gasto social y la inversión; asimismo, a través de instrumentos como los programas de transferencias condicionadas, se logró una disminución de la desigualdad sin precedentes. En este sentido, vale preguntarse cuál puede ser el rol de la política fiscal que permita mantener el ritmo de disminución de los coeficientes de desigualdad distributiva en los países de la región. Las características de la desigualdad en América Latina, con los rasgos de alta concentración del ingreso y una significativa disparidad regional, requieren que para lograr una mejora en los indicadores de igualdad se realicen esfuerzos no sólo por el lado del gasto sino también en los medios de financiación. La estructura de ingresos fiscales en la región está basada en impuestos al consumo y en ingresos procedentes de la explotación de recursos no renovables. La base imponible de ambas fuentes de recursos se caracteriza por su alta volatilidad. Este trabajo analiza el rol de los ingresos fiscales como un instrumento para disminuir la desigualdad en la región. Para ello se analizarán las opciones de fortalecimiento de la imposición sobre la renta personal que permita mejorar la capacidad redistributiva del Estado y que, además, dada su condición de estabilizador automático pueda ayudar a disminuir la alta volatilidad de los ingresos.

Palabras claves: desigualdad | política fiscal | sistema tributario

Notas biográficas

Isabel López Azcúnaga es candidata a Doctora y cuenta con un Master en Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid. Anteriormente ha trabajado para Médicos Sin Fronteras en varios países de América Latina y África subsahariana.

Juan Pablo Jiménez es director de la oficina en Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), profesor en la School of International and Public Affairs (SIPA) de la Universidad de Columbia en Nueva York e Investigador Invitado en el International Centre for Economic Research (ICER), Turín. Anteriormente

ha trabajado en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, para el Congreso Nacional, Ministerio de Economía de Argentina y el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) como Investigador Invitado. Es autor de numerosos artículos y publicaciones sobre temas de desarrollo económico, impuestos, política fiscal, política social y descentralización, incluyendo los siguientes libros: *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations* , 2012, Edward Elgar-ECLAC, de próxima aparición; *Evasión y Equidad en América Latina* , 2009, ECLAC; *Macroeconomic Policies in Times of Crisis: Options and Perspectives*, 2009, ECLAC; *Rigideces y Espacios Fiscales en América Latina* , 2009, ECLAC. Ha trabajado también como consultor para varias organizaciones, entre otras el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el FMI.

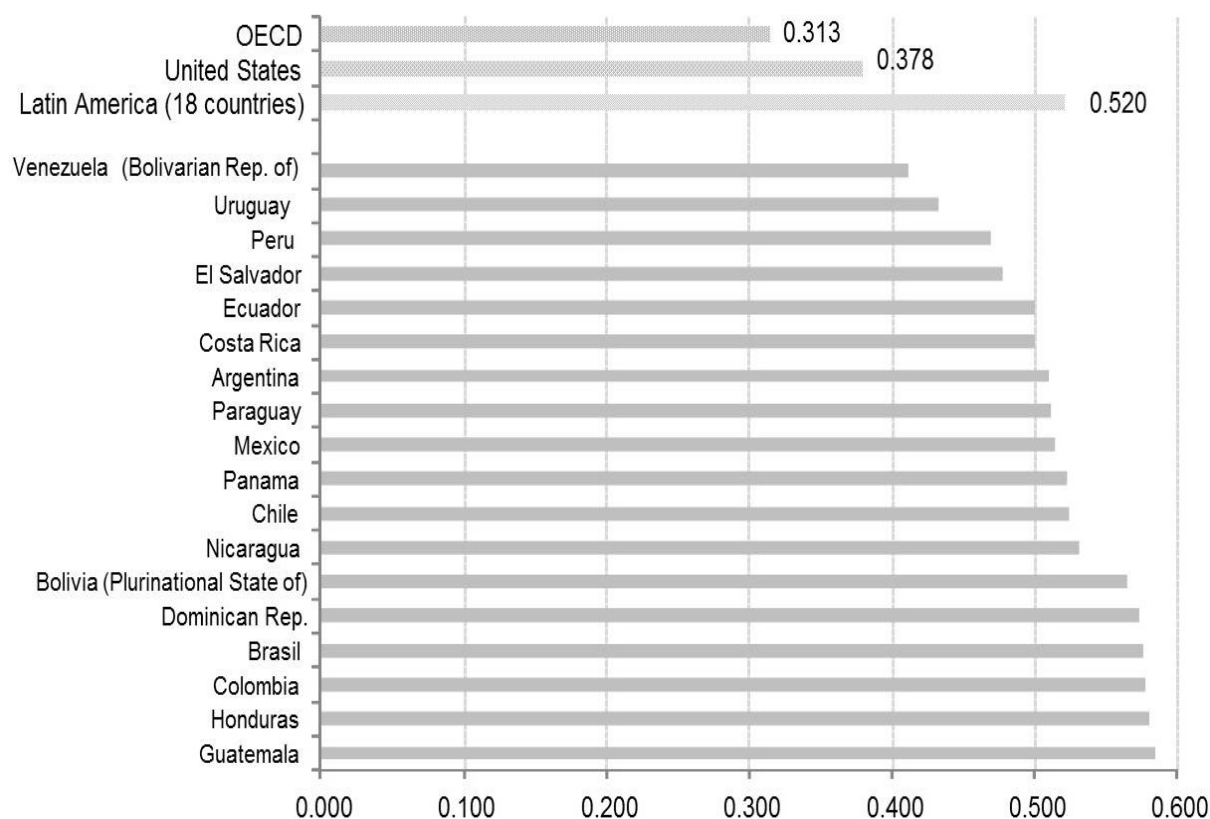
Contenido

1.	Introducción	1
2.	Breve descripción del periodo 2003-2010, único periodo en el que se alcanzó un desarrollo sostenido y se redujo la desigualdad	2
3.	Características de la desigualdad en América Latina	4
4.	El papel de la política fiscal en la redistribución del ingreso	10
5.	Desafíos y limitaciones del impuesto a la renta en la región	27
6.	Síntesis y conclusiones	32
7.	Bibliografía	33

1. Introducción

América Latina presenta, con un coeficiente de Gini promedio de 0,51, un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que otras regiones del mundo. En el gráfico 1 se observa que incluso el país menos desigual de la región presenta un coeficiente de Gini igual o superior que el promedio de otras regiones, así como once de los dieciocho países superan un coeficiente de 0,50. Como se ha destacado en el documento presentado en el XXXIII Período de Sesiones de la CEPAL, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, esta desigualdad hunde sus raíces en la historia y se debe a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social (CEPAL 2010b). Otras causas señaladas apuntan a la captura de las élites, las imperfecciones de los mercados de capitales, la desigualdad de oportunidades, especialmente el desigual acceso a una educación de calidad, la segmentación del mercado de trabajo y la discriminación racial y de género (López-Calva y Lustig 2010).

Gráfico 1: Índice de Gini en América Latina y otras regiones, último dato disponible¹



Fuente: “CEPALSTAT” (CEPAL 2012) para América Latina y el Caribe, “World Development Indicators” (Banco Mundial 2012) para el resto de países

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

Sin embargo, recientes análisis apuntan a una disminución de esta desigualdad en la última década. Entre el año 2003 y 2010, la mayor parte de los países de la región han reducido sus índices de desigualdad. Este periodo sin precedentes, en el que la región no sólo creció a tasas sostenidas sino que además vio reducir su desigualdad, rompe con el llamado “casillero vacío” de Ricardo Fajnzylber (1989) y presenta nuevas preguntas acerca de cuáles han sido sus causas y cuáles pueden ser los caminos para continuar en esta nueva senda de crecimiento con mayor igualdad.

Existe consenso en la literatura acerca del papel que la política fiscal ha jugado y puede jugar para reducir las brechas de la desigualdad. Autores como Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y Leopoldo Tornarolli (2009), Luis F. López-Calva y Nora Lustig (2010) y CEPAL (2011) señalan el papel del gasto público, principalmente a través del gasto público social y específicamente a través de los programas de transferencias condicionadas, como motor principal de este cambio de tendencia. No obstante, no existe ni el mismo consenso ni el mismo conocimiento acerca del papel de la política tributaria en la redistribución del ingreso en la región.

En este trabajo se profundizará en el análisis del papel que cumplen y pueden cumplir los ingresos fiscales como un instrumento para disminuir la desigualdad en la región. Para ello se analizarán las opciones de fortalecimiento de la imposición sobre la renta que permita mejorar la capacidad redistributiva del Estado, disminuyendo a su vez la alta volatilidad de los ingresos fiscales dada su condición de estabilizador automático, instrumento casi ausente en la región.

Con este fin se realizará, en primer lugar, una breve descripción del periodo 2003-2010 para, en segundo lugar, profundizar en las características de la desigualdad en América Latina, enfatizando aquellas que más afectan al diseño de la política tributaria y a su papel redistributivo. Posteriormente se analizará el papel de la política fiscal en la redistribución del ingreso, haciendo una breve mención al papel que ésta puede cumplir por el lado del gasto pero focalizando el análisis en el papel de la política tributaria. Finalmente, se definirán los desafíos a los que se enfrenta la región así como las limitaciones que se presentan en la utilización de las herramientas tributarias para mejorar la distribución del ingreso.

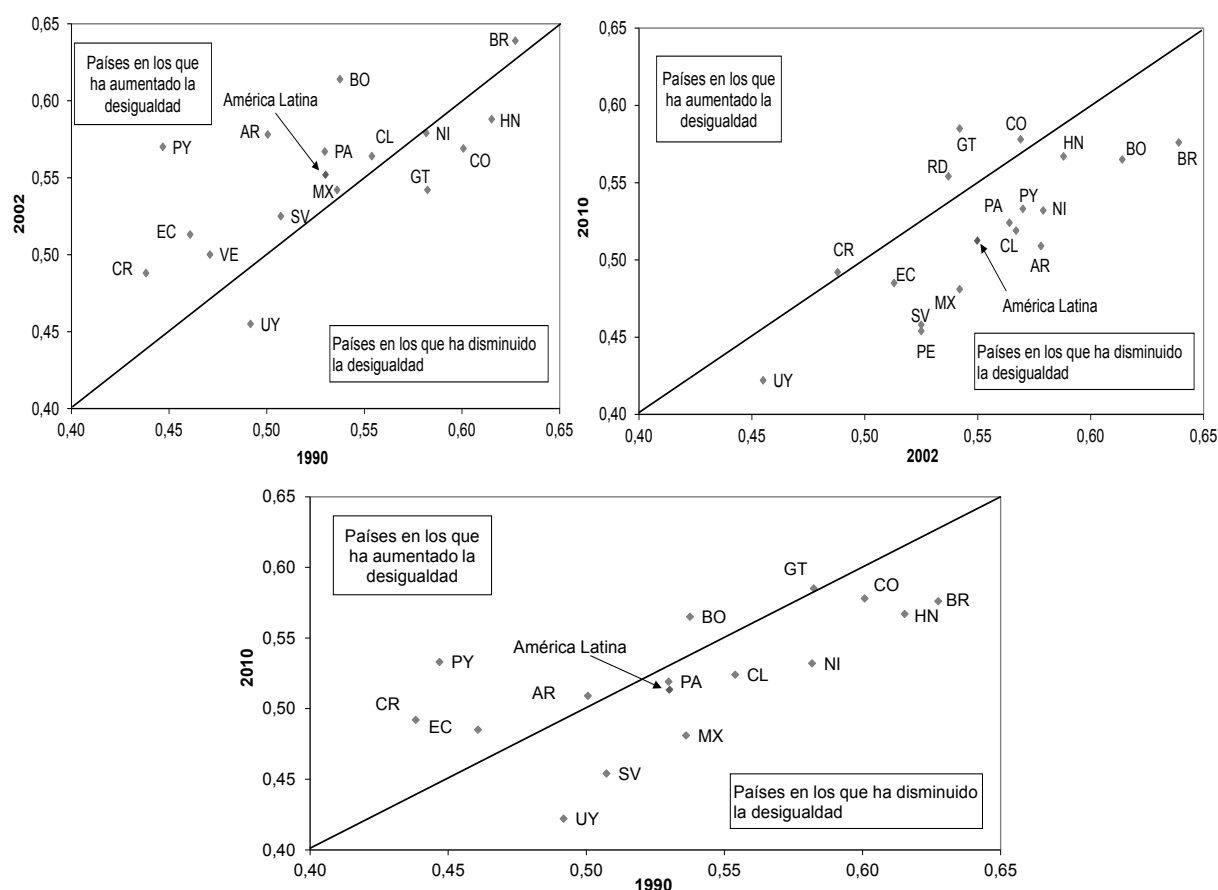
2. Breve descripción del periodo 2003-2010, único periodo en el que se alcanzó un desarrollo sostenido y se redujo la desigualdad

América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, sin embargo y contrariamente a lo ocurrido en periodos anteriores, en el periodo 2003-2010 la región

redujo esta desigualdad. De esta manera se ha conseguido dejar atrás la caracterización del “casillero vacío”, figura elaborada por Ricardo Fajnzylber (1989), basada en la dificultad registrada por los países de la región para lograr simultáneamente crecimiento y disminución de los índices de desigualdad.

Si comparamos el coeficiente de Gini en los años 90 con el coeficiente de Gini en 2010 (ver Gráfico 2) se observa que, a excepción de Argentina, Costa Rica y Ecuador, la mayor parte de los países de la región disminuyeron la desigualdad. Al desagregar la información en dos sub-periodos se observa el cambio de tendencia ocurrido a partir del año 2002. Si bien la desigualdad aumentó o se mantuvo en la mayor parte de países en el primer periodo comprendido entre 1990 y 2002; el sub-periodo siguiente, 2002-2010, no sólo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, sino por una tendencia leve pero evidente hacia una menor concentración del ingreso.

Gráfico 2: América Latina (16 países): Índice de Gini, 1990-2010²



Fuente: “CEPALSTAT” (CEPAL 2012)

2 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 2010 a la más reciente disponible entre 2004 y 2010. Datos de área metropolitana para la Argentina y de áreas urbanas para el Ecuador y el Uruguay.

Entre 2002 y 2010 el coeficiente de Gini se redujo en 14 de los 18 países, y en 13 de ellos esta disminución fue superior a un 5%. Tan sólo Guatemala (último año disponible 2006) y República Dominicana tuvieron un deterioro distributivo significativo en este periodo.

Entre las causas que explican este favorable cambio de tendencia, Luis F. López-Calva y Nora Lustig (2010) y CEPAL (2011) coinciden en señalar como principales a la disminución en la brecha de ingreso entre trabajadores cualificados y no cualificados y al aumento de las transferencias gubernamentales a los más pobres.

En una perspectiva más amplia, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y Leopoldo Tornarolli (2009), apuntan como posibles factores al crecimiento del empleo, los cambios en los precios relativos, los realineamientos tras las reformas y los choques macroeconómicos acontecidos en décadas precedentes, los programas de transferencias condicionadas y a una mayor preocupación por la desigualdad.

Por otra parte, Juan Carlos Gómez Sabañi, Juan Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (2011) destacan la importancia de la toma de conciencia sobre los problemas asociados con la desigualdad y la estratificación social, así como la generalización de gobiernos democráticos y las reiteradas demandas para impulsar reformas sociales y económicas que estimulen la cohesión social. Esta mayor dinámica social fue acompañada e impulsada por un mercado de trabajo más dinámico que, junto con la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y el impacto de las transferencias recibidas por los hogares, permitió a la región avanzar en la senda de un desarrollo más inclusivo.

La mayor parte de los autores coinciden, por tanto, en señalar a la política fiscal como un factor determinante de la disminución de la concentración del ingreso en los últimos años. La política fiscal por el lado del gasto, especialmente a través del gasto público social y específicamente mediante la utilización de los programas de transferencias condicionadas permitió, en un contexto macroeconómico favorable, la reducción de la desigualdad en la región.

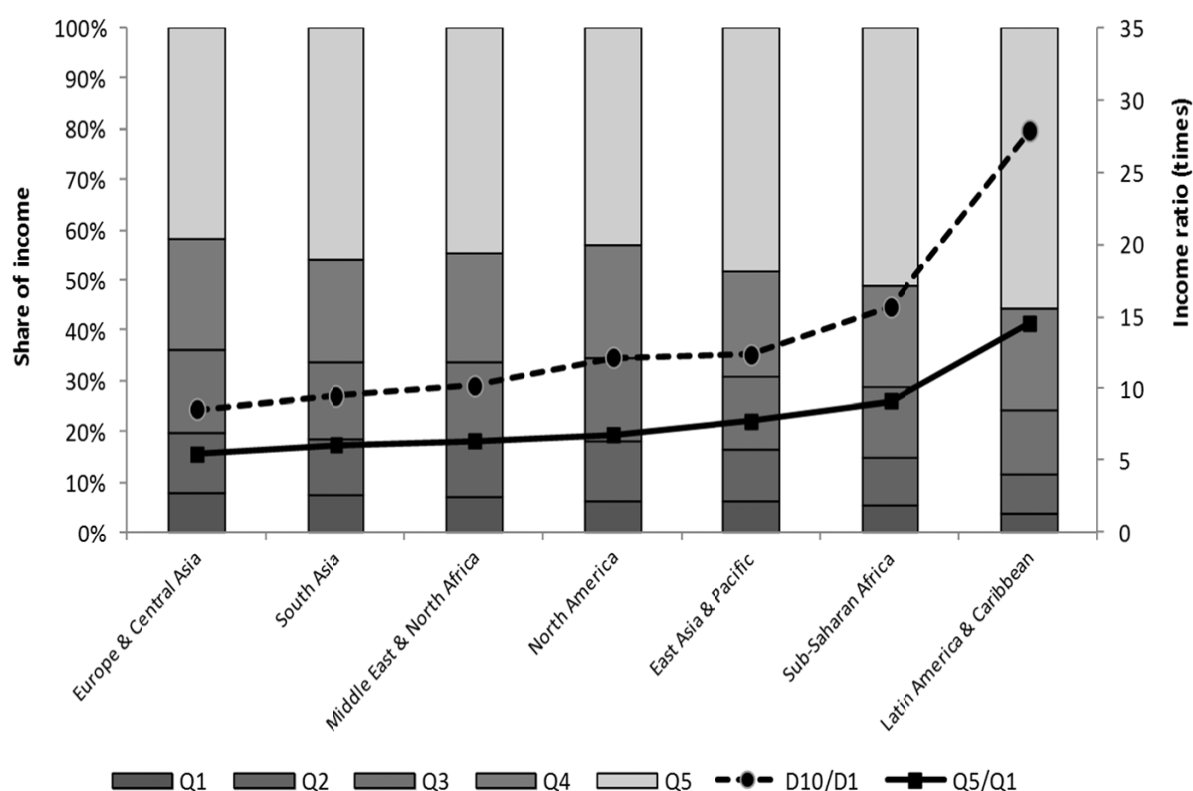
3. Características de la desigualdad en América Latina

Entre las funciones tradicionales de la política fiscal se encuentra la redistribución del ingreso. Con el fin de estudiar el papel que la política tributaria puede tener en la reducción de la desigualdad en la región conviene, a la hora de analizar cuáles son las características de la desigualdad en América Latina, centrarse en aquellos factores

que dan forma a la relación entre ésta y la política fiscal. Las características de la desigualdad en la región afectarán a la capacidad y efectividad de la política fiscal bien porque limitan la capacidad de los gobiernos de generar recursos o bien porque revelan la necesidad de políticas redistributivas concretas.

El rasgo más distintivo de la desigualdad en la región y que afecta en gran manera a la relación entre política fiscal y desigualdad es la elevada desigualdad en la distribución del ingreso con una fuerte concentración en el decil más rico. La relación entre el quintil más rico y el quintil más pobre es en promedio de 14,5 veces, cifra muy superior a las presentadas por otras regiones en desarrollo tales como África Subsahariana (9,1), Asia Oriental y Pacífico (7,7), Oriente Medio y Norte de África (6,4) y Sur de Asia (6,1). Sin embargo, estas diferencias son aún mayores cuando analizamos las diferencias entre el decil más rico y el decil más pobre, indicando una mayor concentración de la riqueza en los estratos más altos. En América Latina el decil más rico supera en 27,9 veces el ingreso del decil más pobre, concentración que supone casi el doble de la siguiente región con mayor concentración del ingreso, África Subsahariana, cuya ratio es de 15,6 veces (ver gráfico 3).

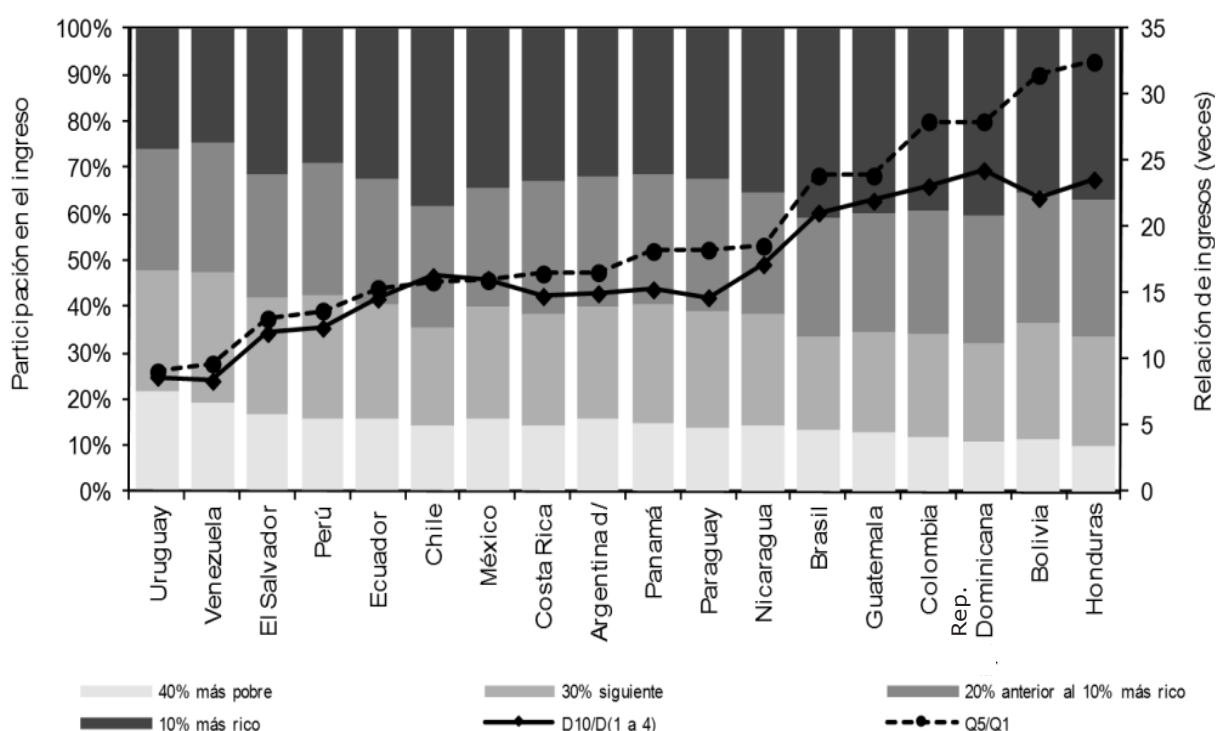
Gráfico 3: Estructura de la distribución del ingreso, alrededor de 2009 (En porcentaje y número de veces)



Fuente: "World Development Indicators" (Banco Mundial 2012)

En la región, el 10% de los hogares más ricos concentra, en promedio, un 34,1% de los ingresos totales. Sin embargo, al analizar los datos desagregados por países, la región presenta una remarcada heterogeneidad. Mientras que en Uruguay y Venezuela la participación del decil superior es inferior al 27 % de los recursos totales, en Brasil y República Dominicana ésta supera el 40%. En el otro extremo, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio un 14,6% del ingreso total, alcanzando los valores más bajos en Honduras y República Dominicana donde no excede el 11% (ver gráfico 4).

Gráfico 4: América Latina (18 países): Distribución del ingreso por decil (En porcentaje y número de veces)



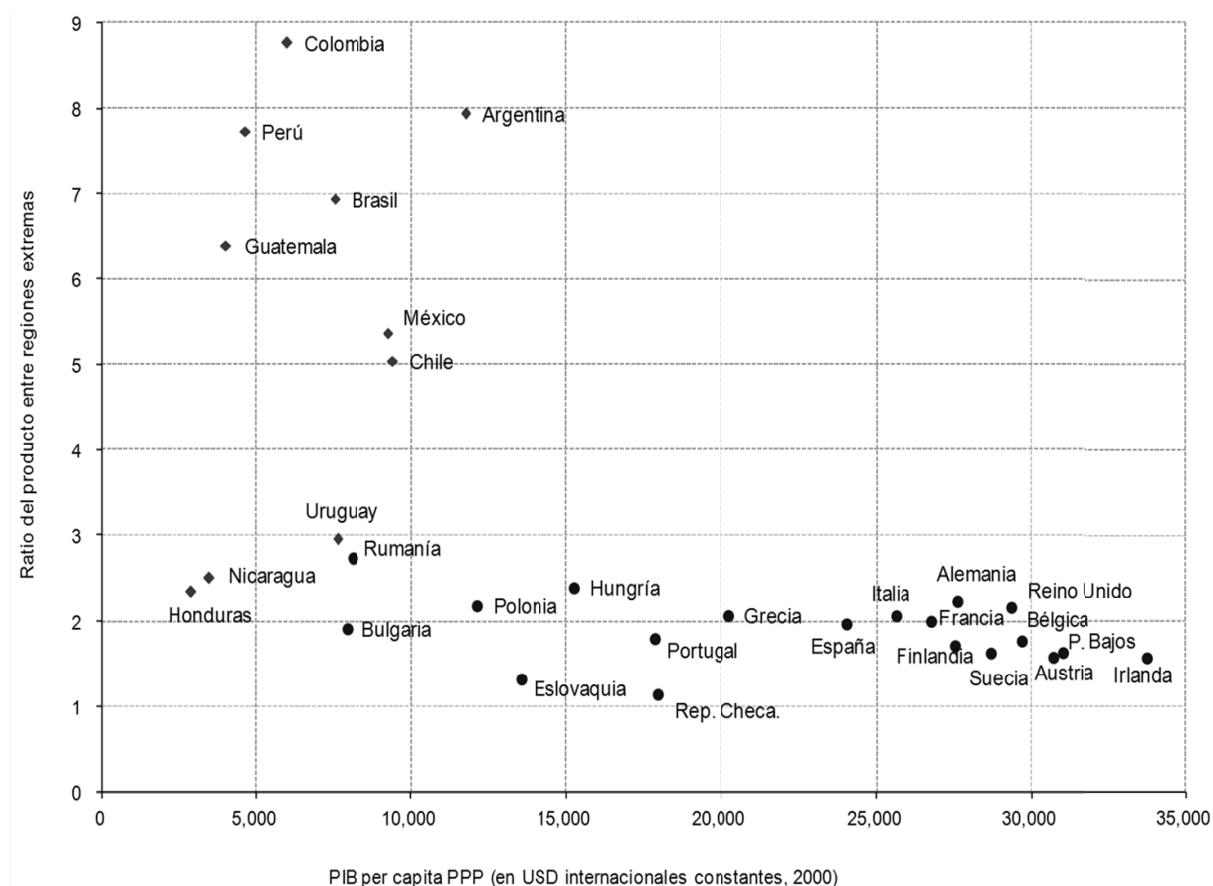
Fuente: “CEPALSTAT” (CEPAL 2012)

Este rasgo distintivo de la desigualdad en la región implica dificultades adicionales a la política tributaria a la hora de diseñar e implementar impuestos basados en la capacidad de pago, tales como el impuesto sobre la renta de las personas, tal y como veremos más adelante.

Una segunda característica de la desigualdad en América Latina que tiene especial interés debido a sus efectos en el diseño de políticas descentralizadas y su posible financiamiento es la desigualdad territorial. En el gráfico 5 se observa la relación entre la ratio del producto entre regiones extremas y el PIB per cápita para países europeos y latinoamericanos. A excepción de los países centroamericanos de menor territorio y

Uruguay (país con mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria), las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son mucho más fuertes en América Latina que en el caso europeo.

Gráfico 5: Relación entre PIB regionales: PIB per cápita más alto y más bajo en América Latina y Europa (2005)



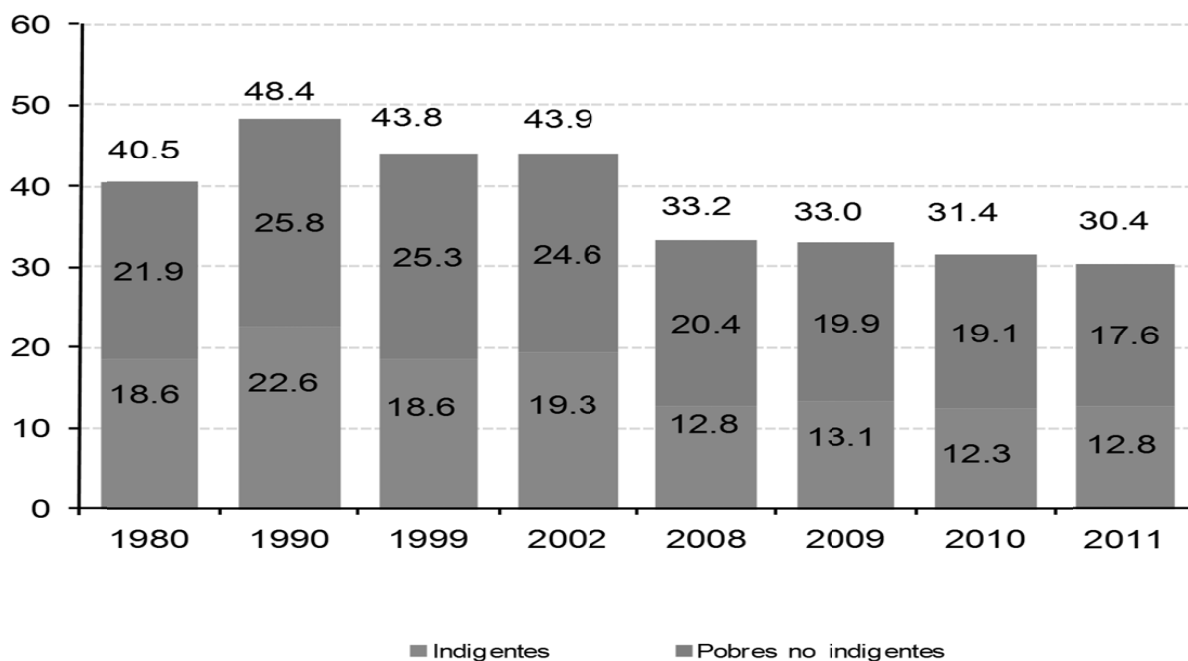
Fuente: Cetrángolo (2007)

Esta alta disparidad entre las regiones dificulta el diseño de la recaudación tributaria y de la financiación de los gastos locales. Las jurisdicciones más pobres cuentan con una base imponible insuficiente para obtener los recursos fiscales necesarios haciendo imprescindible la existencia de mecanismos de compensación entre las diferentes jurisdicciones, añadiendo así una dificultad adicional a la hora de diseñar una política fiscal orientada a mejorar la equidad distributiva en la región.

Otro de los factores característicos de la región que dificultan la tarea distributiva de la política fiscal son los altos niveles de pobreza. A pesar de la considerable disminución acontecida en la última década, América Latina sigue presentando altos niveles, tanto de pobreza como de pobreza extrema. Según los últimos datos presentados por el

Panorama Social de América Latina de CEPAL (2011), las últimas estimaciones indican que en 2011 174 millones de habitantes, un 30,4% de la población, se encontraba en situación de pobreza, mientras que la pobreza extrema o indigencia abarcaba un 12,8% de la población, es decir 73 millones de personas.

Gráfico 6: América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2011³
(En porcentajes)

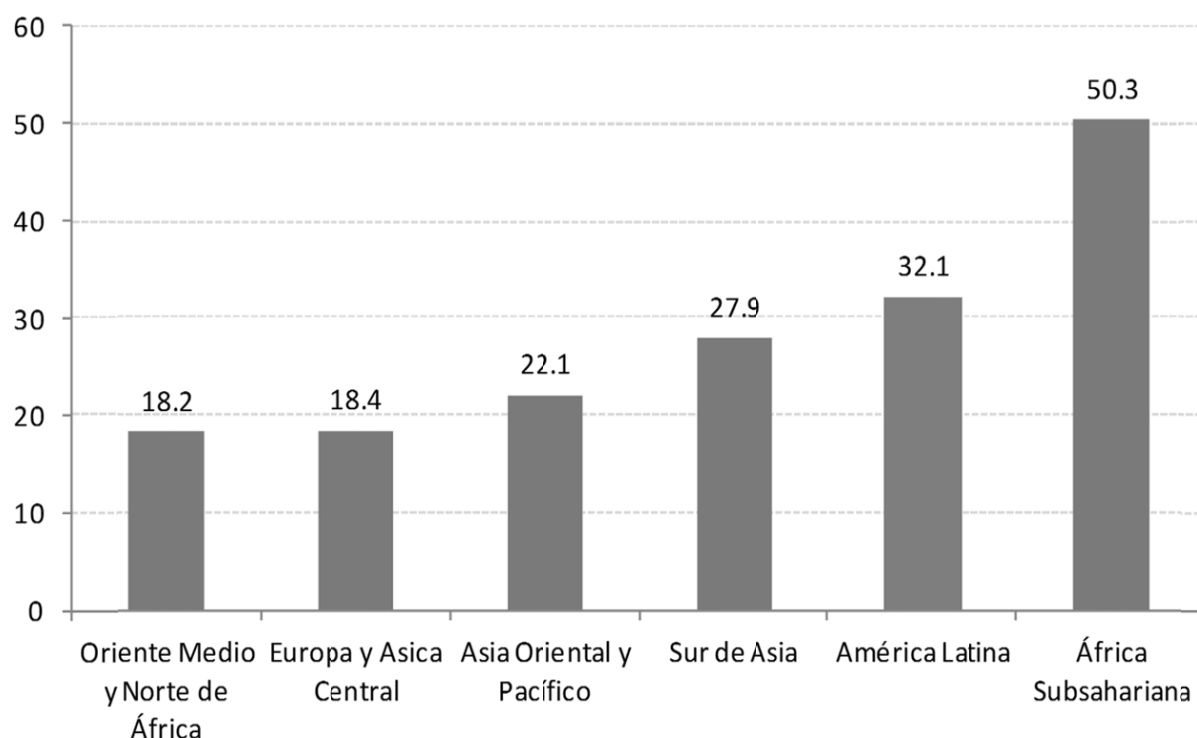


Fuente: "Panorama Social de América Latina 2011" (CEPAL 2011)

En comparación con otras regiones y midiendo el índice de pobreza según la línea nacional, América Latina presenta índices mayores a otras regiones y sólo se ve superada por África Subsahariana (ver gráfico 7). A pesar de estos altos niveles, como ocurre con otros indicadores, la heterogeneidad de la región es remarcable. Según los últimos datos disponibles (cf. CEPAL 2011), los menores niveles de pobreza se registran en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, con niveles inferiores al 20% y niveles de pobreza extrema inferiores al 7%. Sin embargo, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Nicaragua y Honduras presentan altos niveles tanto de pobreza como de pobreza extrema, con tasas superiores al 50% y al 30% respectivamente.

³ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje (indigentes más pobres no indigentes).

Gráfico 7: Índice de pobreza según la línea nacional de pobreza, diferentes regiones (porcentaje de la población)

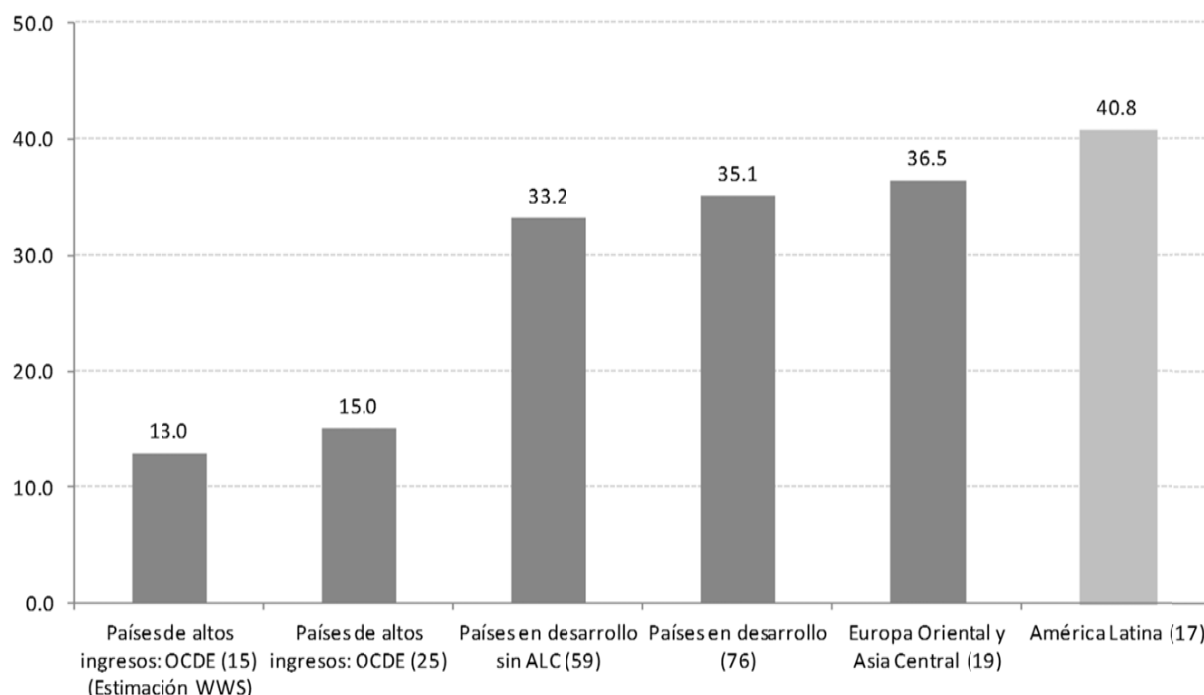


Fuente: “CEPALSTAT” (CEPAL 2012) para países de América Latina y “World Development Indicators” (Banco Mundial 2012) para otras regiones

Estos altos niveles de pobreza impactan en la capacidad de los Estados a la hora de realizar su política fiscal no sólo disminuyendo su capacidad de recaudar impuestos, sino también aumentando las necesidades y las demandas de la población de sus países. Son los países más pobres los que más necesidades tienen de gasto social, y son éstos países los que tienen una menor capacidad de recaudación.

Finalmente, un rasgo distintivo de la desigualdad en la región que impacta sin lugar a dudas en la capacidad redistributiva de la política fiscal es el alto nivel de economía informal. Según estimaciones realizadas por Andreas Buehn y Friedrich Schneider (2009), América Latina presenta niveles de informalidad en torno al 40,8% del PIB (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Economía informal en el mundo, promedio 1999-2006 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Buehn y Schneider (2009)

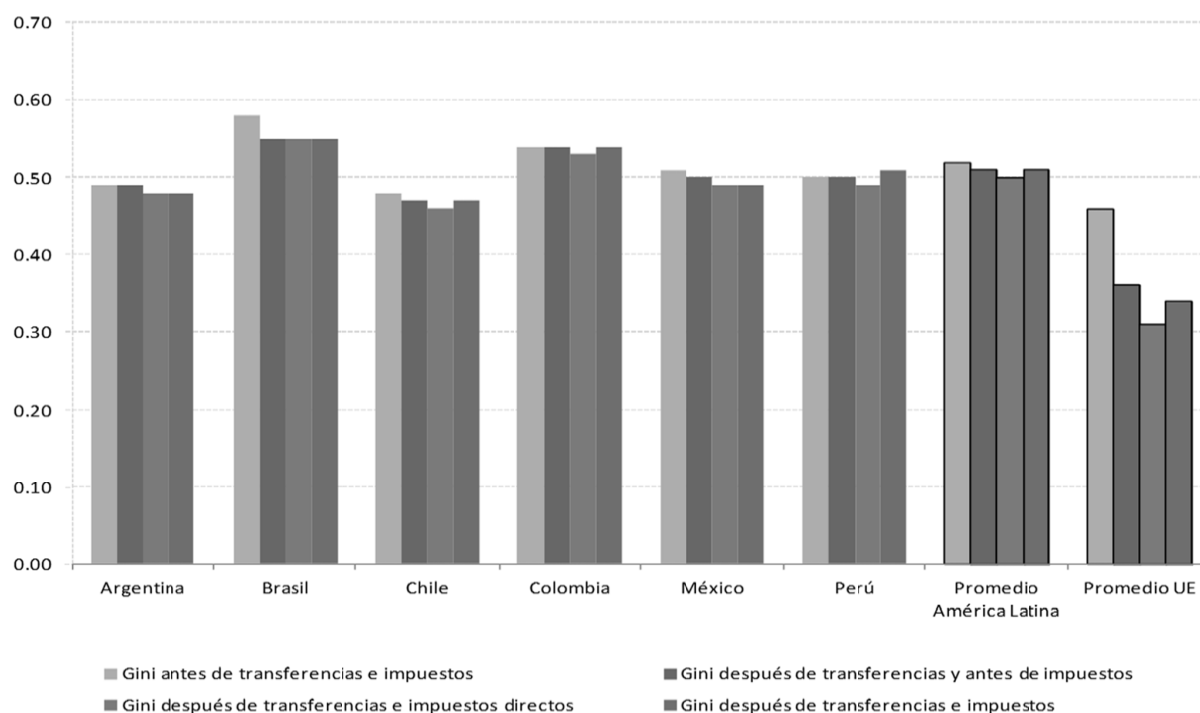
La informalidad influye en los altos niveles de evasión, característicos de los sistemas tributarios de la región, tal y como veremos más adelante, y ello implica una reducción de la recaudación fiscal, que disminuye la capacidad de financiamiento del gasto público. Además, un incremento de las tasas impositivas sin un adecuado control puede traducirse en un crecimiento de la economía informal si ocurre un desplazamiento de empresas y trabajadores del sector formal al informal, lo cual dificulta la posibilidad y la capacidad de efectuar reformas tributarias.

4. El papel de la política fiscal en la redistribución del ingreso

El impacto redistributivo de la política fiscal en América Latina ha sido tradicionalmente caracterizado como leve. Edwin Goñi, J. Humberto López y Luis Servén (2011) analizan el impacto de la política fiscal en seis países de América Latina y lo comparan con quince países de la Unión Europea. Tal y como se observa en el gráfico 9, el impacto de la política fiscal en la redistribución del ingreso es significativamente menor en los seis países de la región que el promedio de los países europeos. Mientras en el promedio de los países de la región, el coeficiente de Gini antes y después de la política fiscal – transferencias, impuestos directos e impuestos indirectos – varía de 0,52

a 0,51; en la Unión Europea el coeficiente pasa de 0,46 a 0,34, dando muestra de un mayor impacto de la política fiscal.

Gráfico 9: América Latina y OCDE: Impacto distributivo de la política fiscal (Índice Gini)



Fuente: Goñi, López, y Servén (2011)

Si bien existe consenso acerca de que el impacto de la política fiscal en la redistribución del ingreso es menor que en los países desarrollados, y se argumenta como causas principales los bajos niveles de ingresos tributarios y los menores y menos progresivos niveles de las transferencias⁴, autores como Nora Lustig (2011) no olvidan señalar la importancia de la heterogeneidad en el interior de la región y no subestiman los avances alcanzados en este ámbito⁵.

La política fiscal puede afectar la distribución del ingreso a través del gasto público, principalmente a través del gasto social, y a través de su financiamiento, es decir, de la política tributaria. Como se ha expresado en el apartado precedente, numerosos autores adjudican al papel del gasto público social y, en especial, al de las transferencias

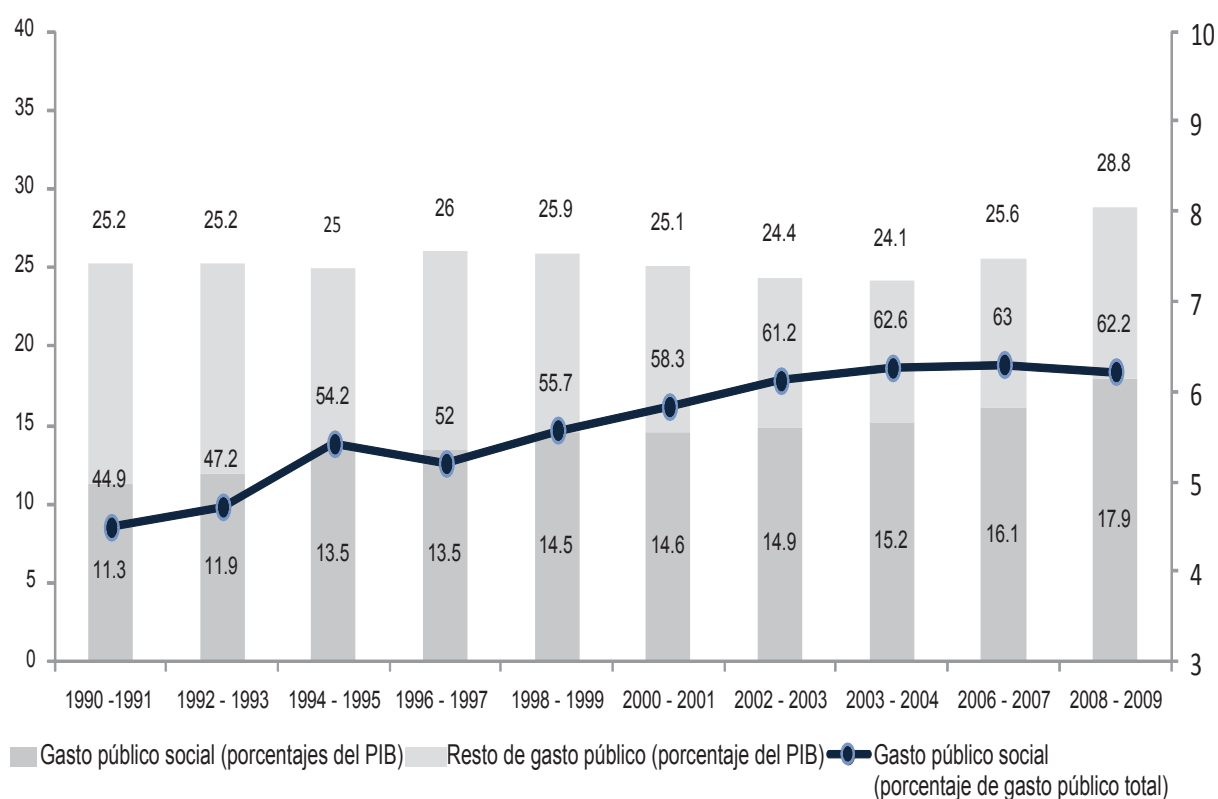
4 Véase entre otros: Goñi, López y Servén (2008 y 2011); Breceda, Rigolini y Saavedra (2008).

5 Lustig (2011) analiza el impacto redistributivo de la política fiscal en cinco países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú, y concluye que no hay una correlación obvia entre el tamaño del gobierno y el gasto social, por un lado, ni entre el alcance de la redistribución y la efectividad del gobierno, por otro lado.

condicionadas la reciente tendencia a la disminución de los índices de desigualdad en la región.

En América Latina, el gasto público total se ha mantenido relativamente estable, en torno a un 25% del PIB, desde principios de los años 90 hasta el inicio de la crisis financiera de 2008 cuando los países implementaron una estrategia basada en aumentar el impulso fiscal, lo que se tradujo en un significativo aumento de las erogaciones (CEPAL 2010a). Sin embargo, tal y como se observa en el gráfico 10 el aumento de la participación del gasto social en el gasto público total es significativo, pasando de representar alrededor del 45% del gasto público total a comienzos de los noventa a representar más del 60% en los últimos años.

Gráfico 10: América Latina y el Caribe (21 países): Evolución del gasto público total y del gasto público social y participación de éste en el gasto total, 1990-1991 a 2008-2009 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)

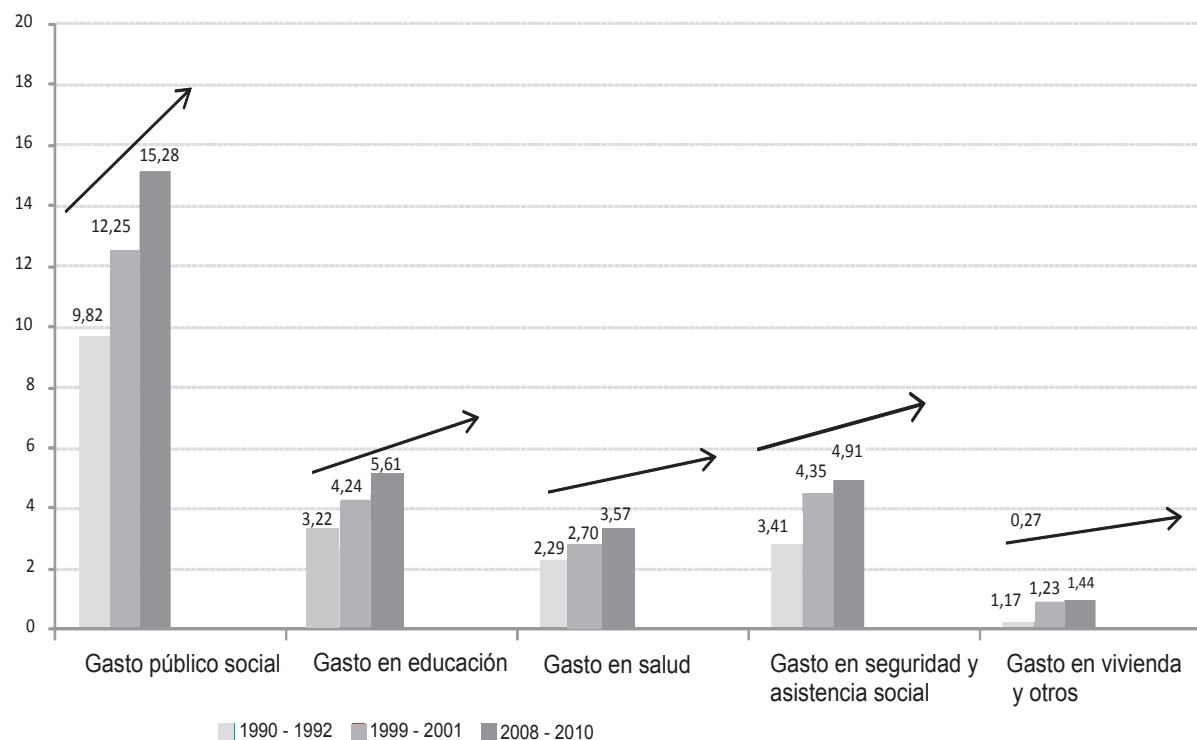


Fuente: “Panorama Social de América Latina 2011” (CEPAL 2011)

En relación con la evolución sectorial del gasto público social, se observa en el gráfico 11 que, aunque todas las partidas se han visto incrementadas, este aumento ha sido dispar. El mayor aumento lo ha registrado el gasto en seguridad y asistencia social, seguido del gasto en educación y salud. El menor aumento lo ha registrado

el correspondiente a vivienda y otros gastos sociales debido, entre otros factores, a la progresiva privatización de las inversiones en infraestructura sanitaria y a la tercerización de la ejecución de los programas de vivienda social (CEPAL 2011).

Gráfico 11: América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social según sectores, 1990-1992 a 2008-2010 (En porcentajes del PIB)



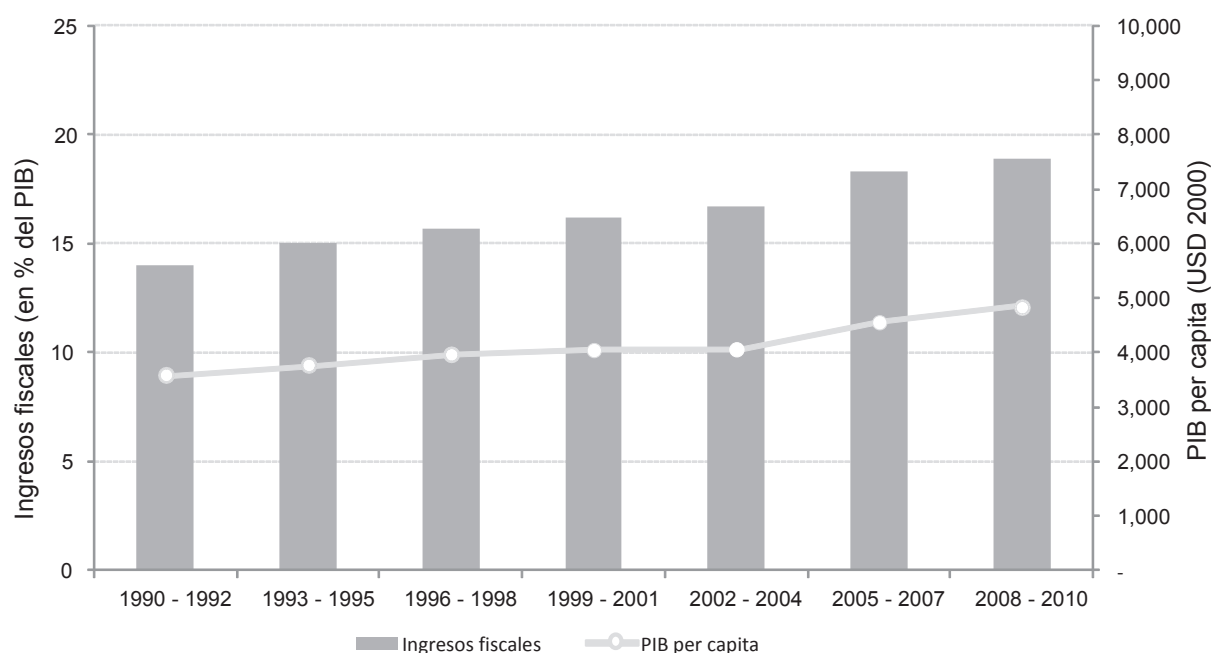
Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012)

A pesar de esta positiva evolución del gasto público social en la región, el impacto distributivo de éste sigue siendo inferior al alcanzado por países más desarrollados⁶. Si bien aún se necesita avanzar en el conocimiento del papel que el gasto público social puede jugar en la redistribución del ingreso, en este trabajo el objetivo principal es analizar la potencialidad de la utilización de la política tributaria, y en especial del impuesto sobre la renta, como herramienta para la redistribución del ingreso. A continuación se profundizará en este ámbito analizando, en primer lugar, la evolución de los ingresos fiscales en la región, tanto en nivel como en estructura, para posteriormente analizar por qué la política tributaria ha tenido un impacto tan reducido en la redistribución del ingreso.

⁶ Véase Breceda, Rigolini y Saavedra (2008), Lustig (2011) y Goñi, López y Servén (2011), entre otros.

Al igual que ha ocurrido con el gasto público total, el nivel promedio de carga fiscal en la región se ha venido incrementando de una manera sostenida desde 1990. Tal y como se observa en el gráfico 12, en relación con el promedio del trienio 1990-92 la carga tributaria se ha incrementado en un 30%, representado un incremento cercano a los 5 puntos del PIB. Este aumento sostenido de los ingresos fiscales estuvo determinado por una conjunción de factores, entre los que cabe destacar las reformas fiscales implementadas en los años noventa cuyo objetivo principal fue el de aumentar la recaudación, la consolidación de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico experimentado por la mayoría de los países, tal y como refleja el incremento sostenido del PIB per cápita en el Gráfico 12: América Latina: evolución de la carga fiscal y del PIB per cápita, 1990-2010 (En porcentaje del PIB y dólares 2000)¹¹ y, en el caso de los países especializados en la producción y exportación de recursos naturales, el efecto del incremento de los precios de los productos básicos (cf. Gómez Sabaíni y Jiménez 2011).

Gráfico 12: América Latina: evolución de la carga fiscal y del PIB per cápita, 1990-2010 (En porcentaje del PIB y dólares 2000)



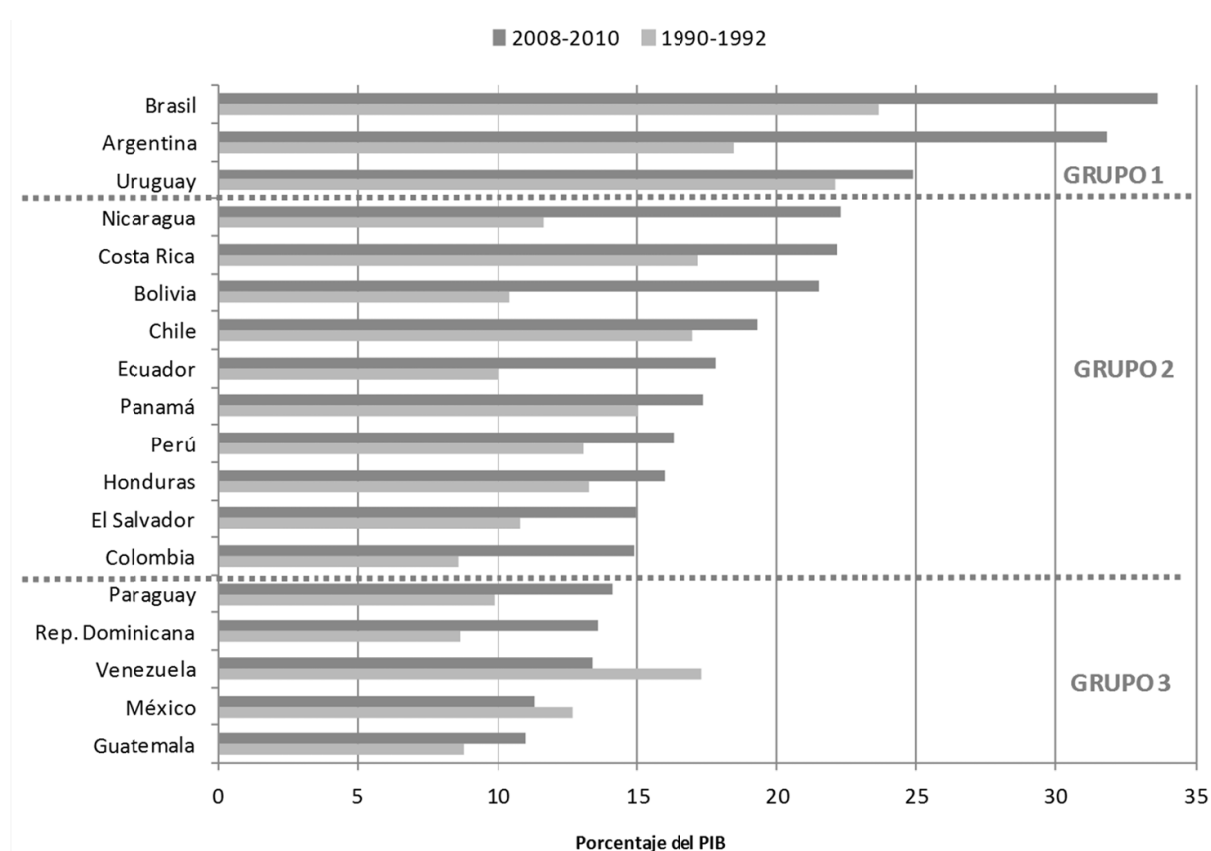
Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012)

Pero tal como ocurre con el resto de variables, existen diferencias profundas entre los países de la región, debidas no sólo a los diferentes niveles de carga tributaria con los que se partía a principios de los años noventa, sino con el hecho de que ni las circunstancias macroeconómicas ni los esfuerzos por mejorar el nivel de la carga tributaria fueron iguales en todos los países de la región. En el gráfico 13 se compara la carga tributaria, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, del trienio 1990-

1992 con la del trienio 2008-2010. De los 18 países analizados tan sólo dos, México y Venezuela, redujeron su carga tributaria en el periodo. En cambio, la carga tributaria aumentó más de diez puntos en Nicaragua, Bolivia y Argentina.

En la actualidad hay tres países con una carga tributaria superior al 25% del PIB: Brasil, Argentina y Uruguay. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos, en la mayor parte de los países de la región el nivel impositivo continúa siendo inferior al 20% del PIB, con casos extremos como México y Guatemala donde la presión tributaria se ubica en torno al 11%.

Gráfico 13: América Latina: ingresos tributarios (incluyendo seguridad social, en porcentaje del PIB)⁷



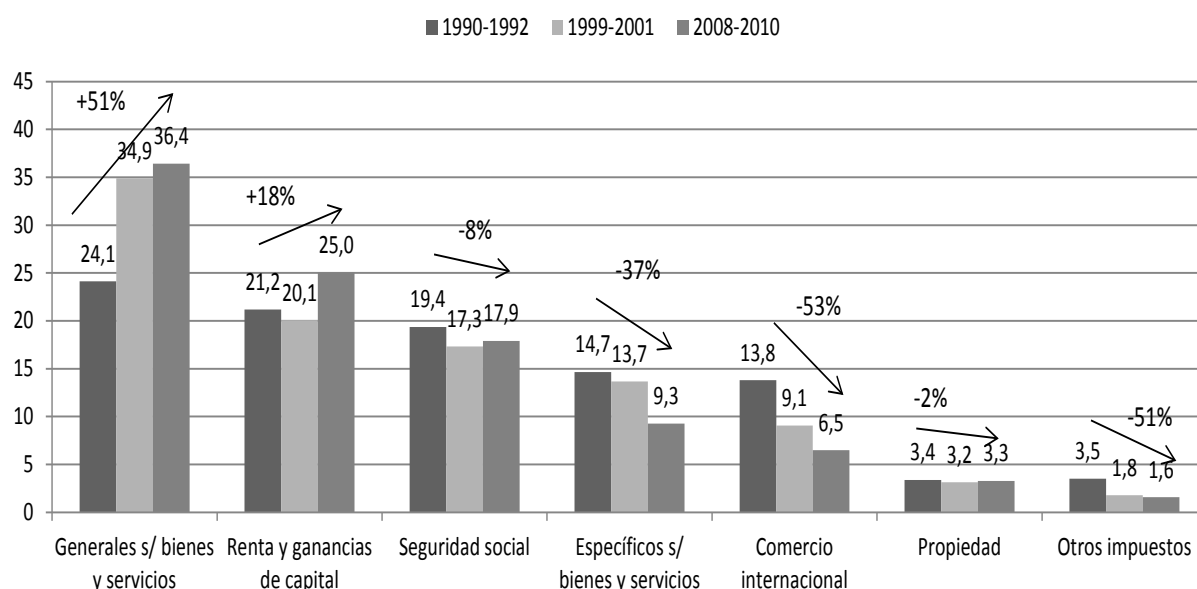
Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012)

El diseño de las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas tuvo como objetivo la búsqueda de una mayor solvencia fiscal, dejando así de lado otros objetivos centrales de la política tributaria. El fenómeno más significativo es, sin lugar a dudas, el considerable aumento de la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado o similares) como consecuencia de la ampliación

⁷ Nota: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y México, que es Gobierno General.

de las bases y el incremento de las alícuotas, aumentando en más de doce puntos porcentuales su participación en el total de los ingresos tributarios (ver gráfico 14). El otro tipo de impuesto que incrementó su participación es el Impuesto a la Renta y las Ganancias, principalmente por la parte del impuesto a las sociedades. Este tipo de impuestos aumentó su participación en el total a pesar de la disminución de las alícuotas legales (ver gráfico 22 más adelante), disminución que fue contrarrestada por la ampliación parcial de algunas bases tributarias como los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones distorsivos, las mejoras logradas en el control de su recaudación y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de recursos naturales (Gómez Sabaíni y Jiménez 2011).

Gráfico 14: Evolución de la participación relativa de los principales tributos dentro de la estructura tributaria promedio de América Latina (porcentajes del total de ingresos tributarios)



Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012)

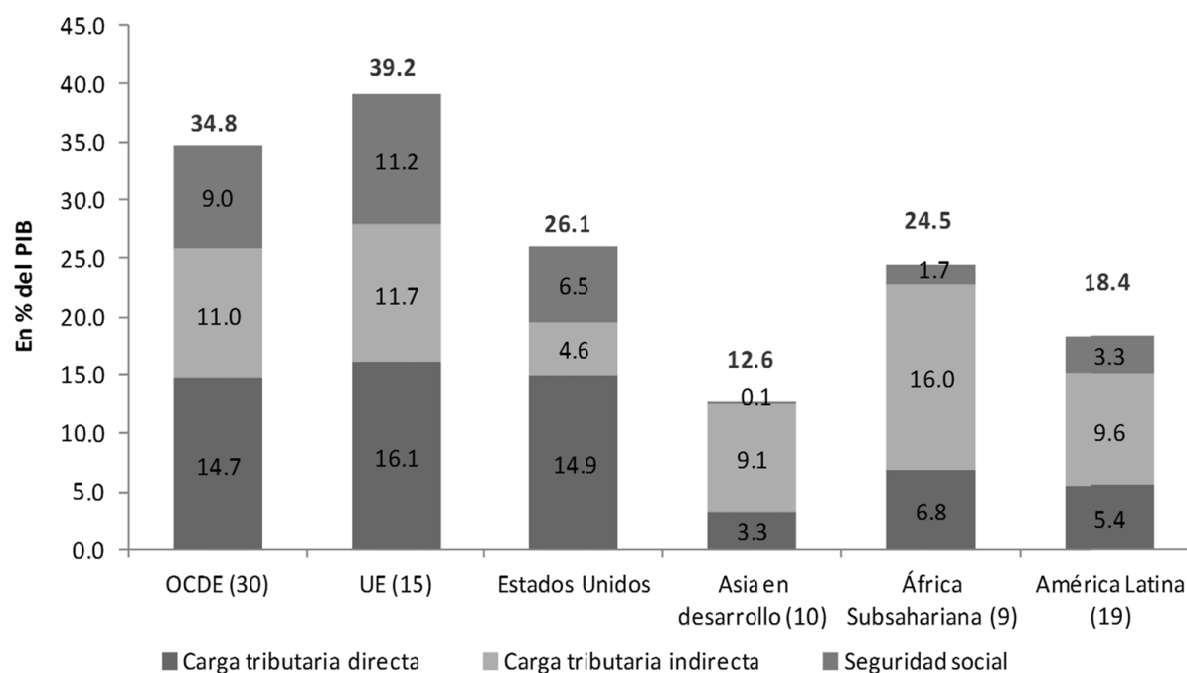
Por otra parte, como consecuencia de las reformas encaminadas a una mayor apertura comercial en la región, se observa una marcada disminución de la participación de los impuestos relacionados con el comercio exterior. Al mismo tiempo, y gracias a los procesos de simplificación de los esquemas tributarios, los impuestos selectivos como los gravámenes a bienes y servicios específicos también tuvieron una pérdida significativa de participación.

Así, la actual estructura tributaria de la región es consecuencia de reformas en las que los criterios de progresividad y redistribución del ingreso fueron dejados de lado y se priorizaron criterios de neutralidad y eficiencia. Esta priorización de objetivos ha tenido

impacto en la capacidad de la política tributaria de incidir en la distribución del ingreso. Sin embargo, durante los últimos años se ha observado un cambio de tendencia en la importancia que se otorga al tema de la equidad en la región. La idea de que mejoras en la equidad son necesarias a fin de lograr un desarrollo más sostenible ha ido cobrando fuerza.

Los principales factores que han limitado y limitan la capacidad redistributiva de la política fiscal en la región son: (i) una baja y volátil carga fiscal, (ii) una estructura tributaria sesgada hacia impuestos más regresivos y (iii) una estrecha base tributaria caracterizada por altos niveles de evasión y un uso extensivo de gastos tributarios. En relación con el primero de los factores, la baja y volátil carga fiscal, debe destacarse que, a pesar de la tendencia creciente observada en las últimas décadas y a pesar de la heterogeneidad entre países, el nivel promedio de ingresos tributarios en América Latina se encuentra muy por debajo de la carga tributaria de otras regiones. En el gráfico 15 se muestran los promedios de los ingresos tributarios de diferentes regiones del mundo. América Latina presenta la segunda carga tributaria más baja, sólo superada por Asia en desarrollo, y representando prácticamente la mitad si se compara con los países más desarrollados (18,4% del PIB en América Latina, frente a 34,8% en los países de la OCDE y 39,2% en la Unión Europea).

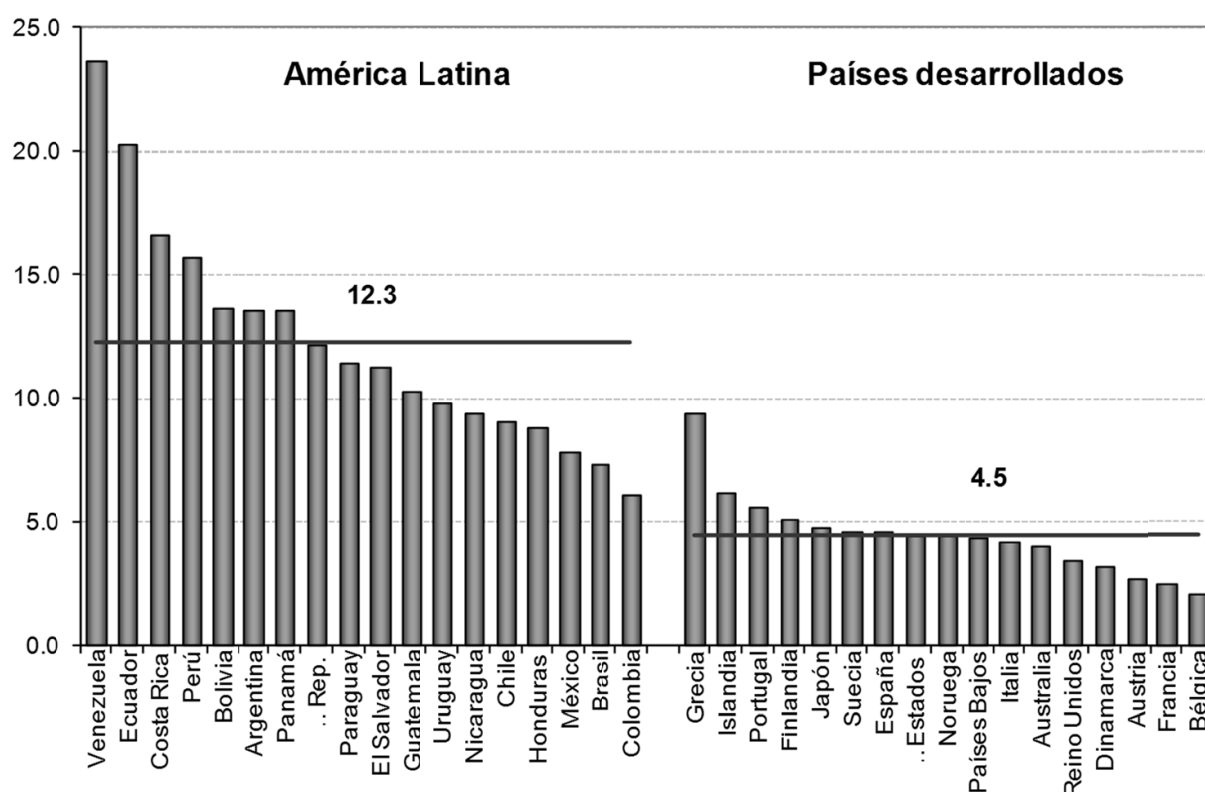
Gráfico 15: Comparación de la carga tributaria internacional (En porcentaje del PIB)⁸



Fuentes: "Revenue Statistics 1965-2010" (OCDE 2011) para países de la OCDE, "Government Finance Statistics" (FMI 2011) para países de Asia en desarrollo y África Subsahariana "CEPALSTAT" (CEPAL 2012) para países de América Latina

Además, los ingresos tributarios de los países de la región presentan una volatilidad tres veces mayor a la de los ingresos de países desarrollados (ver gráfico 16). Esta mayor volatilidad se debe a diversos factores. Uno de ellos es la alta volatilidad del consumo, la cual supera a la del PBI y cuyo impacto en la volatilidad de los ingresos se ve acrecentado por la importancia del IVA en el total de los mismos. Otro factor es la alta dependencia en algunos países de ingresos tributarios y no tributarios dependientes de la explotación y exportación de productos primarios con una alta volatilidad en sus precios. La alta volatilidad reduce el espacio fiscal y la capacidad de los gobiernos para enfrentar sus funciones, teniendo impacto sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso a través de las fluctuaciones que pueden producirse en el gasto público social.

Gráfico 16: América Latina y países desarrollados: volatilidad de los ingresos tributarios (sin seguridad social, desviación estándar)

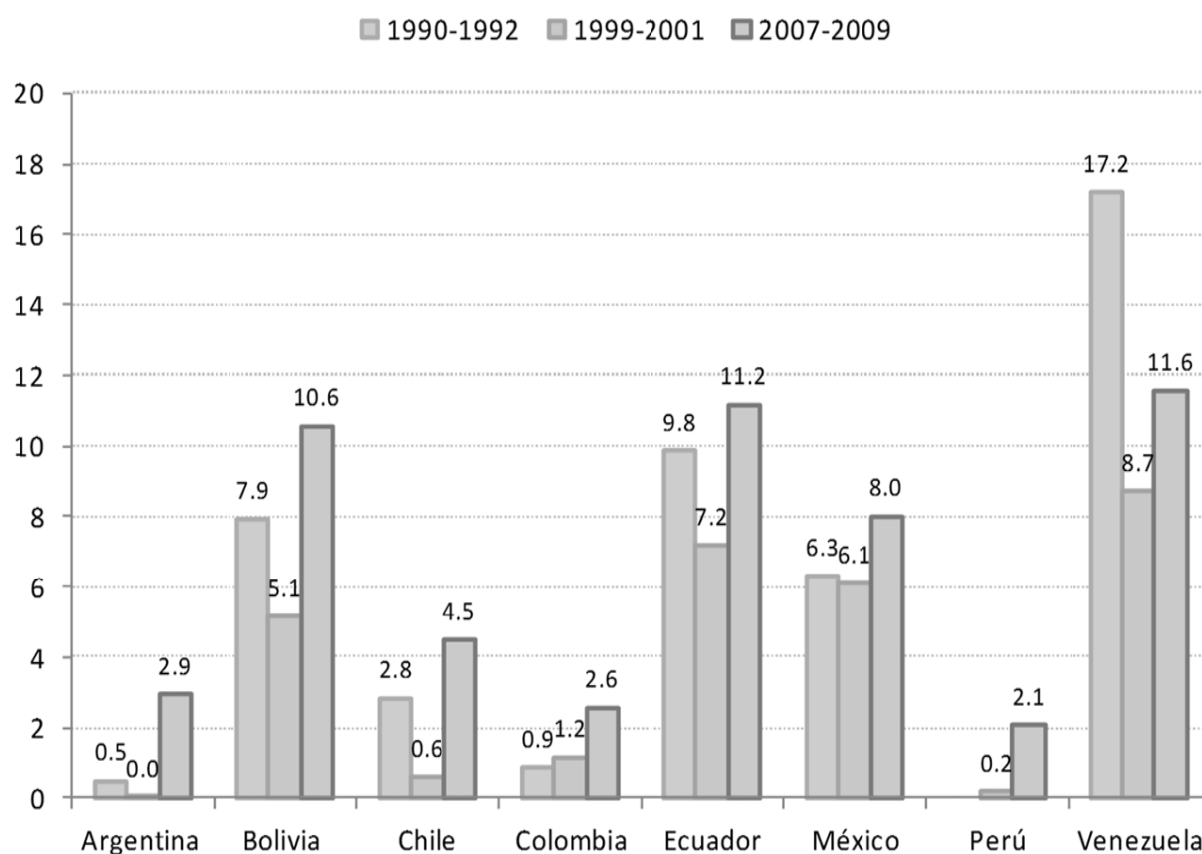


Fuente: Jiménez y Kacef (2011)

8 Notas: a/ Las cifras de la OCDE tienen cobertura de Gobierno General, al igual que Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. b/ Los datos de los países de América Latina corresponden a 2010 y los datos de la OCDE corresponden al año 2008. c/ En el caso de Asia en desarrollo, los datos de Bhutan y Myanmar son de 2004, los de Camboya y Nepal de 2007, los de China Mainland de 2008 y los de Bangladesh, China Macao, India, Maldivas y Tailandia de 2009. d/ En el caso de África Subsahariana, los datos de R.D. Congo son de 2002, los de Swazilandia de 2003, los de R. del Congo y Seychelles de 2005, los de Lesotho de 2007, los de Madagascar de 2008 y los de Mauricio y Sudáfrica de 2009. e/ En el caso de México, la carga tributaria total incluye la categoría „otros impuestos“, la cual corresponde a 0.2%.

En los países especializados en productos no renovables, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de estos bienes llegan a representar altos porcentajes del PIB. En la región son ocho los países cuyos ingresos fiscales dependen en mayor medida de este tipo de ingresos, destacándose Bolivia, Ecuador, México y Venezuela con una participación superior al 8% del PIB (ver gráfico 17). La alta volatilidad de los precios de estos productos hacen que los ingresos procedentes de su explotación sean altamente volátiles, y dada su importancia en el total de ingresos fiscales de muchos países en la región, los ingresos fiscales son más volátiles que en otras regiones. A la hora de evaluar el manejo de esta fuente de ingresos es necesario, además, tener en cuenta el carácter de no renovabilidad del producto y, por ende, introducir consideraciones de equidad intergeneracional en su gestión. En este caso es importante evaluar qué tipo de gastos son financiados con estos ingresos y prever qué hacer cuándo estos recursos se agoten, puesto que la caída de ingresos puede requerir un fuerte ajuste, ya sea de los gastos o de la estructura tributaria.

Gráfico 17: Ingresos fiscales provenientes de productos primarios (Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de cada uno de los países

La alta volatilidad reduce el espacio fiscal disponible para aplicar políticas de redistribución del ingreso, y su aumento genera un incremento de la desigualdad (Wolf: 2005). En América Latina y el Caribe la volatilidad agregada genera mayores fluctuaciones en los ingresos de los hogares de menores recursos debido principalmente a que el desempleo es mayor en los estratos más pobres y esa falta de oportunidades laborales empuja a la informalidad, lo cual es agravado por un menor acceso de los más pobres a los mercados financieros (Jiménez y Kacef 2011). Estos impactos son muchas veces perdurables ya que los episodios de crisis tienen consecuencias en términos de empleo, pobreza e inequidad que demoran en ser compensadas en las etapas de expansión.

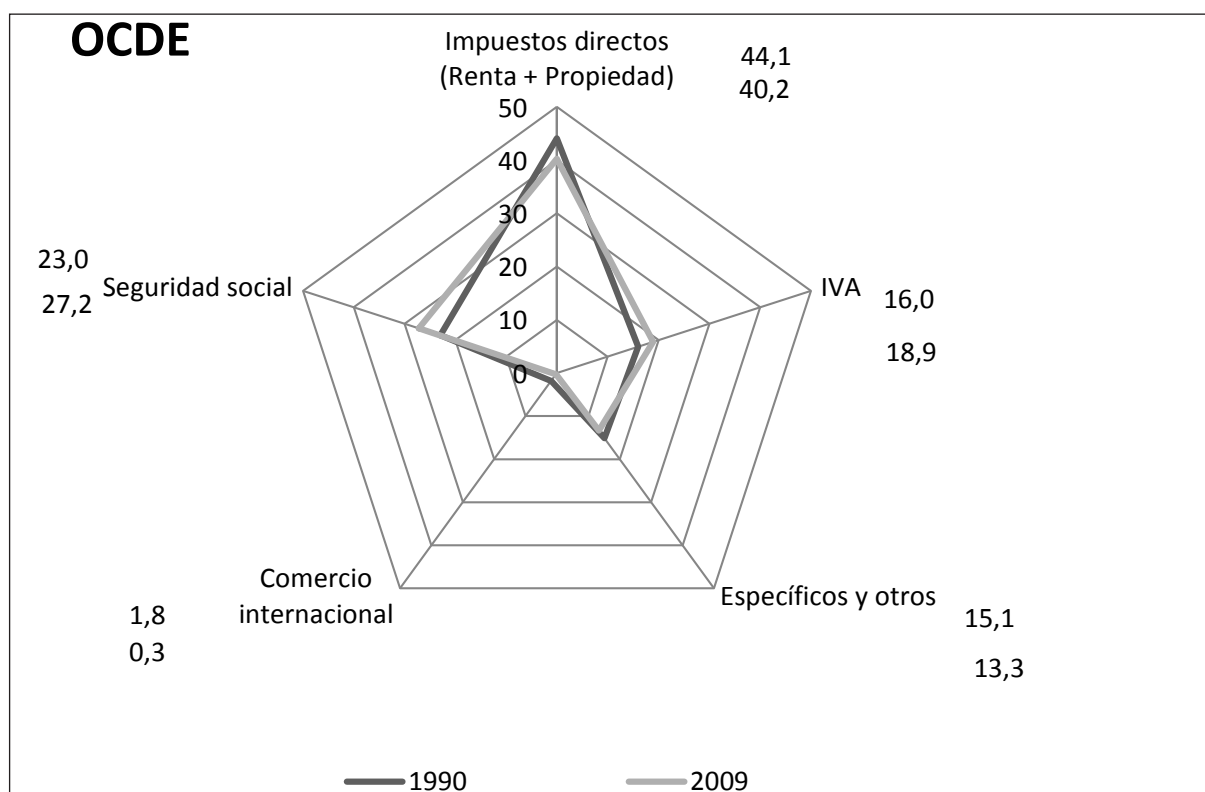
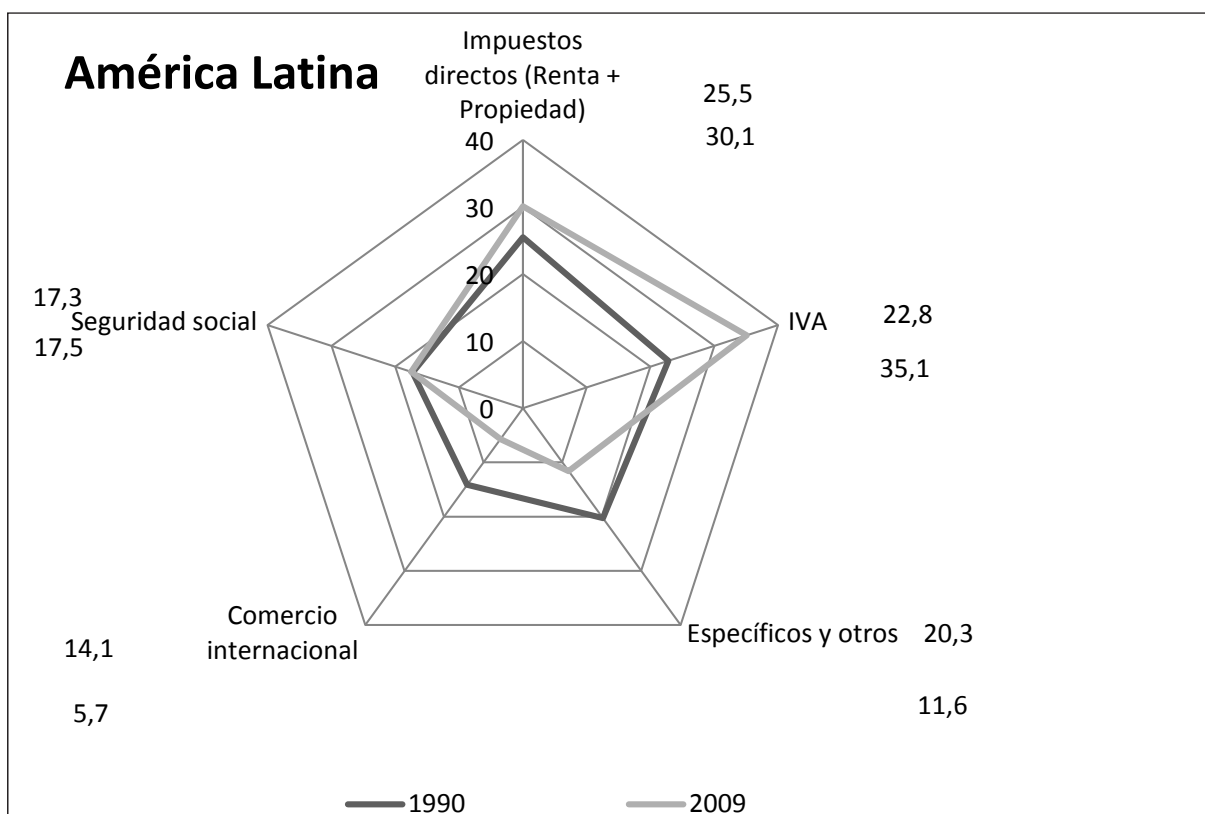
A través de estos canales, la volatilidad genera un incremento de la desigualdad. De acuerdo con un estudio realizado por César León y Eduardo Levy-Yeyati (2009)⁹ para 75 países, el coeficiente de Gini está positiva y significativamente asociado con la volatilidad macroeconómica, al tiempo que el ingreso de los primeros tres quintiles de la distribución del ingreso está negativamente correlacionado y el de los dos quintiles más altos está positivamente correlacionado con la volatilidad.

El segundo de los aspectos que limita el papel de la política tributaria en la redistribución del ingreso es una estructura tributaria sesgada hacia los impuestos indirectos, de carácter generalmente menos progresivo. En el gráfico 18 se muestran las estructuras tributarias promedio de América Latina y la OCDE para los años 1990 y 2009. Resulta significativa la mayor participación del impuesto al valor agregado en América Latina, mientras que en la OCDE destaca la alta participación de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social. Como es conocido en la literatura tributaria, éstos últimos de mayor impacto redistributivo que el primero.

Además, y dada la alta volatilidad del PIB y de los ingresos fiscales en la región, conviene recordar el papel que el impuesto a la renta cumple como estabilizador automático por el lado de los ingresos. Esta menor participación de los impuestos directos en el total de los ingresos fiscales limita su papel estabilizador. Dado que, como afirma Rodrigo Suescún (2007), los efectos de los estabilizadores automáticos son muy poco significativos en la región, un aumento de la participación del impuesto sobre la renta en el total de los ingresos fiscales podría, además de producir efectos positivos en la desigualdad, reducir la volatilidad.

9 Se trata de estimaciones de panel sobre 75 países para el período 1975-2005, con intervalos de cinco años. La variable dependiente es el Log del Coeficiente de Gini y la participación en el Ingreso por quintil y la variable dependiente es el desvío del crecimiento del PIB. Las variables de control incluidas son el Gini (t-1), el ingreso real por habitante, el cuadrado del ingreso real por habitante, la tasa de matriculación de la educación secundaria, la tasa de inflación y el gasto del gobierno como porcentaje del PIB.

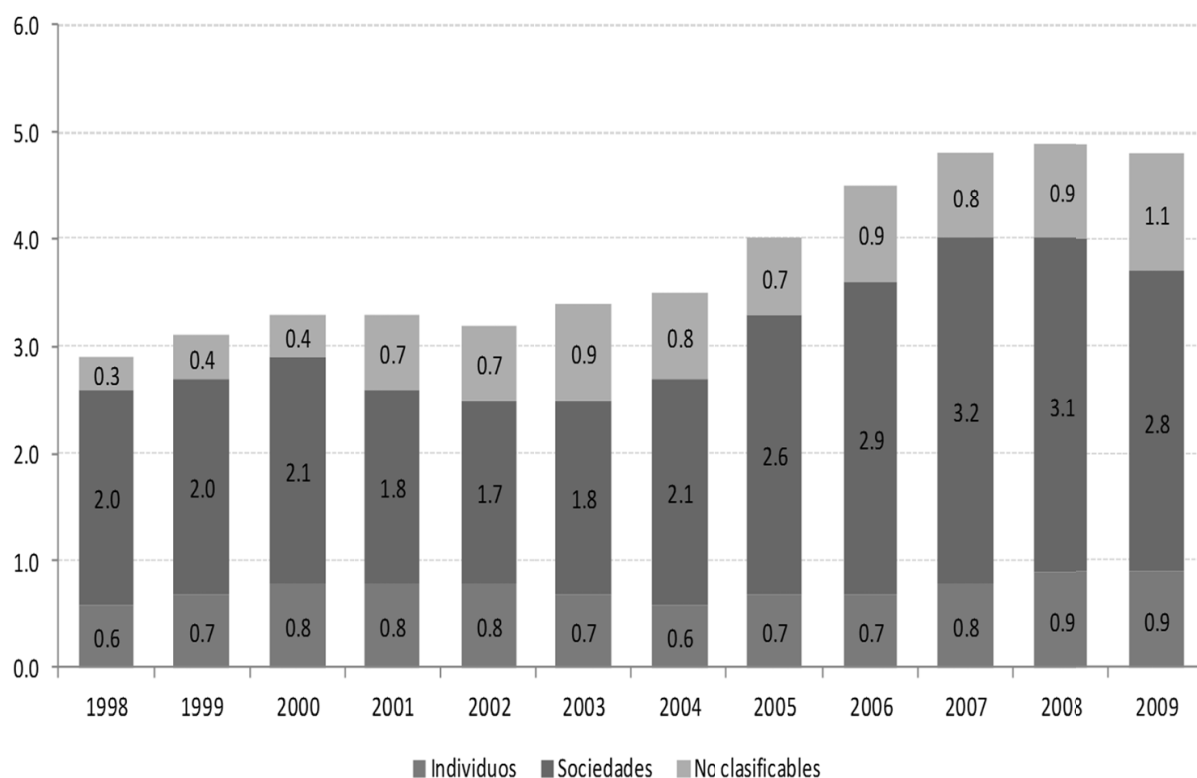
Gráfico 18: América Latina y OCDE: evolución de la estructura tributaria promedio, 1990-2009 (En porcentaje del total recaudado)



Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012), y "Revenue Statistics 1965-2010" (OCDE 2011)

En el gráfico anterior se observa además una mayor participación de los impuestos directos, que pasan a representar el 30% del total de la recaudación. Dicho aumento se deriva, tal y como se observa en el gráfico 19, del mayor crecimiento del impuesto sobre las sociedades a partir de 2005, vinculado principalmente a un aumento significativo de la recaudación de empresas mineras y petroleras. El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas tiene mayores posibilidades de traslación que el impuesto a la renta personal, característica que unida a la existencia de tasas únicas, limitan su impacto distributivo. Estos ingresos, cuando proceden de la recaudación de empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales son, además, altamente volátiles.

Gráfico 19: América Latina: Impuesto a la Renta de individuos y empresas, 1998-2009 (En porcentajes de PIB)



Fuente: "CEPALSTAT" (CEPAL 2012)

Cuando se compara la composición del impuesto sobre la renta en países de América Latina con la de otros países más desarrollados y con una estructura tributaria de carácter más progresivo, en la tabla 1 se observa que, en cuanto al impuesto a sociedades en relación con el PIB, América Latina recauda montos similares a los de otras regiones. La región recauda por este concepto en torno al 2,3% del PIB, mientras que Europa Occidental recauda el 3,0% y EEUU y Canadá el 2,3%. Sin embargo, en

relación con la recaudación del impuesto a la renta personal se encuentran grandes diferencias. La recaudación de la región representa tan sólo el 1% del PIB, mientras que en Europa Occidental y en EEUU y Canadá, el monto asciende al 9,5% y 9,6% respectivamente. La gran brecha se encuentra por tanto en el impuesto a la renta personal, ya que en América Latina la estructura es 70-30 con una mayor participación del impuesto a las sociedades; mientras que en la OCDE la estructura es justamente la contraria, 30-70, con una mayor participación del impuesto a la renta personal.

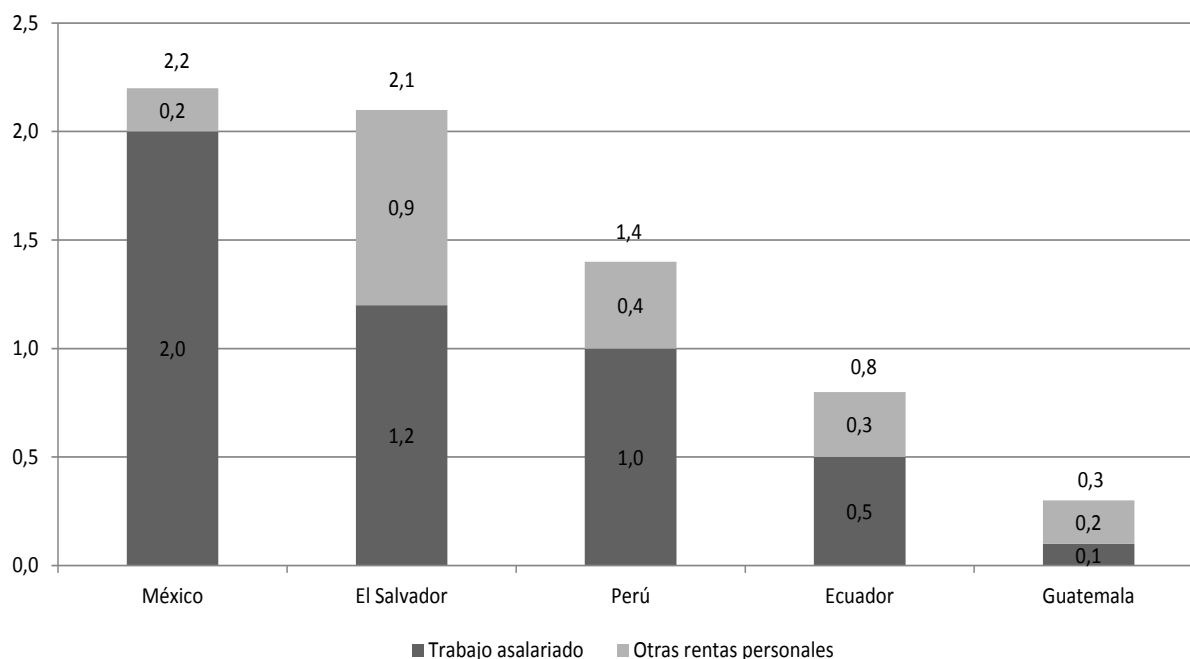
Tabla 1: América Latina y otras regiones: Impuesto sobre la Renta, promedio 2005-2009 (En porcentaje del PIB)

País	Sociedades	Individuos	Total	Soc. / Personas
	(en % del PIB)	(en % del PIB)	(en % del PIB)	Físicas (%)
Argentina	3,42	1,62	5,04	2,1
Bolivia (Estado Plurinacional)	3,87	0,23	4,1	16,8
Brasil	3,68	0,41	4,1	9,0
Chile	5,76	1,23	7,0	4,7
Costa Rica	2,62	0,84	3,5	3,1
Ecuador (2006)	2,3	0,8	3,1	3,1
El Salvador (2007)	2,7	1,9	4,6	1,4
Guatemala	2,85	0,34	3,2	8,4
Honduras	1,08	0,96	2,0	1,1
Haiti (2006)	1,0	1,1	2,1	0,9
México (2005)	2,4	2,2	4,6	1,1
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1	1,6
Panamá	2,02	0,15	2,2	13,5
Paraguay	2,26	0	2,3	
Perú	4,61	1,41	6,0	3,3
República Dominicana	1,55	0,93	2,5	1,7
Uruguay	2,82	1,18	4,0	2,4
América Latina (17)	2,8	1,0	3,8	2,8
Europa Occidental (2010-2011)	3,0	9,5	12,5	0,3
EEUU y Canadá (2010-2011)	2,3	9,6	11,9	0,2

Fuente: “CEPALSTAT” (CEPAL 2012) para América Latina, Gómez-Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) para Ecuador, El Salvador, Haití, México y Nicaragua y “USAID Collecting Taxes 2010-2011” (USAID 2011) para Europa Occidental y EEUU y Canadá

Una de las características del impuesto a la renta de las personas físicas en la región es su dependencia de los ingresos provenientes del trabajo asalariado (ver gráfico 20). Las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes, así como el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital en la región reducen y limitan la recaudación de ingresos personales no salariales.

Gráfico 20: Países seleccionados: Estructura del Impuesto a la Renta Personal, 2007 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá (2010)

El tercero de los factores que limitan la capacidad redistributiva de la política tributaria es la estrecha base tributaria, agravada por la existencia de unas altas tasas de evasión y un uso extensivo de los gastos tributarios.

La evasión es un obstáculo para el desarrollo y para el crecimiento equilibrado, pero también es un obstáculo para la justicia en la que se debería basar el sistema tributario, al afectar tanto a la equidad horizontal (igualdad de trato a quienes se hallen en igualdad de circunstancias) como a la equidad vertical (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias diferentes). En relación con la equidad horizontal, la evasión puede hacer que individuos con una misma capacidad de pago no tengan una misma carga tributaria, mientras que en cuanto a la equidad vertical, ésta se puede ver afectada ya que las personas con una mayor capacidad contributiva suelen tener mayor facilidad de acceso a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión o reducen los riesgos de incumplimiento (Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá 2010).

La tabla 2 resume estimaciones disponibles de las tasas de incumplimiento tributario en el Impuesto al Valor Agregado y en el Impuesto a la Renta, tanto de individuos como de sociedades. Si bien las tasas de evasión en el IVA son significativamente altas, éstas representan prácticamente la mitad cuando las comparamos con las tasas de evasión del Impuesto a la Renta. La tasa de evasión promedio del IVA en la región

es del 27,6%, siendo Nicaragua el país con la tasa más alta (38,1%) y Chile el país con la menor tasa (11,0%). Para el caso del IVA, las tasas de evasión encontradas no son muy diferentes a las estimaciones realizadas para países de la Unión Europea¹⁰. Sin embargo, en relación con el Impuesto a la Renta, el promedio es significativamente mayor (51,4%), donde Ecuador y Guatemala presentan las mayores tasas de evasión (63,8% y 63,7% respectivamente) y El Salvador la menor (47,4%). Edward Christie y Mario Holzner (2006) estiman para un total de 11 países europeos una evasión en el Impuesto a la Renta de las Sociedades del 28,7% (Christie y Holzner 2006), muy inferior a la del 54,2% encontrada para los países de América Latina, mientras que la estimación de la evasión en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es del 33% (Christie y Holzner 2006) en promedio para 14 países europeos y del 46,8% para los países de la región¹¹.

Tabla 2: 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			Año
	Tasa de evasión estimada	Año	Tasa de evasión estimada			
			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	--	--	--	--

Fuente: Gómez Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2011)

¹⁰ Véase Christie, E. y M. Holzner (2006), que en una estimación de las tasas de evasión para 29 países europeos encuentran una ratio de cumplimiento del 64,5% en promedio, lo que significaría una tasa de evasión promedio del 35,5%.

¹¹ Resulta conveniente resaltar que debido a las diferentes metodologías utilizadas tanto para la estimación del IVA como del Impuesto sobre la Renta, la comparación entre ambos grupos de países debe tomarse como orientativa.

Un segundo aspecto a considerar al analizar la estrechez de las bases imponibles en la región está dado por la alta incidencia de los gastos tributarios. Con el fin de proveer incentivos para estimular el ahorro, promover la entrada de inversión extranjera directa y estimular el desarrollo de los mercados financieros, la creación de empleo y la dinamización de diversos sectores de la economía se otorgaron, durante las décadas de los ochenta y noventa, numerosas exenciones impositivas y otros beneficios tributarios que erosionaron las bases imponibles de los principales tributos en la región.

En la tabla 3 se observa la importancia que los gastos tributarios tienen en la región al representar en los ocho países seleccionados más del 2% del PIB. Dichas exenciones y beneficios tributarios tendrían sentido si lograran su objetivo; sin embargo, los resultados obtenidos muestran que en muchos casos estos beneficios no sólo no lograron mejorar las tasas de ahorro e inversión, sino que solamente, en el mejor de los casos, llevaron a cambiar la asignación regional o sectorial de la inversión dentro de los propios países (Gómez Sabaíni, Jiménez y Rossignolo 2011).

Tabla 3: Gastos tributarios, 2000-2009, países seleccionados (En porcentajes del PIB)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	-	3,01	2,71	2,41	2,01	2,21	2,11	2,20	2,14	2,08
Brasil	1,58	1,51	1,78	1,70	1,40	1,69	1,99	2,29	2,77	3,20
Chile	-	4,43	4,22	3,87	3,45	4,38	4,05	4,88	3,96	3,96
Colombia	-	-	-	-	-	3,70	3,96	3,52	-	-
Guatemala	12,00	12,30	12,70	12,50	12,30	8,40	8,50	8,60	-	-
México	-	-	5,26	6,05	5,28	6,32	5,59	5,38	-	-
Perú	-	-	-	-	1,83	2,07	2,24	2,22	2,05	1,81

Fuente: Villela, Lemgruber y Jorrat (2009)

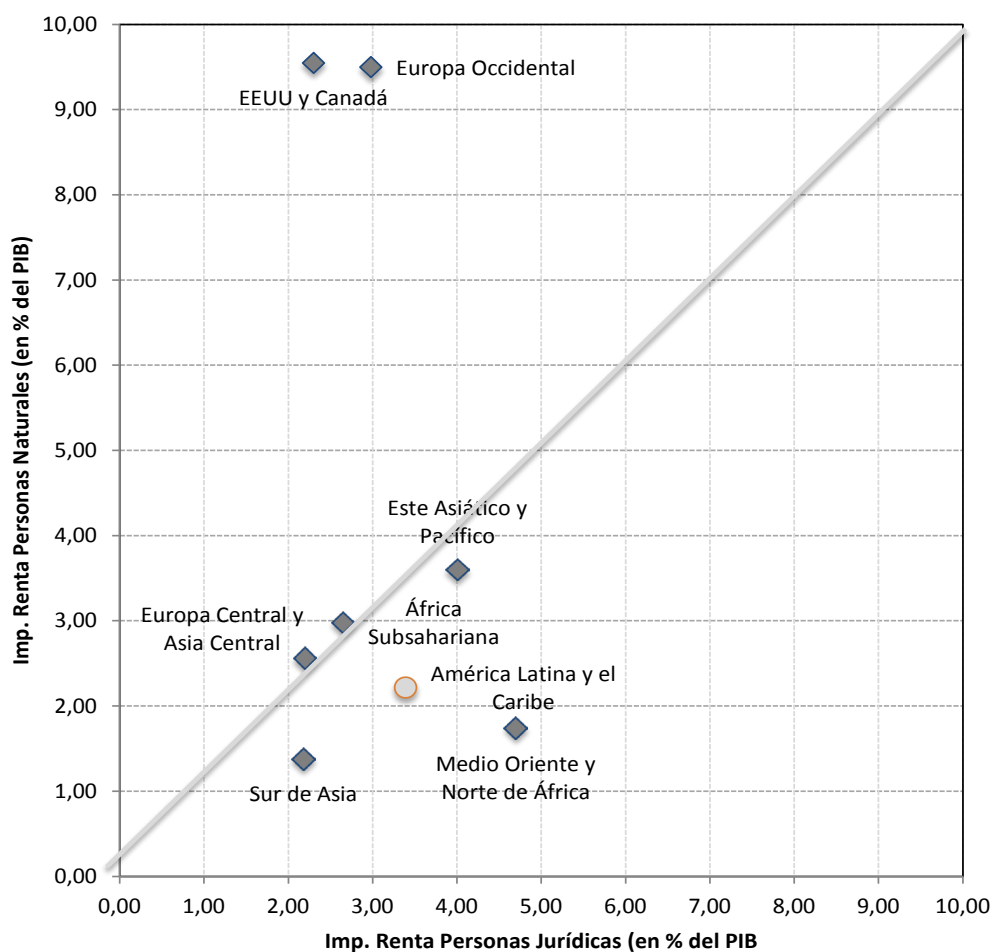
5. Desafíos y limitaciones del impuesto a la renta en la región

Dadas las características del sistema tributario en América Latina y la necesidad de incrementar su impacto para corregir una distribución del ingreso sumamente desigual, resulta conveniente analizar cuáles podrían ser las posibilidades a ser tomadas en cuenta a la hora de debatir sobre eventuales reformas tributarias que incorporen como objetivo una mejor redistribución del ingreso.

De todos los tipos de impuestos, el que mayor impacto redistributivo tiene es, según la literatura, el impuesto sobre la renta personal. Tal y como se ha visto en apartados precedentes, al comparar las estructuras tributarias de países más desarrollados y con una mejor redistribución del ingreso por el lado de los ingresos fiscales con las estructuras tributarias de los países de la región, la gran brecha se encuentra en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

En el gráfico 21 se muestra la relación entre el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto a la Renta de las Sociedades. América Latina presenta una de las estructuras más desbalanceadas, con una mayor participación del IRS en relación con el IRPF que el resto de las regiones. Si bien el objetivo de alcanzar a regiones más desarrolladas como Europa Occidental puede resultar excesivamente lejano, ya que supondría aumentar en casi 6 puntos del PIB la recaudación obtenida por medio de impuestos a la renta personal, aumentar la participación de este impuesto hasta que se situara a la izquierda de la línea azul, mostrando así una estructura más balanceada, puede resultar realista. Así, la región podría aumentar la recaudación a la vez que mejorar la capacidad redistributiva de su política fiscal.

Gráfico 21: Impuesto a la Renta de Personas Naturales e Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (en porcentajes del PIB)



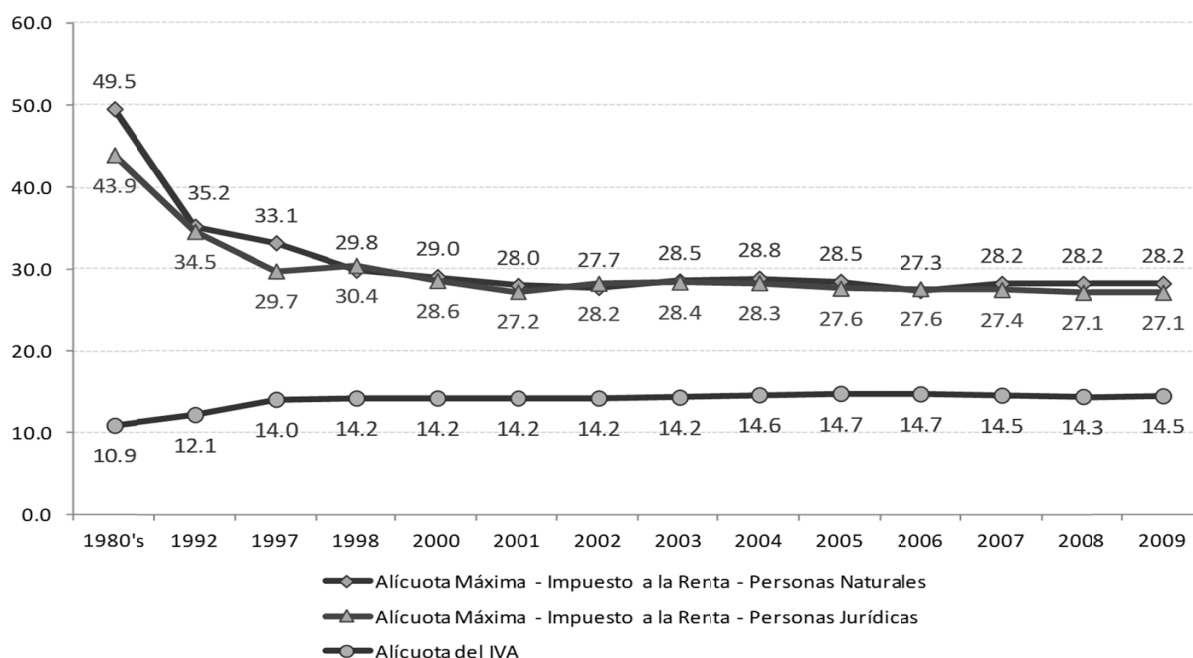
Fuente: "USAID Collecting Taxes 2010-2011" (USAID 2011)

Sin embargo, el logro de este objetivo no está exento de dificultades. Más allá de la situación particular de cada uno de los países, con ingresos per cápita diferentes así como diferentes grados de concentración del ingreso, las posibilidades de incrementar la recaudación tributaria a través del Impuesto a la Renta Personal está condicionada por tres factores fundamentales: (i) la reducida tasa marginal máxima aplicada en la mayor parte de los países, (ii) la estrecha base imponible que, afectada por la desigual distribución del ingreso existente, se agrava por la existencia de un alto nivel de deducciones y exenciones que deja fuera a una gran parte de los ingresos, y (iii) un alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad) que, tal y como se ha visto anteriormente, es aún mayor en el caso del impuesto a la renta que en otro tipo de impuestos.

Desde 1980 hasta la actualidad, las alícuotas legales del Impuesto a la Renta, tanto personal como de sociedades, ha sufrido una importante disminución. Las alícuotas

máximas promedio de la región del IRPF disminuyeron un 43%, pasando del 49,5% al 28,2%, un nivel muy inferior a los estándares internacionales. La misma situación puede observarse en la evolución de las alícuotas del Impuesto a la Renta de las Sociedades, que disminuyeron un 38% en ese mismo periodo de tiempo. Esta tendencia es opuesta a la evolución sufrida por el IVA, cuya alícuota aumentó un 33%, y que ha pasado a ser el principal componente recaudador en la región (ver gráfico 22). Esta situación, aunque negativa, presenta grandes oportunidades ya que permitiría aumentar la recaudación del IRPJ vía un incremento de las alícuotas, dado el margen existente derivado del bajo nivel de éstas comparadas con otras regiones, tal y como se observa en la tabla 4.

Gráfico 22: Evolución de las alícuotas legales del impuesto a la renta y del IVA en América Latina



Fuente: Gómez-Sabaíni, Jiménez y Rossignolo (2011)

El segundo de los factores limitantes para la expansión del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es la estrechez de las bases imponibles. En relación con la alícuota mínima, un 10,6%, ésta comienza a aplicarse cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el nivel de PIB per cápita. Mientras tanto, en regiones más desarrolladas – Europa Occidental y Estados Unidos y Canadá – la tasa mínima, entre 2 y 3 puntos más alta que la aplicada en la región, se aplica a niveles de ingreso que representan entre un 0,2% y un 0,35% del PIB per cápita. Si bien esta característica refleja la desigual distribución del ingreso en la que el ingreso per cápita no refleja el ingreso que recibe la mayor parte de la población, limita la capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta dejando fuera del espectro tributario a una gran parte de la población.

Por otra parte, resulta más difícil argumentar la aplicación de alícuotas máximas en la región. Tal y como se muestra en las columnas 2 y 4 de la tabla 4, en América Latina las alícuotas máximas se aplican a partir de 10 veces el PIB per cápita, sin embargo, en países más desarrollados, esta alícuota comienza a tener efecto a partir de 2 o 3 veces el ingreso per cápita. Además, la tasa máxima aplicable en la región (27,10%) no es sólo inferior a las aplicadas en Europa Occidental (39,9%) y Estados Unidos y Canadá (32%), sino que también es menor a las aplicadas en Asia Oriental y África Subsahariana.

Tabla 4: 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

Fuente: Gómez-Sabaíni, Jiménez y Rossignolo (2011)

Esta estrecha base imponible sobre la que se aplica el Impuesto sobre la Renta Personal, se ve reducida por una mayor incidencia de los gastos tributarios en este tipo de impuesto. Luiz Villela, Andrea Lemgruber y Michael Jorrat (2009) estiman los gastos tributarios en ocho países de la región, según los distintos tipos de impuestos, y concluyen que en cuatro de ellos (Brasil, Chile, Guatemala y México) los gastos tributarios en el Impuesto sobre la Renta y, en especial, en el Impuesto a la Renta Personal, son muy superiores al gasto tributario en el IVA (ver tabla 5).

Tabla 5: 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

Fuente: Villela, Lemgruber y Jorrat (2009)

El tercero de los factores que reduce la capacidad recaudatoria a través del Impuesto a la Renta Personal en la región es la existencia de altas tasas de incumplimiento tributario. Tal y como se ha especificado anteriormente, las tasas de evasión y elusión en la región son más altas para el caso del Impuesto a la Renta que para el IVA. A la hora de analizar las tasas de evasión por tipo de impuesto desagregando la información entre el Impuesto a la Renta Personal y el Impuesto a la Renta de las Sociedades, se observa que en la región las tasas de evasión son más altas en el IRS que en el IRPJ (54,2% frente a 46,8% en promedio de los seis países analizados – ver tabla 2). Dicho resultado, en el que todos los países a excepción de Guatemala presentan una mayor evasión en el Impuesto a la Renta de las Sociedades que en el Impuesto a la Renta Personal, no coincide con los resultados propuestos por Edward Christie y Mario Holzner (2006), para los países europeos. Juan Carlos Gómez Sabaíni y Juan Pablo Jiménez (2011) argumentan como posible explicación una mayor dependencia del Ingreso a la Renta Personal del trabajo asalariado cuya retención, al practicarse en la fuente, resulta más difícil de evadir.

Paralelamente a estos obstáculos, es necesario nombrar al menos el hecho de que la región cuenta con instituciones fiscales débiles que dificultan el debate, diseño y aplicación de reformas tributarias que pudieran ir encaminadas a mejorar la distribución

del ingreso. Esta debilidad se refleja en una baja moral tributaria y en un pobre apoyo social a reformas ambiciosas. En promedio, los ciudadanos latinoamericanos justifican la evasión tres veces más que sus conciudadanos de países más desarrollados (20% comparado con el 7% de países de la OCDE), calificando como negativa la evasión en menor medida que en este otro grupo de países (34% frente a 62%, OCDE/CEPAL 2011).

6. Síntesis y conclusiones

Los países latinoamericanos no son los países más pobres, pero tienen la mayor disparidad en la distribución de la riqueza y el ingreso en el mundo. El diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la equidad social es, por tanto, un imperativo moral e intelectual. Desde esta perspectiva, la definición del papel del Estado y su política de financiamiento y gasto social son herramientas cruciales en la creación de una sociedad más equitativa. Al perseguir este objetivo, los gobiernos deben utilizar todos los instrumentos de política fiscal a su disposición de manera eficiente.

Es bien sabido que el Estado puede promover una mayor equidad social a través de un mayor gasto social eficiente, que a su vez requiere un cierto nivel de ingresos fiscales. Sin embargo, para asegurar que el gasto público alcance los objetivos deseados de redistribución es fundamental que la estructura tributaria no se base sólo en los impuestos indirectos, que hacen recaer la carga fiscal en los tramos medios y bajos de la sociedad. Precisamente por esta razón, debe prestarse especial atención al diseño y la estructura del sistema tributario para promover la equidad.

Tal y como se ha argumentado, la gran brecha que surge de la comparación de las estructuras tributarias de la región con otras regiones más desarrolladas y cuya política fiscal tiene un impacto más positivo en la distribución del ingreso se encuentra en el impuesto a la renta personal. Un fortalecimiento de este tipo de impuestos puede, sin duda, facilitar esta tarea.

Sin embargo, los países de América Latina se enfrentan a diferentes limitaciones debido a su estructura tributaria y a las características de la desigualdad en la región. Más allá de estas diferencias entre los países, consideramos que la región tiene un espacio significativo para mejorar su capacidad redistributiva a través del uso de la política fiscal. El objetivo de la redistribución tiene que ser incluido en el diseño de las futuras reformas tributarias; específicamente, las modificaciones en el Impuesto sobre la Renta deben considerar la posibilidad de ampliar las bases impositivas y el aumento de las tasas marginales de impuestos. La región cuenta con suficiente espacio fiscal para enfrentar este desafío.

7. Bibliografía

- Banco Mundial (2012): *World Development Indicators*, Washington, en: <http://tinyurl.com/y5gp4xc> (Consultado: 20/03/2012).
- Breceda, Karla; Rigolini, Jamele y Saavedra, Jaime (2008): “Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation”, *World Bank Policy Research Working Paper Series* 4604.
- Buehn, Andreas y Schneider, Friedrich (2009): “Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries”, *The Open-Access Open-Assessment E-Journal*, 1.
- Calderón, Cesar y Levy-Yeyati, Eduardo (2009): “Zooming In: From Aggregate Volatility to Income Distribution”, *World Bank Policy Research Working Paper Series* 4895.
- CEPAL (2010a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010* [LC/G.2458-P S.10.II.G.3, Septiembre], Santiago de Chile.
- (2010b): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* [LC/G.2432 SES.33/3, Mayo], Santiago de Chile.
- (2011): *Panorama Social de América Latina 2011* [LC/G.2514 S.12.11.G.6, Noviembre], Santiago de Chile.
- (2012): *CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, Santiago de Chile, en: <http://tinyurl.com/8no5fpl> (Consultado: 15/03/2012).
- Cetrángolo, Oscar (2007): “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 60, Santiago de Chile: CEPAL.
- Christie, Edward y Mario Holzner (2006), “What Explains Tax Evasion? An Empirical Assessment Based on European Data”, *wiiw Working Papers* 40 [Junio], The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo y Tornarolli, Leopoldo (2009): “Recent Trends in Income Inequality in Latin America”, *ECINEQ Working Paper* 132, Society for the Study of Economic Inequality.

Fajnzylber, Fernando (1989), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización” [LC/G.1534/Rev.1-P], *Cuadernos de la CEPAL* 60, Santiago de Chile: CEPAL.

Fondo Monetario Internacional (FMI 2011): *Government Finance Statistics 2011*, Washington D.C., en: <http://tinyurl.com/9mrosoj> (Consultado: 15/12/2011)

Gómez Sabaíni, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2010): “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, en: J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaíni y A. Podestá (comp.), *Evasión y equidad en América Latina* [LC/W.309, Enero], Santiago de Chile.

Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2011): *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina* [Informe preparado solicitud de la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el Taller sobre Finanzas Públicas y Desarrollo, Proyecto RED2012: Desarrollo y Política Fiscal, Bogotá, 16 y 17 de Junio de 2011].

Gómez Sabaíni, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Rossignolo, Darío (2011): *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos* [Informe preparado para la conferencia “International Tax Dialogue Global Conference on Tax and Inequality”, Nueva Delhi, India, 7 al 9 de diciembre de 2011].

Goñi, Edwin; López, J. Humberto y Servén, Luis (2008): “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper Series* 4487.

(2011): “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, Banco Mundial.

Jiménez, Juan Pablo y Kacef, Osvaldo (2011): “Volatilidad macroeconómica, espacio fiscal y gobernanza”, en: Bárcena, Alicia y Osvaldo Kacef (comp.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso* [LC/W.409, Julio], Santiago de Chile.

López-Calva, Luis F. y Lustig, Nora (2010): “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy”, in: López-Calva, Luis F. y Lustig, Nora (comp.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Nueva York: United Nations Development Program y Washington D.C.: Brookings Institutions Press.

Lustig, Nora (coord., 2011): “Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom”, *Working Paper 1124*, Tulane University.

OCDE/CEPAL (2011): *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, París: OECD Publishing, en: <http://tinyurl.com/8j5vrjc> (Consultado: 30/03/2012).

OCDE (2011): *Revenue Statistics 1965-2010*, París: OECD Publishing.

Suescún, Rodrigo (2007): “The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America”, en: Perry, Guillermo; Servén, Luis y Suescún, Rodrigo (comp.): *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth. Prudence or Abstinence?*, Washington, D.C.: World Bank.

United States Agency for International Development (USAID 2011): *USAID Collecting Taxes 2010-2011*, en: <http://tinyurl.com/968mzga> (Consultado: 10/12/2011)

Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea y Jorrat, Michael (2009): “Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”, *IDB documento de trabajo* 131 [Diciembre].

Wolf, Holger (2005): “Volatility: Definitions and Consequences”, en: Aizenman, Joshua y Pinto, Brian (comp.), *Managing Volatility and Crises. A Practitioner Guide*, Cambridge: Cambridge University Press.

Working Papers published since February 2011:

1. Therborn, Göran 2011: "Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century".
2. Reis, Elisa 2011: "Contemporary Challenges to Equality".
3. Korzeniewicz, Roberto Patricio 2011: "Inequality: On Some of the Implications of a World-Historical Perspective".
4. Braig, Marianne; Costa, Sérgio and Göbel, Barbara (in preparation): "Global, Transnational or Entangled? Analyzing Inequalities in Latin America beyond Methodological Nationalism".
5. Aguerre, Lucía Alicia 2011: "Desigualdades, racismo cultural y diferencia colonial".
6. Acuña Ortega, Víctor Hugo 2011: "Destino Manifiesto, filibusterismo y representaciones de desigualdad étnico-racial en las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica".
7. Tancredi, Elda 2011: "Asimetrías de conocimiento científico en proyectos ambientales globales - La fractura Norte-Sur en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio".
8. Lorenz, Stella 2011: "Das Eigene und das Fremde - Zirkulationen und Verflechtungen zwischen eugenischen Vorstellungen in Brasilien und Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts".
9. Costa, Sérgio 2011: "Researching Entangled Inequalities in Latin America. The Role of Historical, Social, and Transregional Interdependencies".
10. Daudelin, Jean/Samy, Yiagadeesen 2011: "'Flipping' Kuznets: Evidence from Brazilian Municipal Level Data on the Linkage between Income and Inequality".
11. Boatcă, Manuela 2011: "Inequalities Unbound. Transnational Processes and Transregional Entanglements".
12. Rosati, Germán 2012: "Un acercamiento a la dinámica de los procesos de apropiación/expropiación. Diferenciación social y territorial en una estructura agraria periférica, Chaco (Argentina) 1988-2002".

13. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Lithium in Bolivien: Das staatliche Lithium-Programm, Szenarien sozio-ökologischer Konflikte und Dimensionen sozialer Ungleichheit".
14. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Litio en Bolivia. El plan gubernamental de producción e industrialización del litio, escenarios de conflictos sociales y ecológicos, y dimensiones de desigualdad social".
15. Gómez, Pablo Sebastián 2012: "Circuitos migratorios Sur-Sur y Sur-Norte en Paraguay. Desigualdades interdependientes y remesas".
16. Sabato, Hilda 2012: "Political Citizenship, Equality, and Inequalities in the Formation of the Spanish American Republics".
17. Manuel-Navarrete, David 2012: "Entanglements of Power and Spatial Inequalities in Tourism in the Mexican Caribbean".
18. Góngora-Mera, Manuel Eduardo 2012: "Transnational Articulations of Law and Race in Latin America. A Legal Genealogy of Inequality".
19. Chazarreta, Adriana Silvina 2012: "El abordaje de las desigualdades en un contexto de reconversión socio-productiva. El caso de la inserción internacional de la vitivinicultura de la Provincia de Mendoza, Argentina".
20. Guimarães, Roberto P. 2012: "Environment and Socioeconomic Inequalities in Latin America. Notes for a Research Agenda".
21. Ulloa, Astrid 2012: "Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas".
22. Canessa, Andrew 2012: "Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia".
23. Latorre, Sara 2012: "Territorialities of Power in the Ecuadorian Coast: The Politics of an Environmentally Dispossessed Group".
24. Cicalo, André 2012: "Brazil and its African Mirror: Discussing 'Black' Approximations in the South Atlantic".

25. Massot, Emilie 2012: "Autonomía cultural y hegemonía desarrollista en la Amazonía peruana: El caso de las comunidades mestizas-riberañas del Alto-Momón".
26. Wintersteen, Kristin 2012: "Protein from the Sea: The Global Rise of Fishmeal and the Industrialization of Southeast Pacific Fisheries, 1918-1973".
27. Martínez Franzoni, Juliana and Sánchez-Ancochea, Diego 2012: "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America".
28. Matta, Raúl 2012: "El patrimonio culinario peruano ante UNESCO: algunas reflexiones de gastro-política".
29. Armijo, Leslie Elliott 2012: "Equality and Multilateral Financial Cooperation in the Americas".
30. Lepenies, Philipp 2012: "Happiness and Inequality: Insights into a Difficult Relationship – and Possible Political Implications".
31. Sánchez, Valeria 2012: "La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)".
32. Villa Lever, Lorenza 2012: "Flujos de saber en cincuenta años de Libros de Texto Gratuitos de Historia: Las representaciones sobre las desigualdades sociales en México".
33. Jiménez, Juan Pablo y López Azcúnaga, Isabel 2012: "¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal".

desiguALdades.net

desiguALdades.net is an interdisciplinary, international, and multi-institutional research network on social inequalities in Latin America supported by the Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, German Federal Ministry of Education and Research) in the frame of its funding line on area studies. The Lateinamerika-Institut (LAI, Institute for Latin American Studies) of the Freie Universität Berlin and the Ibero-Amerikanisches Institut of the Stiftung Preussischer Kulturbesitz (IAI, Ibero-American Institute of the Prussian Cultural Heritage Foundation, Berlin) are in overall charge of the research network.

The objective of *desiguALdades.net* is to work towards a shift in the research on social inequalities in Latin America in order to overcome all forms of “methodological nationalism”. Intersections of different types of social inequalities and interdependencies between global and local constellations of social inequalities are at the focus of analysis. For achieving this shift, researchers from different regions and disciplines as well as experts either on social inequalities and/or on Latin America are working together. The network character of *desiguALdades.net* is explicitly set up to overcome persisting hierarchies in knowledge production in social sciences by developing more symmetrical forms of academic practices based on dialogue and mutual exchange between researchers from different regional and disciplinary contexts.

Further information on www.desiguALdades.net

Executive Institutions of **desiguALdades.net**



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz

Contact

desiguALdades.net
Freie Universität Berlin
Boltzmannstr. 1
D-14195 Berlin, Germany

Tel: +49 30 838 53069
www.desiguALdades.net
e-mail: contacto@desiguALdades.net

SPONSORED BY THE



Federal Ministry
of Education
and Research