

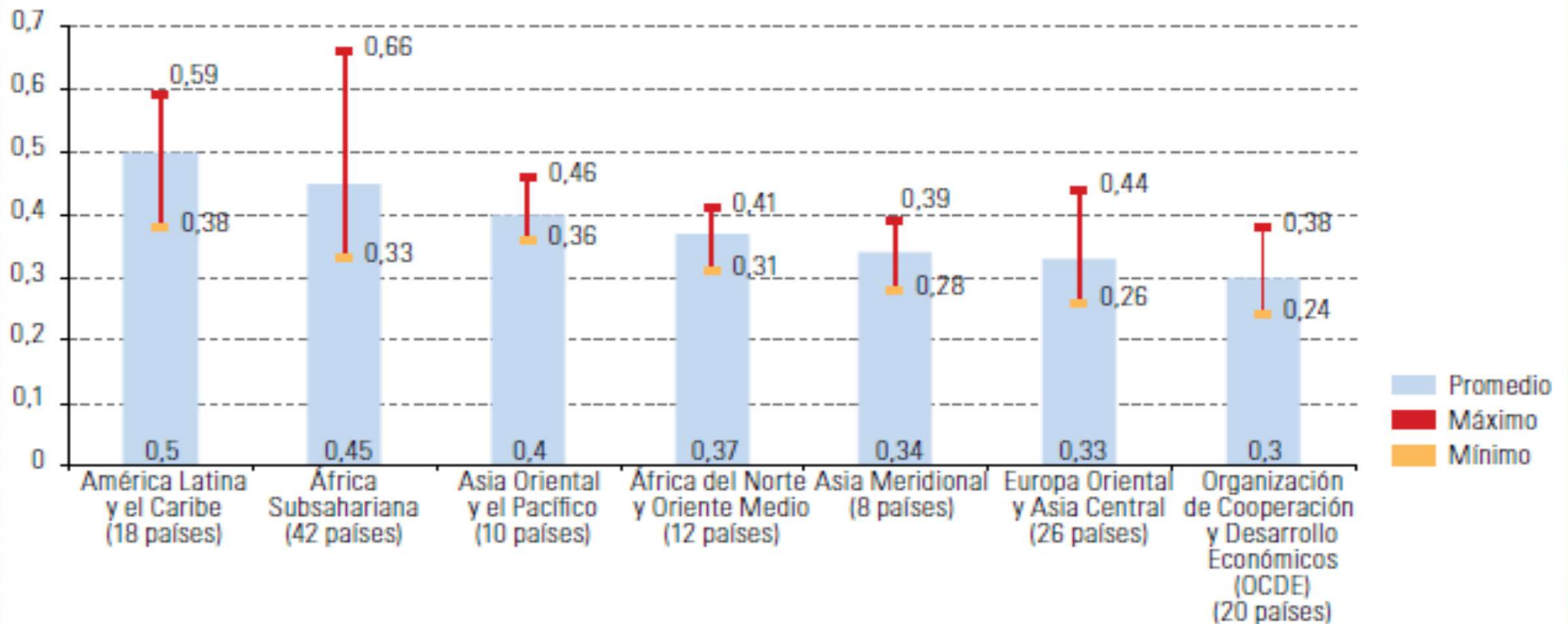


Tributación en América Latina ***Desafíos y perspectivas***

Dalmiro Morán

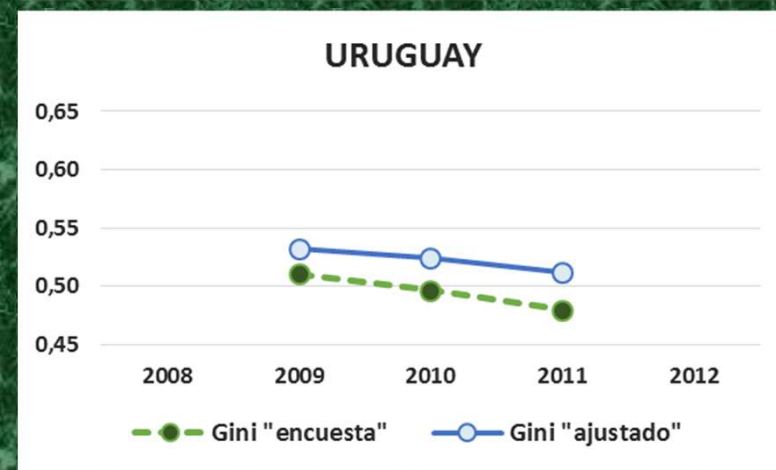
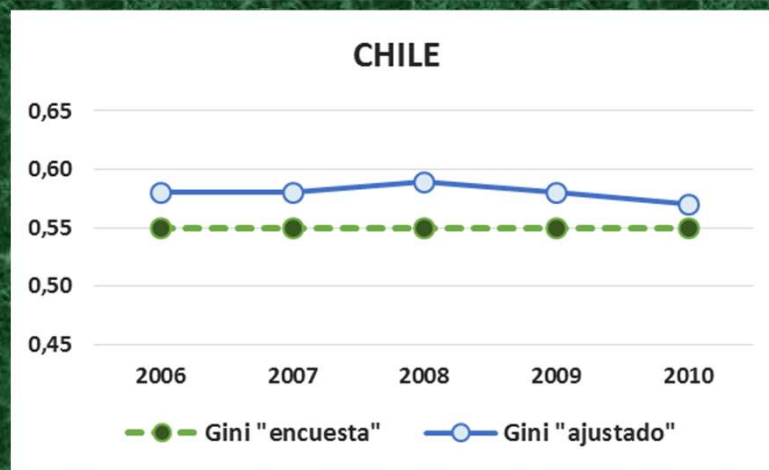
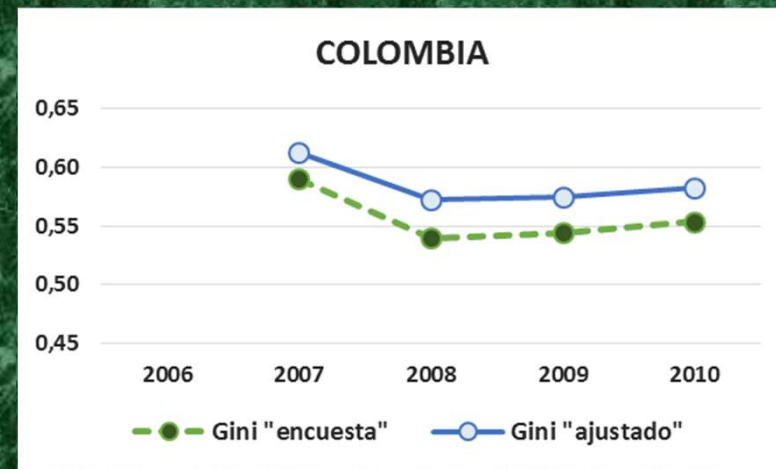
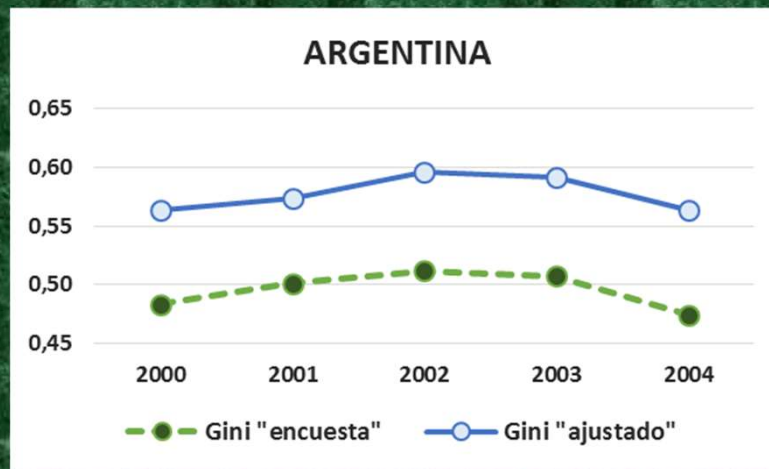
Forum Internacional Tributario
San Pablo, 4-6 junio de 2018

Aún con los avances de los últimos 15 años, AL continúa siendo la región más desigual del planeta



Fuente: CEPAL (2018), "La ineficiencia de la desigualdad".

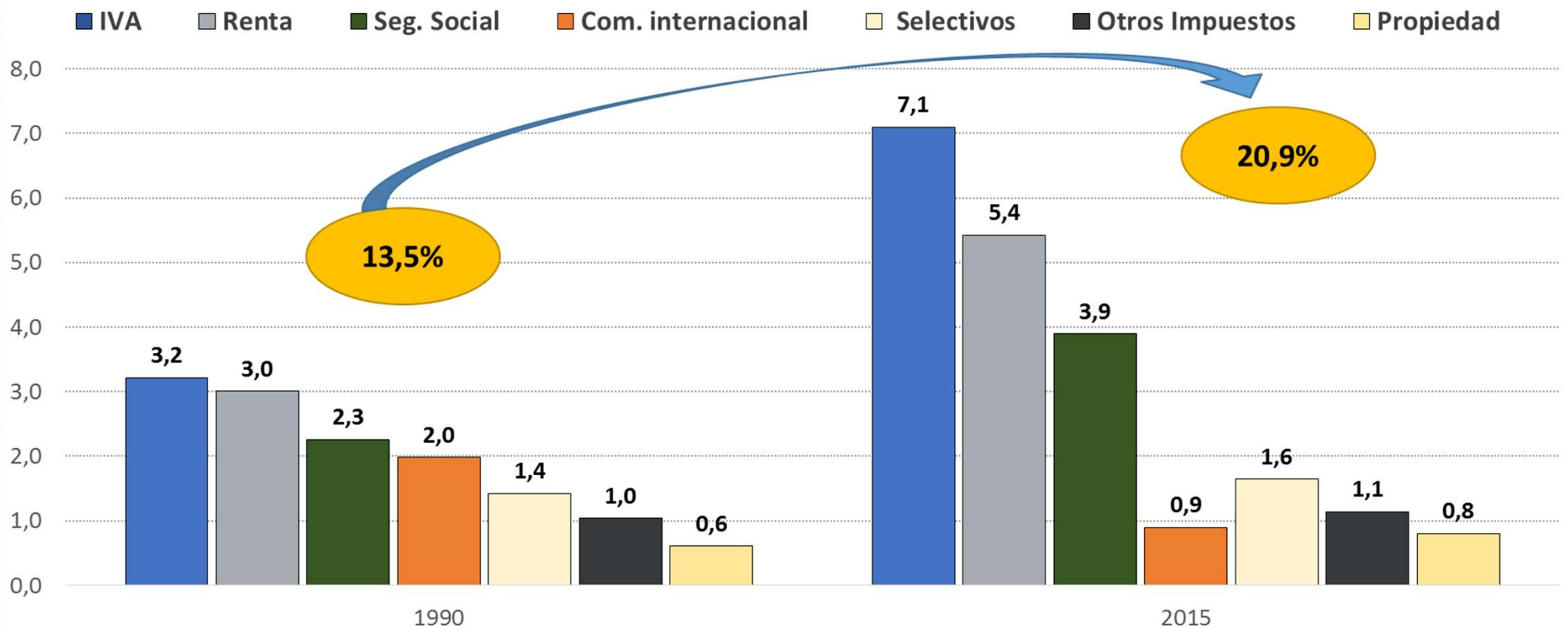
Desigualdad y altas rentas: Las mediciones podrían estar subestimando la gravedad del problema



Fuente: Alvaredo (2011), Alvaredo y Londoño (2013), López, Figueroa y Gutiérrez (2013) y Burdín, Esponda y Vigorito (2014).

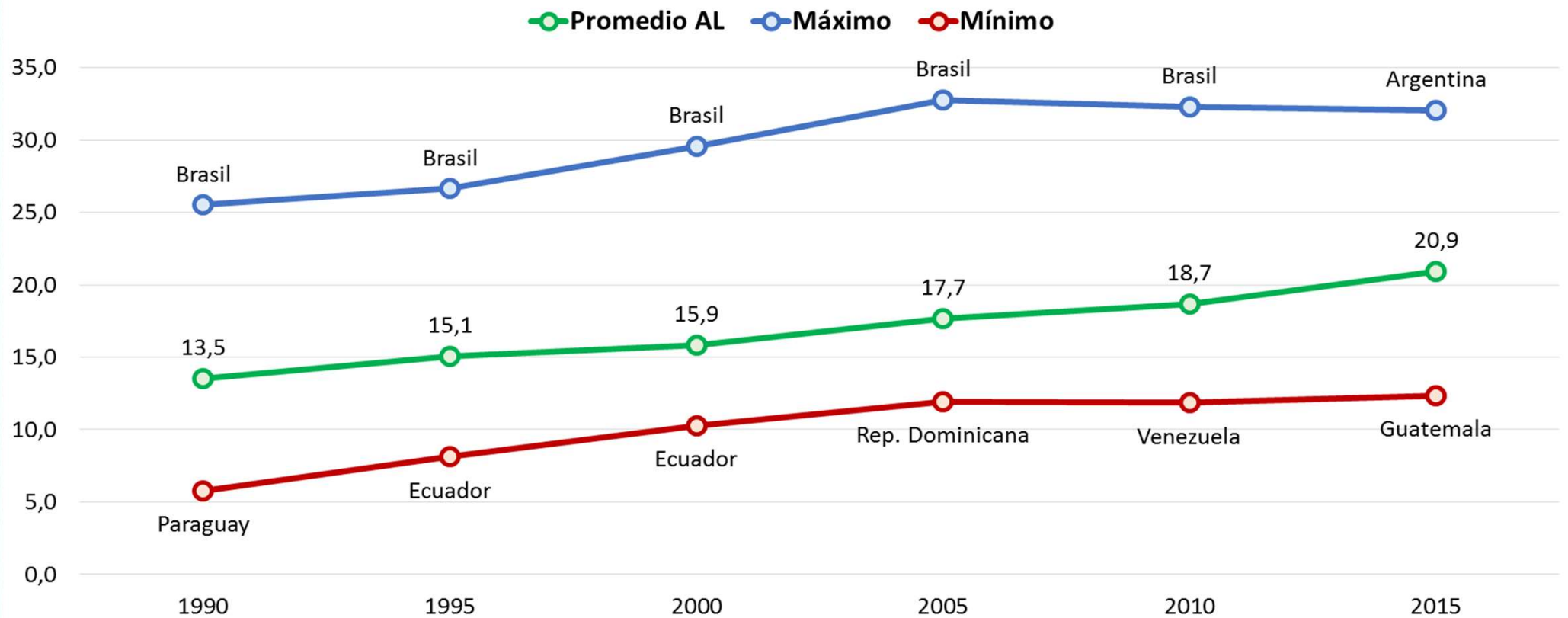
El estado actual de la tributación en AL da indicios acerca del espíritu de reformas tributarias pasadas

Carga tributaria promedio de América Latina (en % del PIB), 1990 y 2015



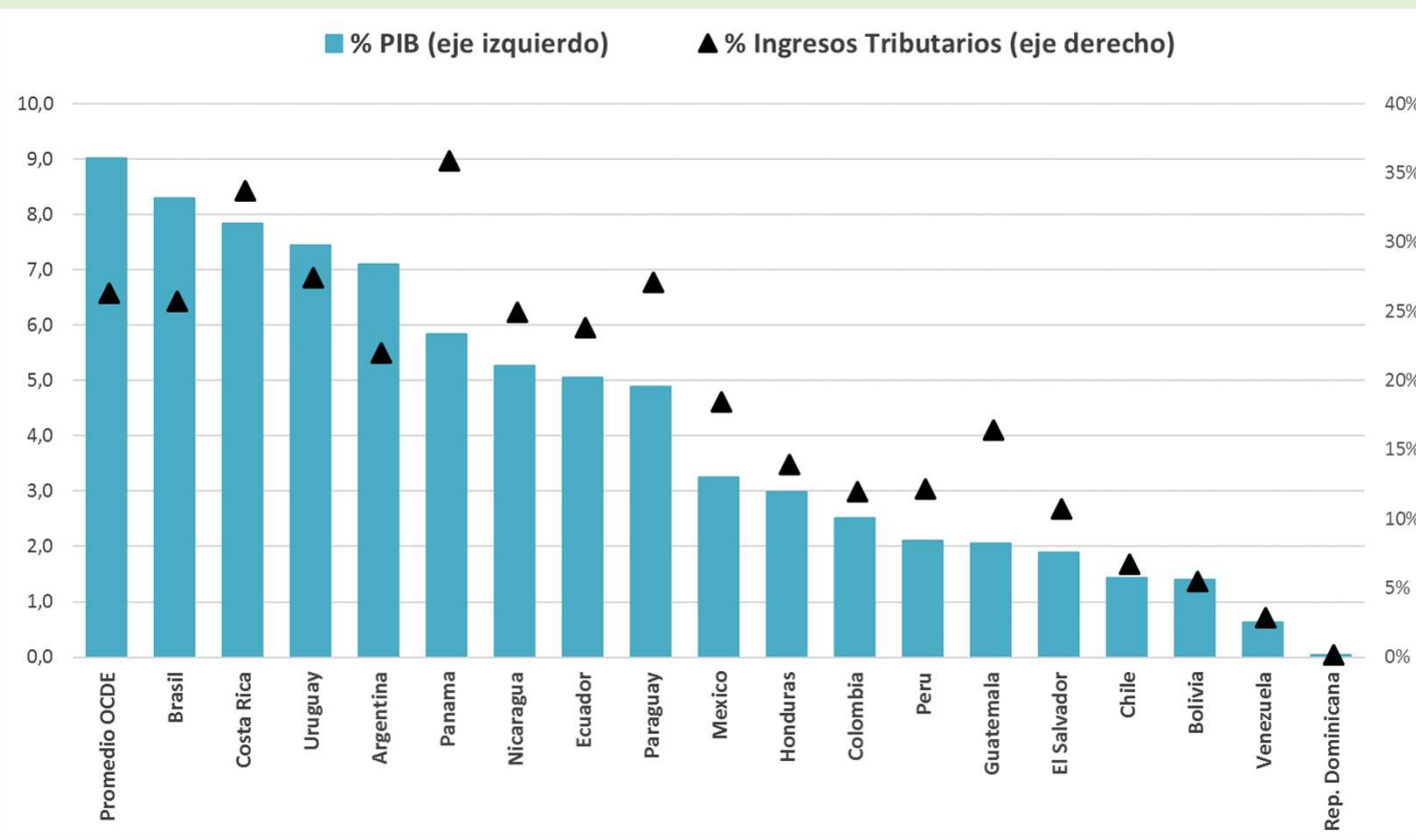
Sin embargo, no deben perderse de vista las brechas “tributarias” entre países de la región

Estructura tributaria promedio de América Latina y la OCDE (en % del total), Año 2015



Parte importante de las brechas de carga tributaria están dadas por las contribuciones a la Seg. Social

Contribuciones a la Seguridad Social, 2015 - América Latina (en porcentajes)



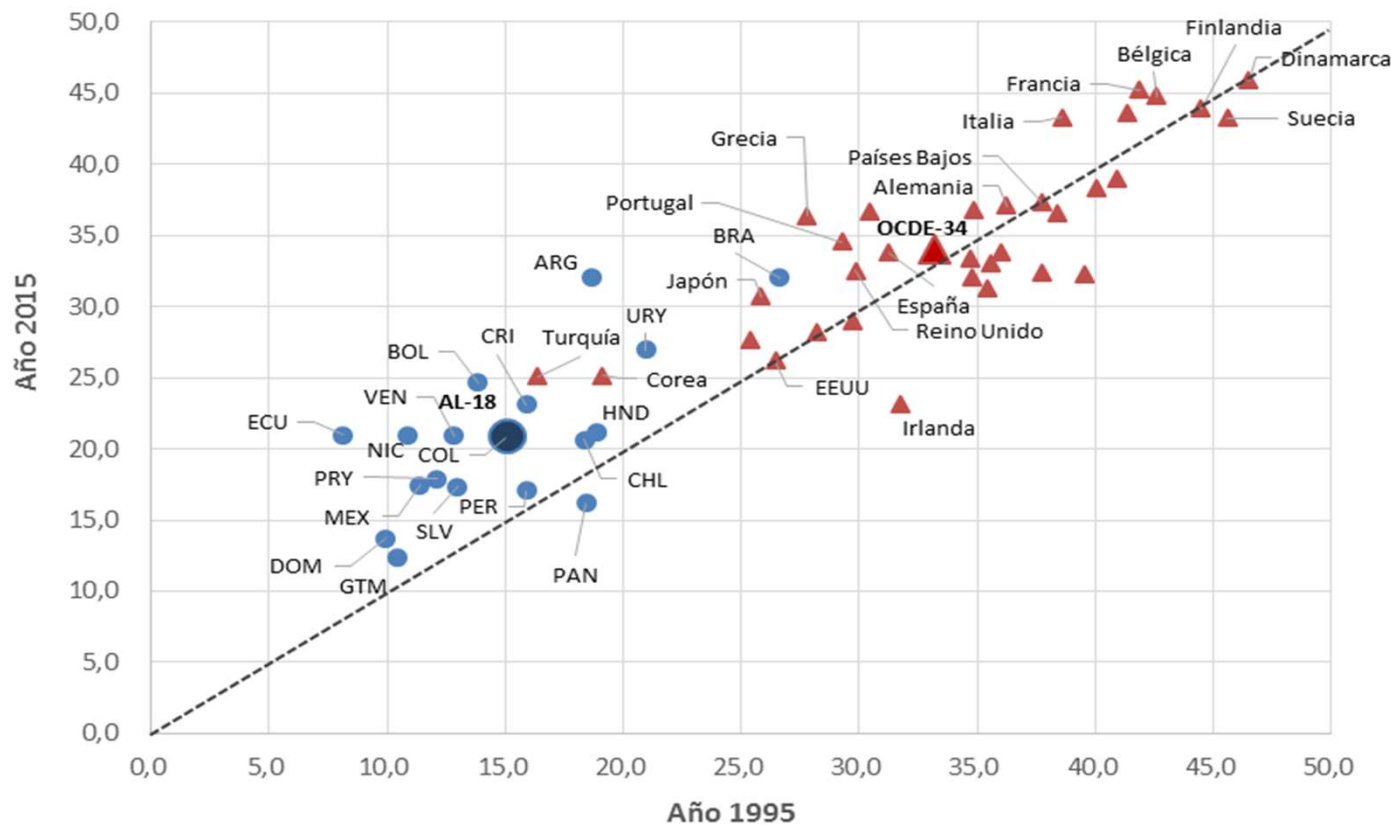
- ❖ Las reformas y contrarreformas en los sistemas de Seguridad Social desembocaron en un **amplio abanico de realidades distintas**
- ❖ Este componente tributario se vincula con el **financiamiento de las funciones básicas del Estado**

Desafíos actuales de los esquemas de ingresos públicos en la región

- Nivel de recursos insuficiente para cumplir con las necesidades de gasto y la Agenda 2030 (ONU)
- Debilidad estructural del ISR Personal → Impacto Redistributivo
- Altos niveles de evasión tributaria doméstica e internacional
- Costo fiscal de gastos tributarios para promover inversión
- Resolver las “soluciones rápidas” adoptadas en el pasado
- Encarar procesos de reforma tributaria estructural

Las diferencias de nivel con la OCDE son claras pero, ¿cuál es el parámetro de referencia para AL?

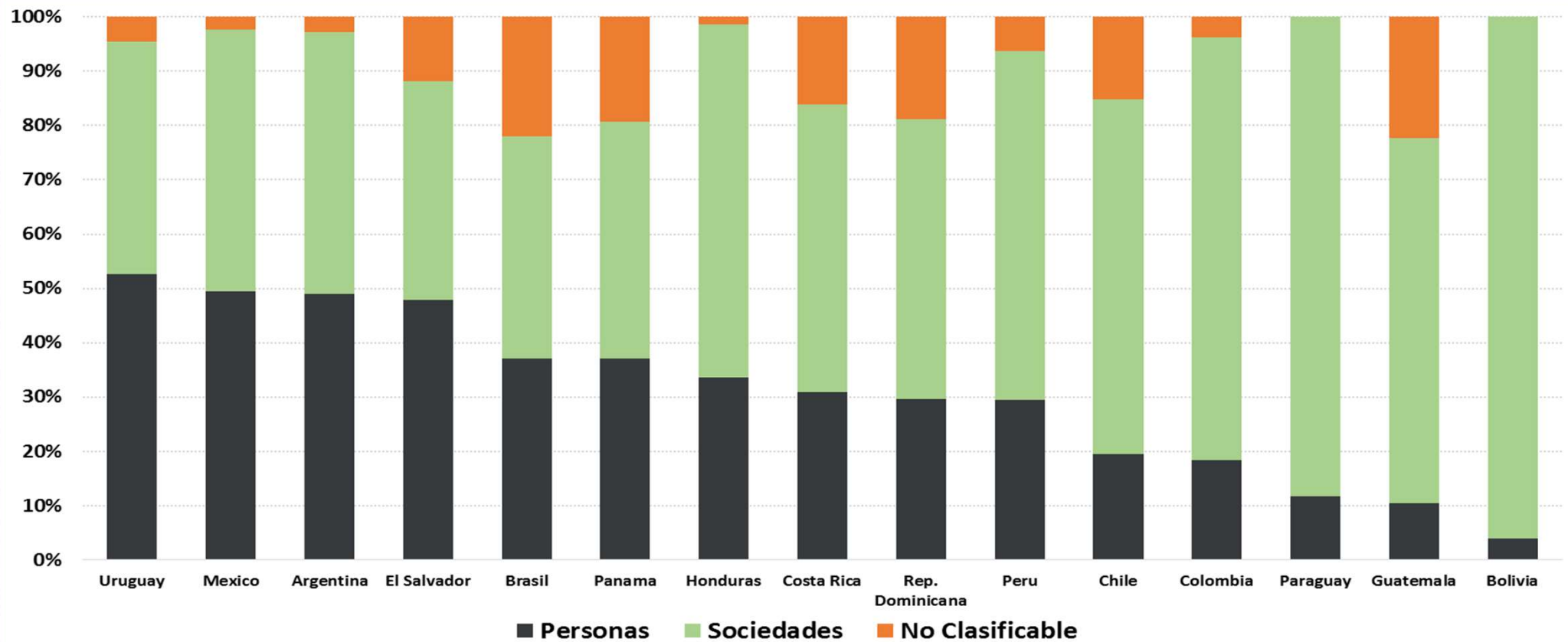
Ingresos tributarios en AL y la OCDE, 1990/2015 (en % del PIB)



- ❖ Salvo por ARG, BRA y URU, el resto de países de AL aún está lejos de los niveles de la OCDE
- ❖ Necesidad de medir las necesidades de gasto para lograr un desarrollo sostenible (no necesariamente al nivel de la OCDE)

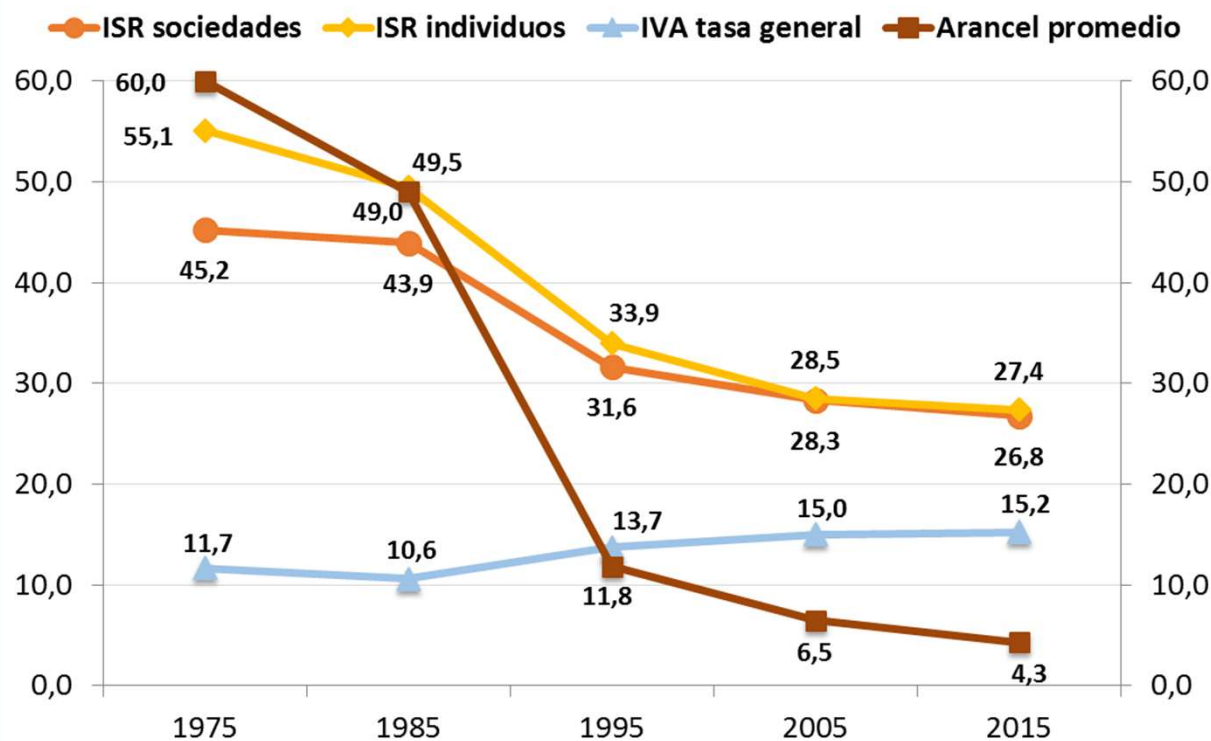
En promedio, sólo un tercio de la recaudación del ISR es aportada por las personas físicas

Estructura relativa del ISR en países seleccionados de América Latina, 2015



La evolución de las tasas legales del ISR personal en AL fue muy diferente a la observada en la OCDE

Evolución de alícuota máxima promedio para América Latina en los principales impuestos aplicados (en porcentajes)



Fuente: Morán y Pecho (2016).

- ❖ En AL bajaron las tasas máximas en el ISR tanto para sociedades como para personas físicas
- ❖ En el primer caso se alinearon a valores internacionales, pero en el IRP se mantienen muy por debajo (salvo excepciones) de las de países de la OCDE (que llegan al 50%)

La base imponible del ISR Personal sigue siendo acotada por diversas razones

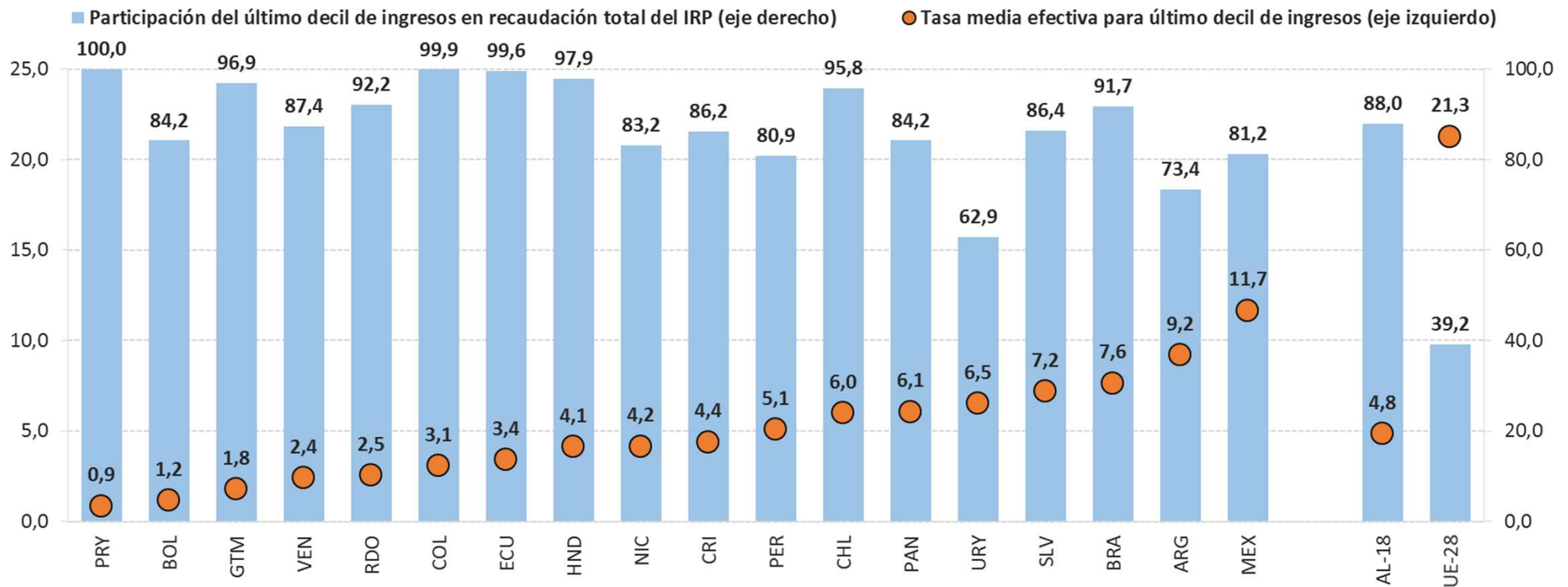
- Montos mínimos no imponibles (en relación al PIB per cápita) por encima de los observados en países desarrollados → **Menor universo de contribuyentes alcanzados por el IRP**
- Existencia de gastos tributarios en el impuesto (exenciones, deducciones, etc.) → **Erosionan la base gravable y afectan la equidad horizontal**
- En la mayoría de los países el IRP está fuertemente concentrado en las rentas del trabajo (salarios) → **Ingresos por rentas de capital (dividendos, intereses y otros) suelen estar exentos o excluidos de la base, o bien son gravados a tasas reducidas (sistemas duales)**

Tendencias en las reformas tributarias del ISR personal en países de AL durante la última década

- **Sistemas duales:** Uruguay (2006) fue pionero con tasas progresivas para rentas del trabajo y tasas uniformes para rentas del capital. Lo siguieron Perú y los países de Centroamérica
- **Ampliación de la base imponible eliminando exenciones:** por ejemplo, en Argentina y México para las ganancias de capital por la compraventa de acciones y la distribución de dividendos
- Aunque con otra lógica, la reforma de Chile también contribuye a fortalecer el rol del IRP al **desactivar mecanismos de elusión y evasión** tributaria a nivel de las sociedades

El ISR personal recae mayormente sobre el último decil, cuya tasa media efectiva es muy reducida

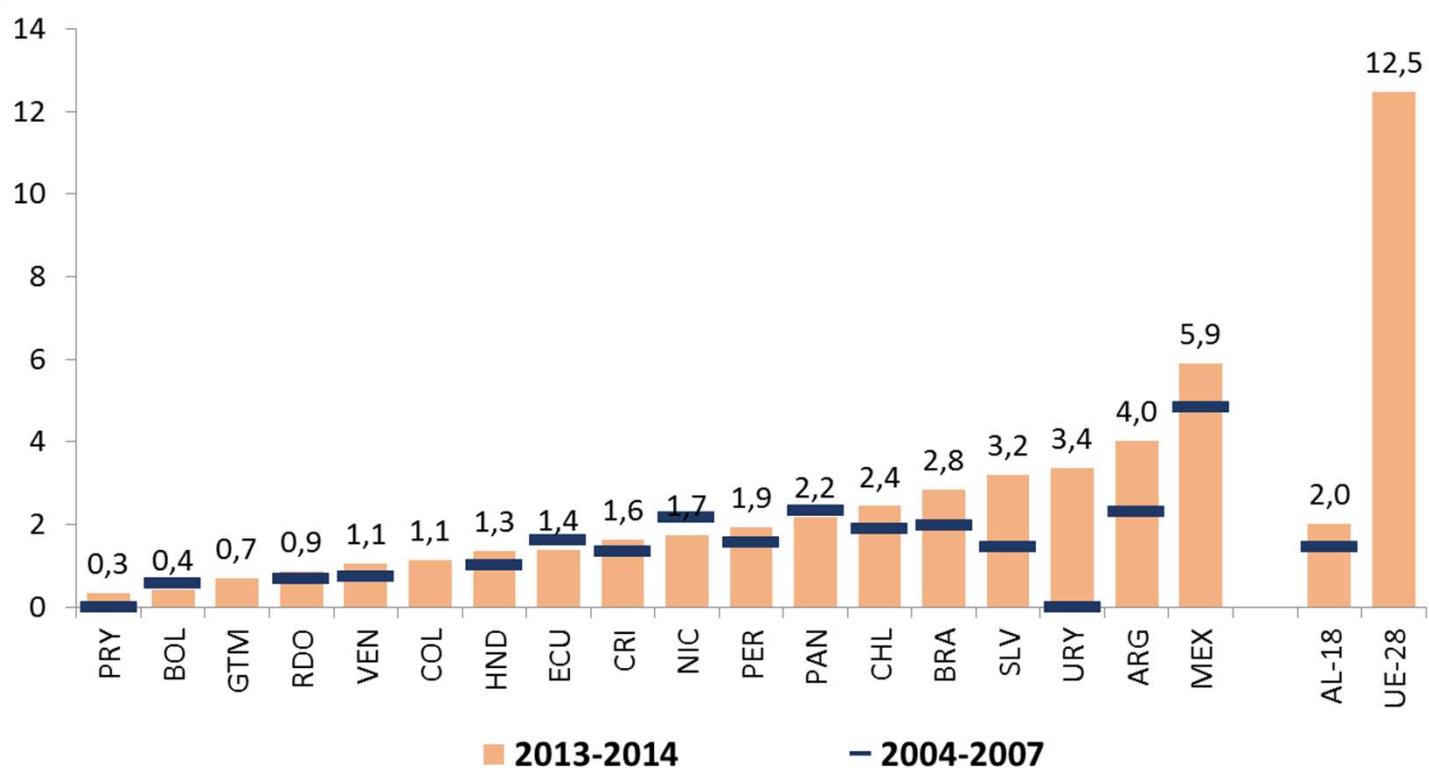
Tasa media efectiva décimo decil y su participación en la recaudación (en %), Año 2014



Fuente: CEPAL (2017), "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe".

Las deficiencias en el funcionamiento del ISR personal deterioran su capacidad redistributiva

Reducción del índice de Gini debido al ISR personal, 2004-2014 (en p.p.)

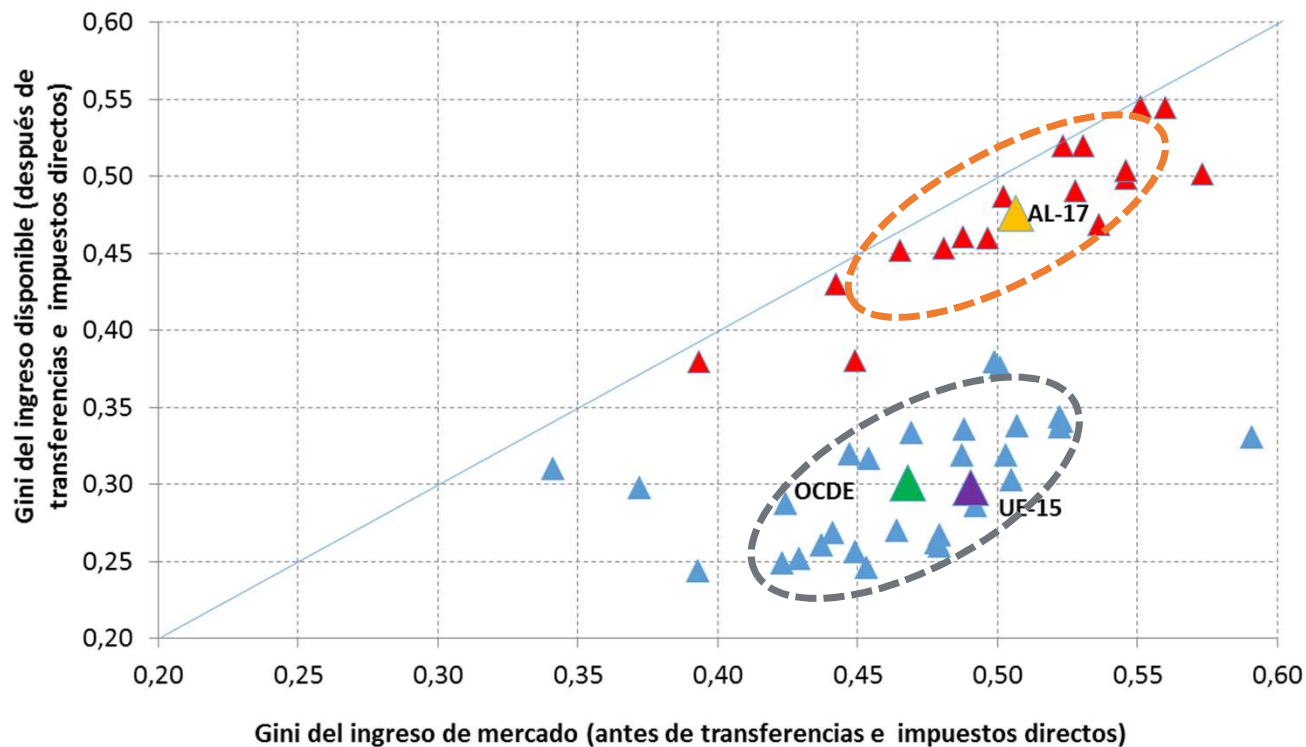


- ❖ El IRP tiene un **impacto progresivo** en todos los países de la región
- ❖ La **escasa recaudación relativiza este impacto**, el cual dista mucho del observado en países como los europeos

Fuente: CEPAL (2017).

La política fiscal tiene escaso impacto distributivo en AL, muy inferior al de los países desarrollados

Desigualdad de los ingresos de mercado y de los ingresos disponibles,
Alrededor de 2010 y 2011 (Coeficientes de Gini)

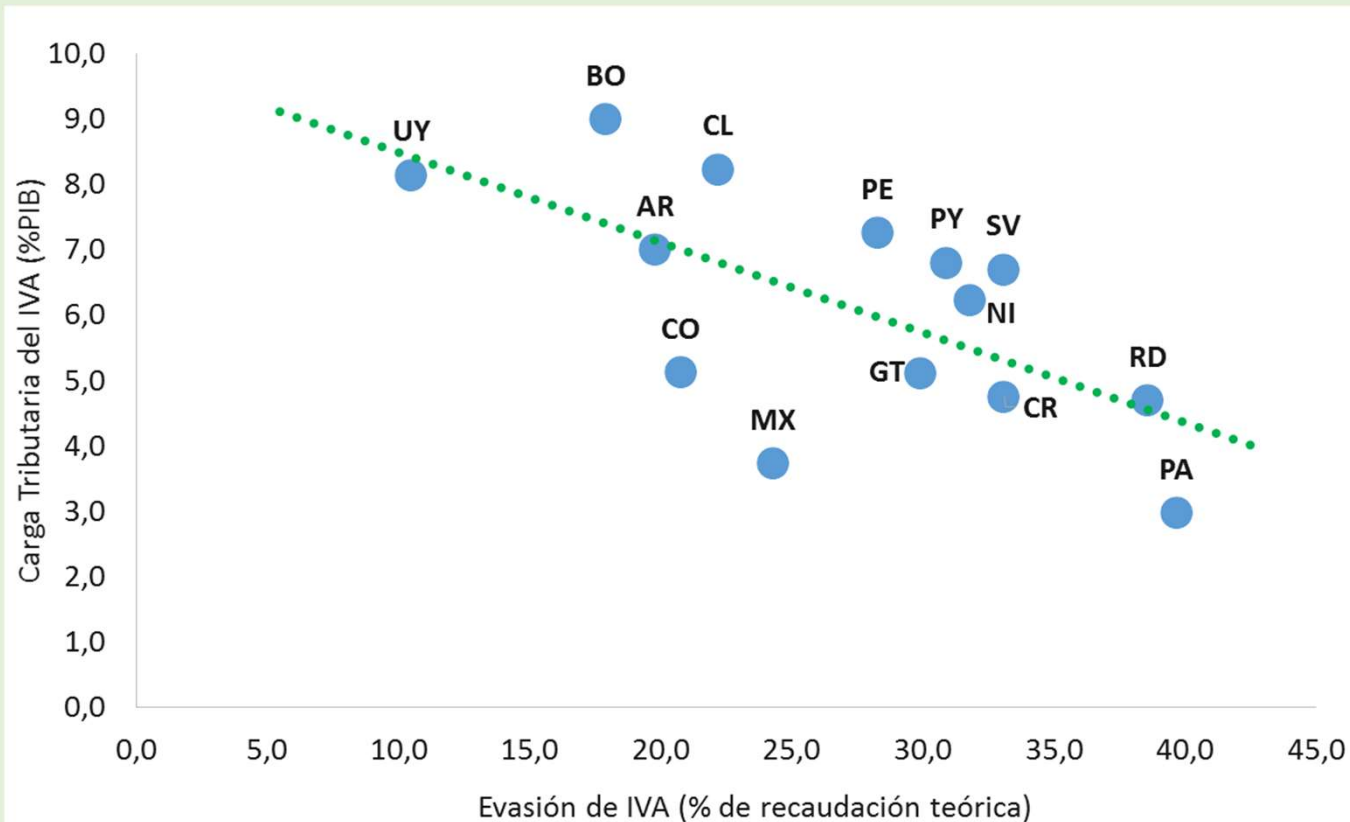


Fuente: CEPAL (2017).

- ❖ Casi todo el impacto redistributivo en AL se da a través de distintos tipos de **transferencias**
- ❖ En cambio, los **impuestos directos** y las **contribuciones de la Seg. Social** no alcanzan a modificar la desigual distribución de ingresos de mercado

A pesar de avances en administración tributaria, la evasión en IVA es elevada en los países de AL

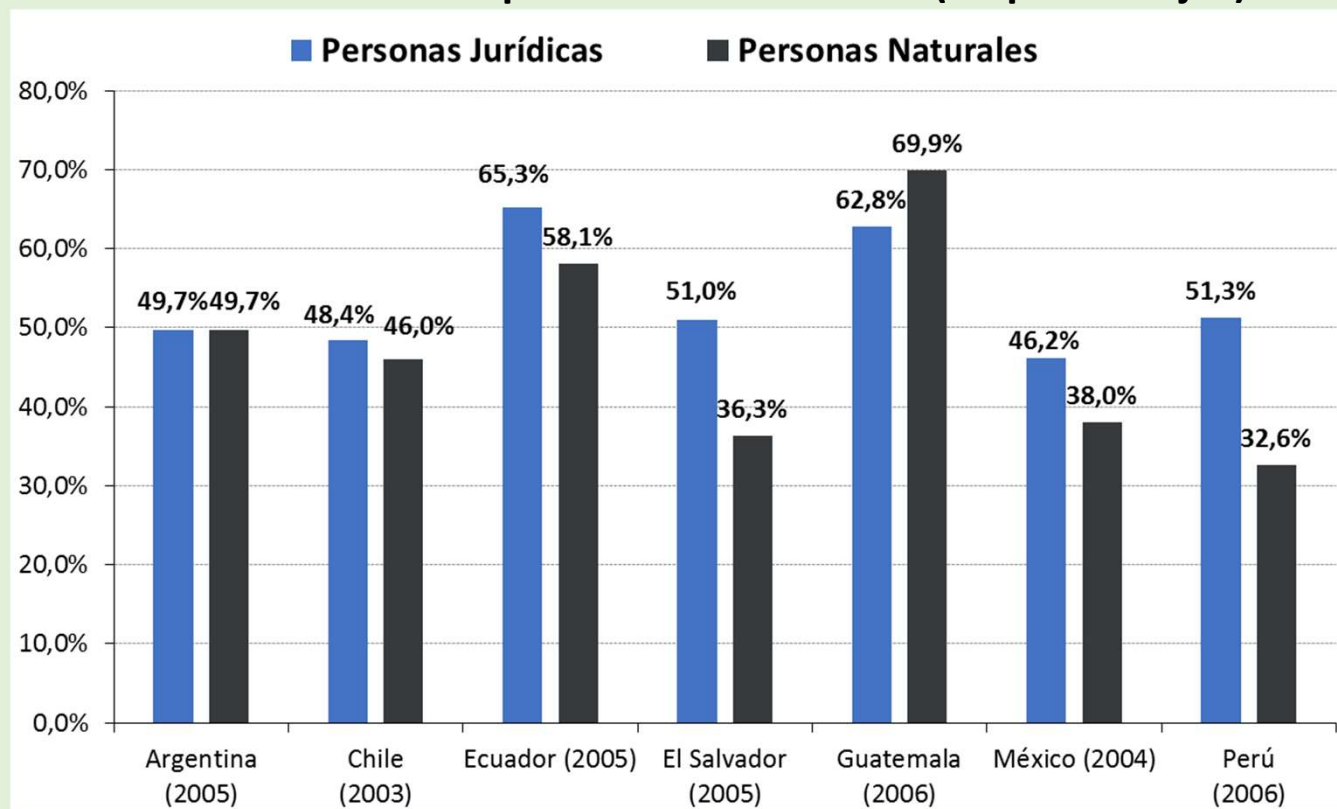
Evasión y recaudación del IVA, datos para 14 países – Año 2016 (en porcentajes)



- ❖ Países de mayor recaudación de IVA poseen **menores tasas de evasión**
- ❖ La evasión del IVA en los países no guarda relación con la tasas generales del impuesto → **multiplicidad de determinantes**

El panorama en el ISR es más preocupante debido a la virtual inexistencia de evidencias recientes

Tasas de evasión en el Impuesto sobre la Renta (en porcentajes)



Fuente: Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010).

- ❖ Las estimaciones disponibles dan cuenta de niveles **entre 36% y 70% de evasión en el IRP**
- ❖ Aunque pudo haber avances en algunos países (escasas evidencias), las tasas estimadas son **muy superiores a las del IVA o las de CSS**

A pesar de ser poco explorada, algunas evidencias alertan sobre la elevada evasión contributiva en AL

Argentina, Colombia y Perú: estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados, 2007 y 2010

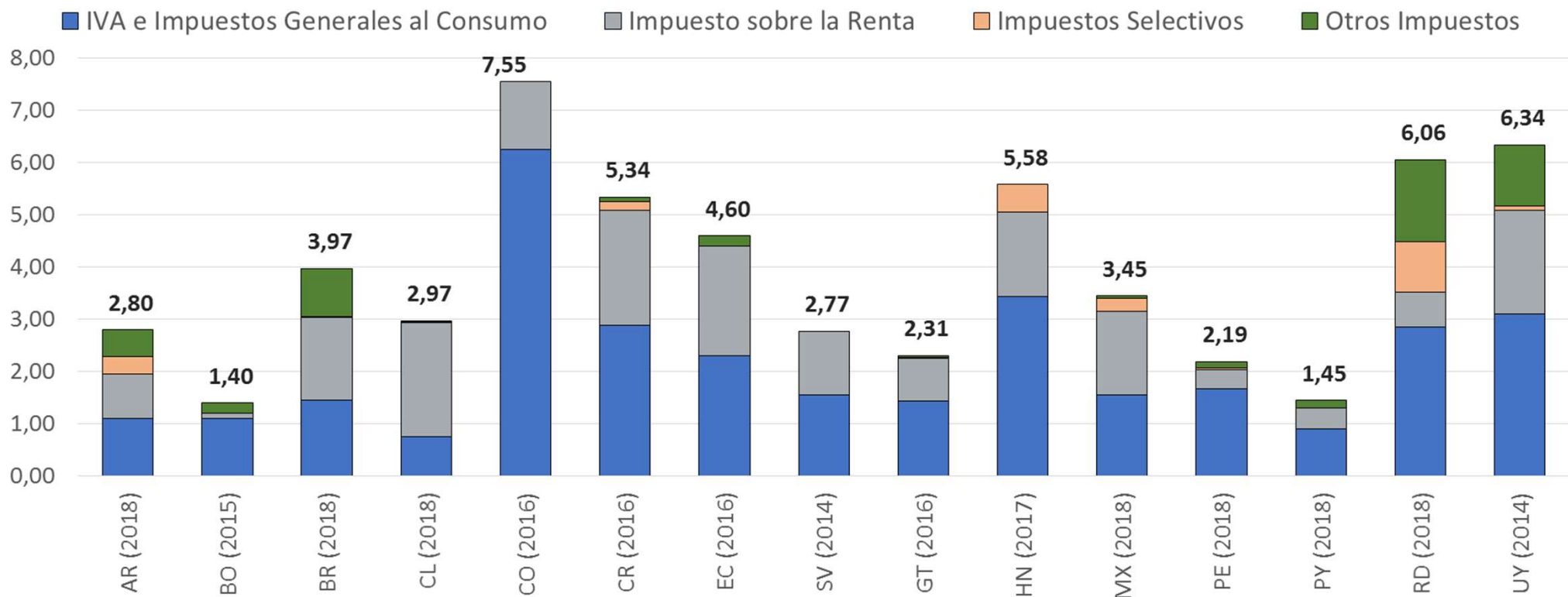
País y año de estimación	Argentina (2007)	Colombia (2010)	Perú (2007)
Tasa de incumplimiento (en porcentajes)			
Pensiones	21,5	30,0	45,5
Salud	21,5	30,0	46,1
Total	21,5	30,0	45,8
Tasa de incumplimiento (en porcentajes del PIB)			
Pensiones	0,89	1,67	1,63
Salud	0,59	1,31	1,13
Total	1,48	2,98	2,76

Fuente: J.C. Gómez Sabaini, O. Cetrángolo y D. Morán, "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

- ❖ La importancia de este problema se vincula con que afecta el financiamiento del sistema en su conjunto y, así, **disminuye el nivel efectivo de protección social y deteriora su calidad relativa**

La magnitud de los gastos tributarios es muy significativa, sin evaluación de sus efectos finales

Gastos tributarios en países de AL, datos oficiales para 15 países, alrededor de 2016 (en % del PIB)



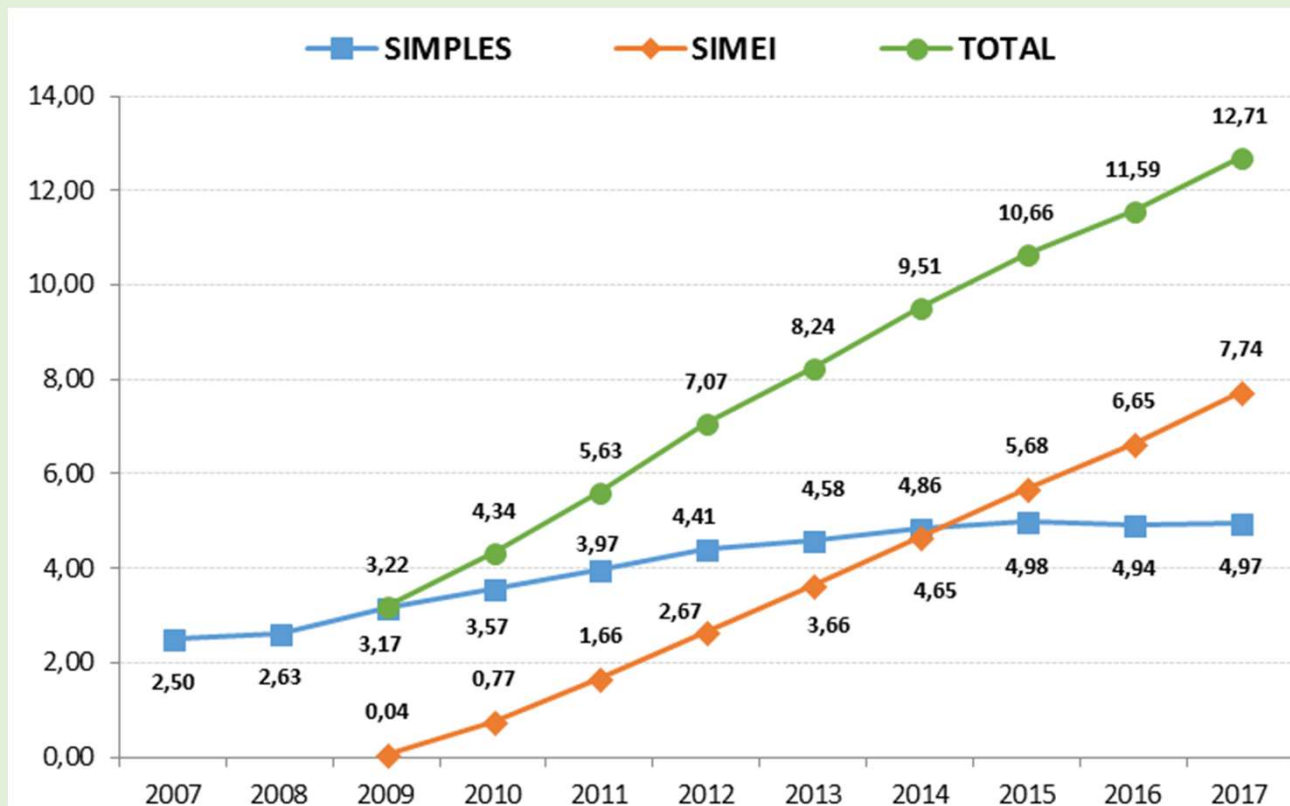
Fuente: Podestá (2018).

La incapacidad de introducir reformas (y urgencias financieras) propiciaron las “soluciones rápidas”

- Impuestos sobre las transacciones financieras
- Impuestos mínimos sobre activos o ingresos brutos
- Regímenes simplificados de tributación (i.e. monotributo)
- Impuestos duales o semi-duales sobre la renta
- Regímenes de precios de transferencia “*ad hoc*”
- Impuestos sobre industrias extractivas: “*windfall taxes*”; impuestos-regalías contingentes, etc.

Los regímenes simplificados se han difundido en países de América Latina: ¿solución o problema?

Evolución de los contribuyentes inscritos en Simples/Simeis



Fuente: Cetrángolo, Goldschmit, Gómez Sabaini y Morán (2018).

- ❖ La mayoría implica la sustitución del pago del IVA, otros incluyen además al ISR y sólo algunos también a las CSS (ARG, BRA, URU)
- ❖ Necesidad de que funcionen como “puentes transitorios” hacia el régimen general de tributación y seguridad social

Reformas tributarias para la próxima década: Aspectos centrales a tener en cuenta

- **Contexto actual** (crecimiento moderado y consolidación fiscal) resulta más favorable que en años anteriores
- Necesidad de balancear **estímulos vs. políticas contracíclicas** (aunque ambas requieren captar mayores recursos domésticos)
- Mayor complejidad en la **economía política de las reformas**:
 - Multiplicidad de objetivos (equidad, eficiencia, estabilidad, etc.)
 - Distintos grados de avance en los países (soluciones específicas)

Algunas reflexiones finales sobre el rol de la tributación como instrumento de desarrollo

- Consolidar el **cambio de paradigma**:
 - Alcanzar equidad y eficiencia simultáneamente (ya no *trade-off*)
 - Impuestos y Transferencias con impacto distributivo complementario
- Fortalecer el sistema de **Imposición Directa**
 - Aumentar tasas efectivas, ampliar base imponible, reducir evasión
 - Atacar la desigualdad “corriente” (ingreso) y la “estructural” (riqueza)
- Alternativas de **reforma tributaria** para un desarrollo sostenible
 - Impuestos a los “males” (tabaco, azúcar, grasas); Impuestos ambientales
 - Tributación e informalidad → Estrategias de formalización económica



Muchas gracias
Muito obrigado
Many thanks

Dalmiro Morán
dalomoran@gmail.com

Forum Internacional Tributario
San Pablo, 4-6 junio de 2018