

Desigualdad, concentración del ingreso y política tributaria en América Latina

Juan Pablo Jiménez

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Forum Internacional Tributario SP 2018

San Pablo, Brasil

4-6 de junio de 2018

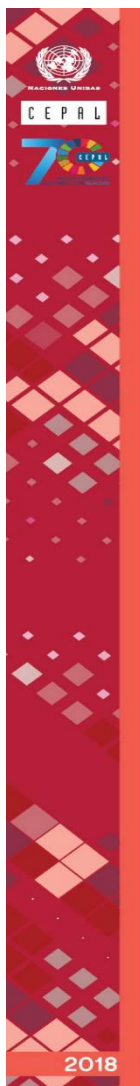
2018

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

Índice

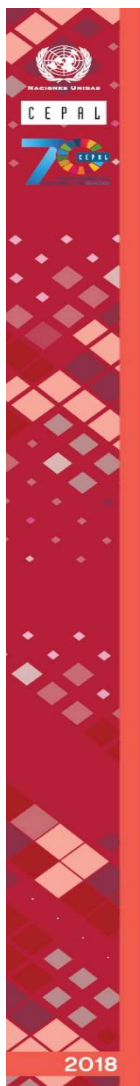
- Motivaciones y objetivos
- Equidad y política tributaria: de que estamos hablando?
- Características de la desigualdad en AL
- Incidencia de la política fiscal y tributaria en AL: débil músculo redistributivo
- El impuesto a la renta personal: una alergia latinoamericana?
- Conclusiones y desafíos





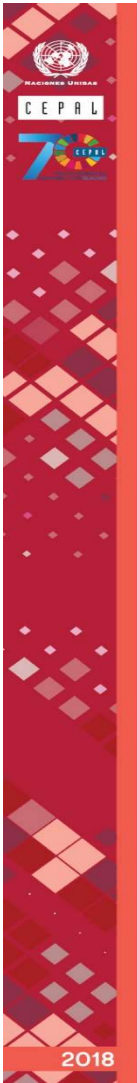
Motivaciones y objetivos

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



Equidad y política tributaria: una introducción conceptual

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

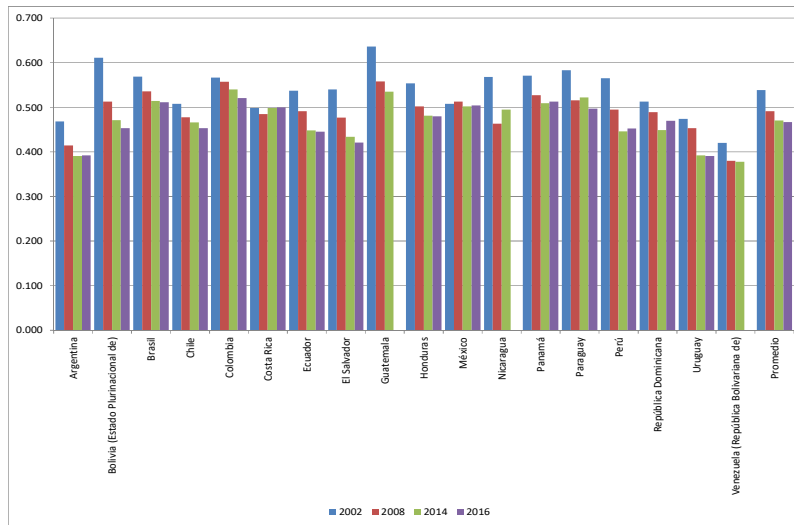


Equidad y política tributaria: una introducción conceptual

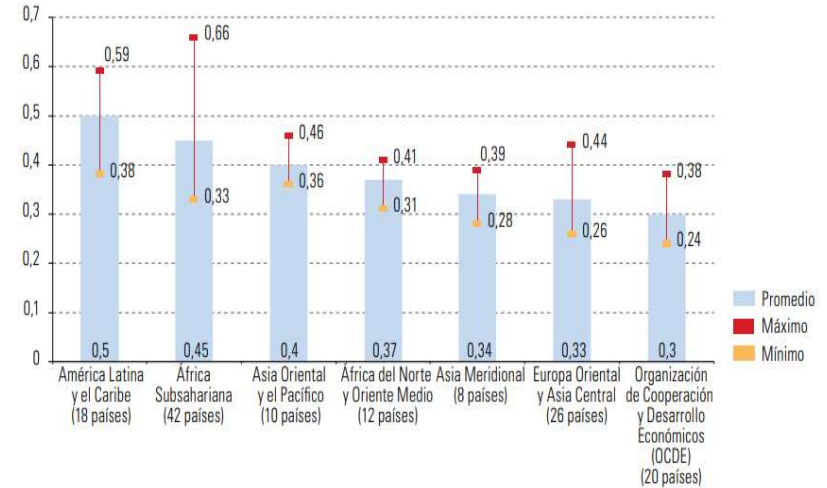
- Principio de equidad impositiva
-«todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas».
- De aquí se desprenden los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación:
 - equidad horizontal («trato igual a quienes se hallen en igualdad de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

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

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



América Latina y otras regiones. Índice de Gini, alrededor del 2012 (b)



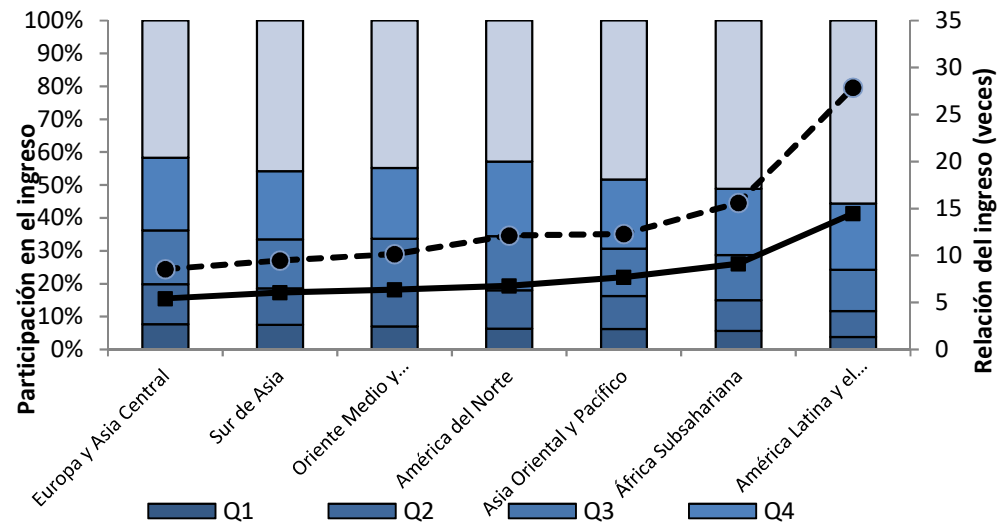
Fuente: CEPAL.

a) Panorama Social (2017), CEPAL

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

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

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



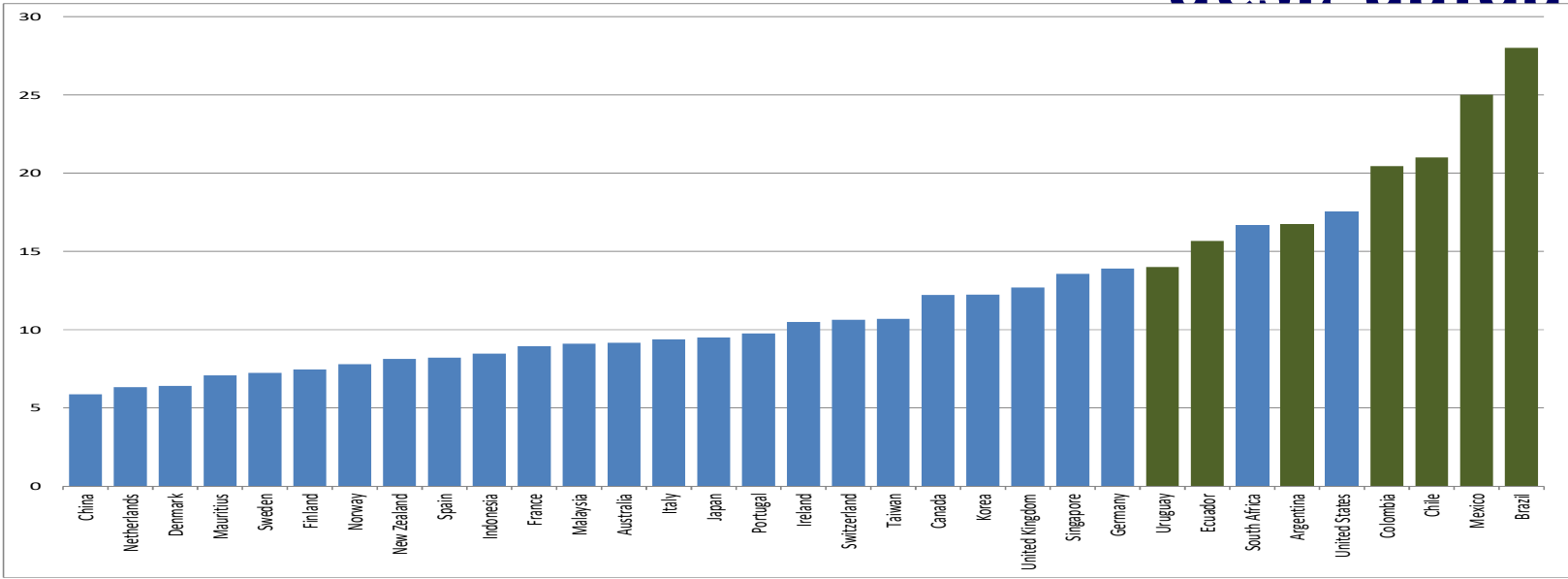
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators



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

PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL 1% MÁS RICO

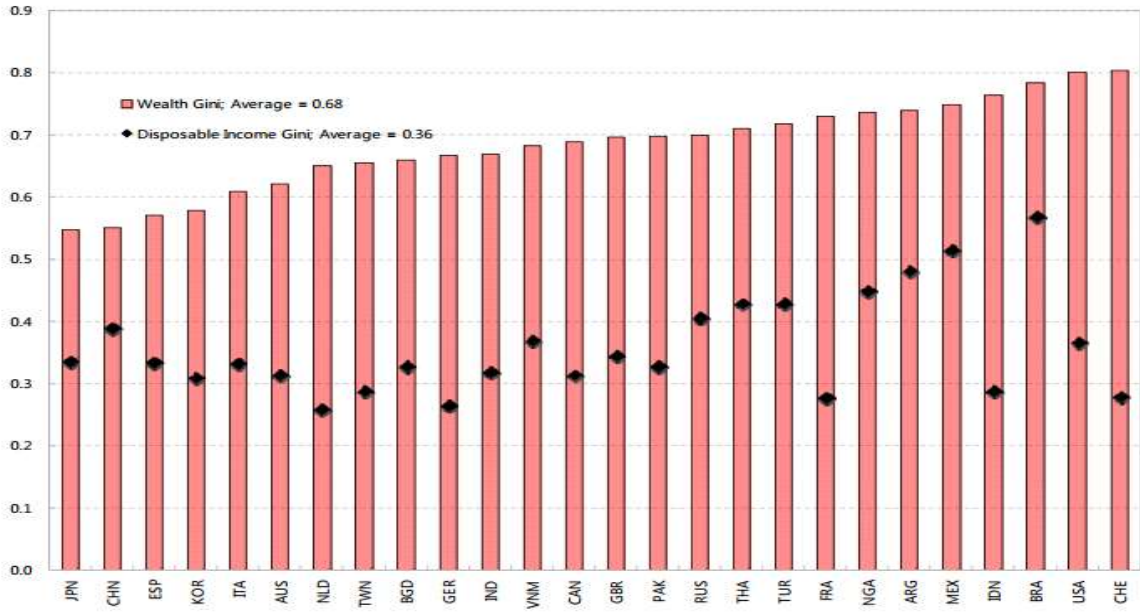
desigualdad



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

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

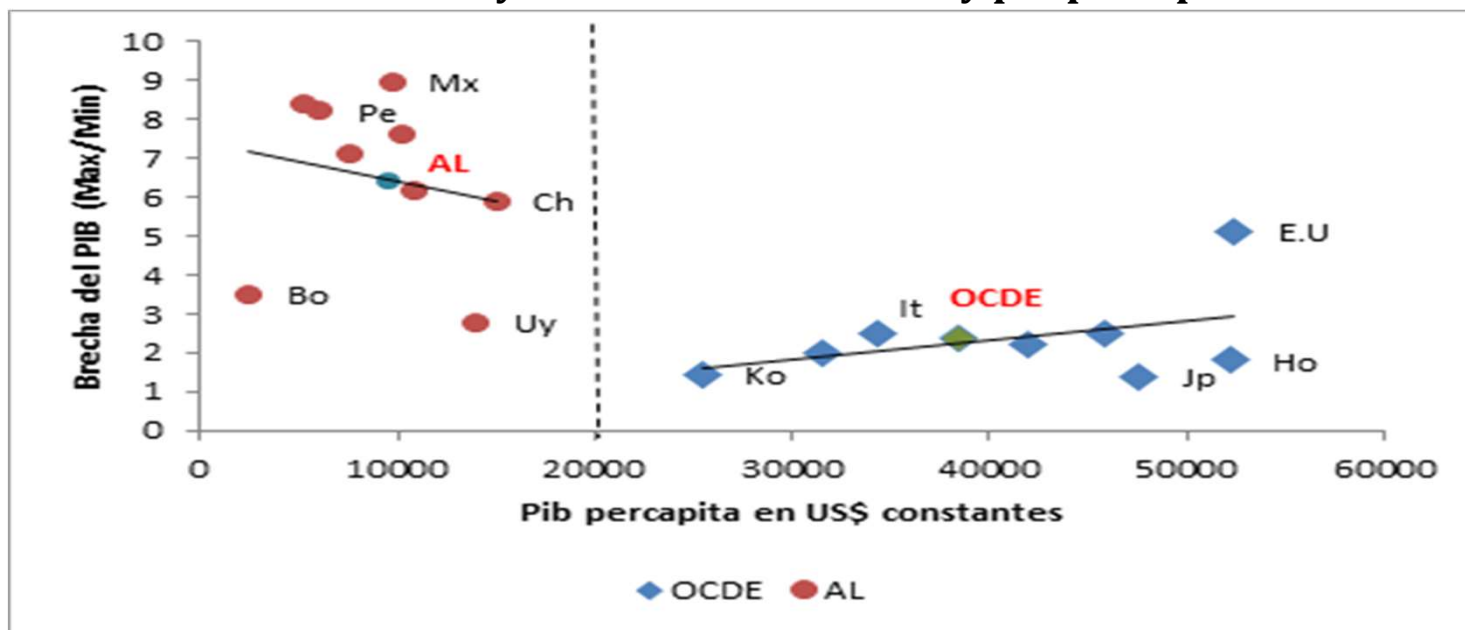
DESIGUALDAD DEL INGRESO Y LA RIQUEZA EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, A PRINCIPIOS DE LOS 2000S



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

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

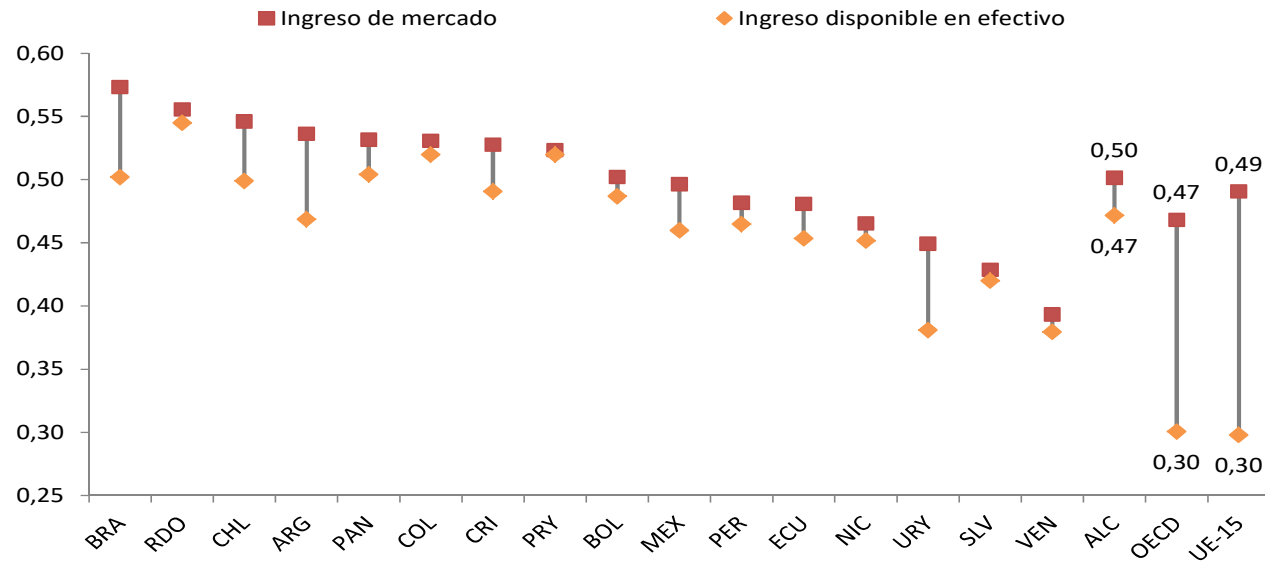
América Latina y OCDE : brecha del PIB y pib percápita



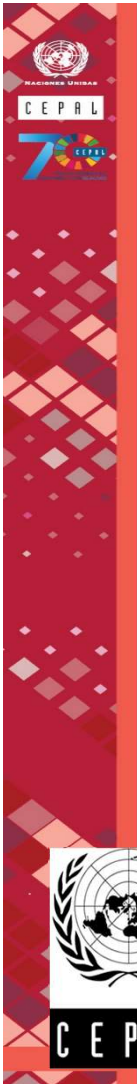
Fuente: elaboración con cifras oficiales de la CEPAL.

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

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

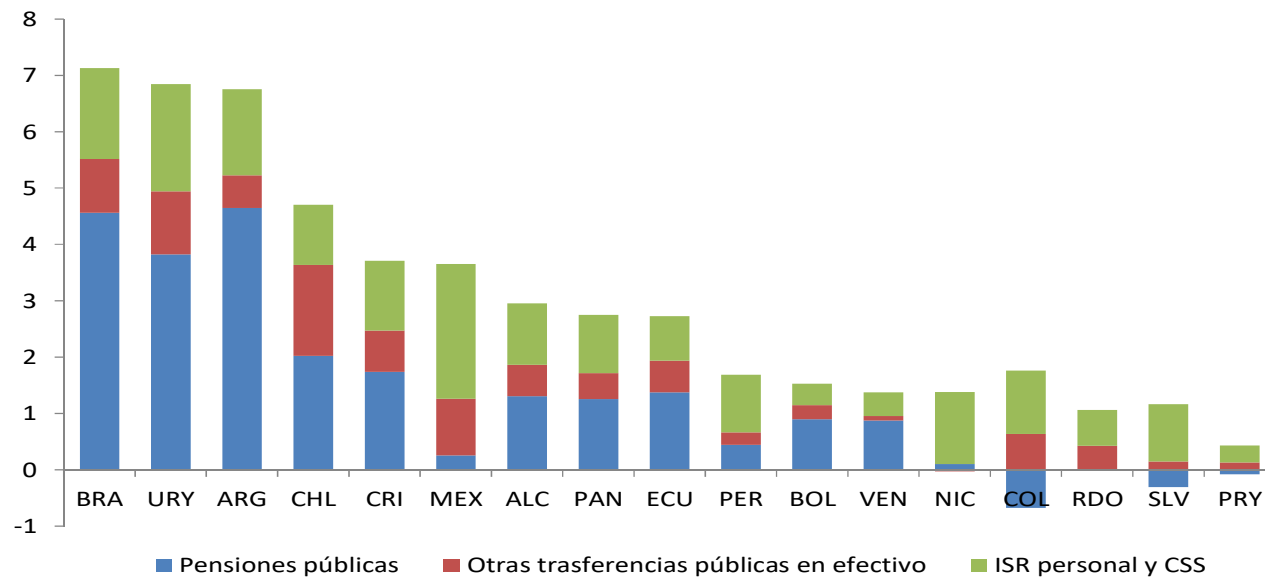


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.

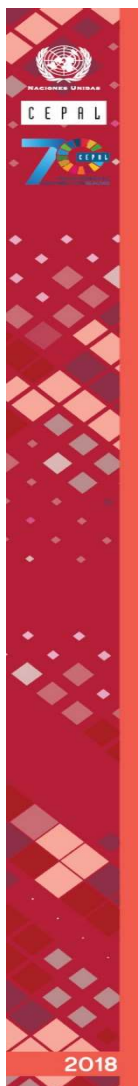


Fundamentalmente a través de pensiones y transferencias públicas, con poco impacto de los sistemas tributarios

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



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

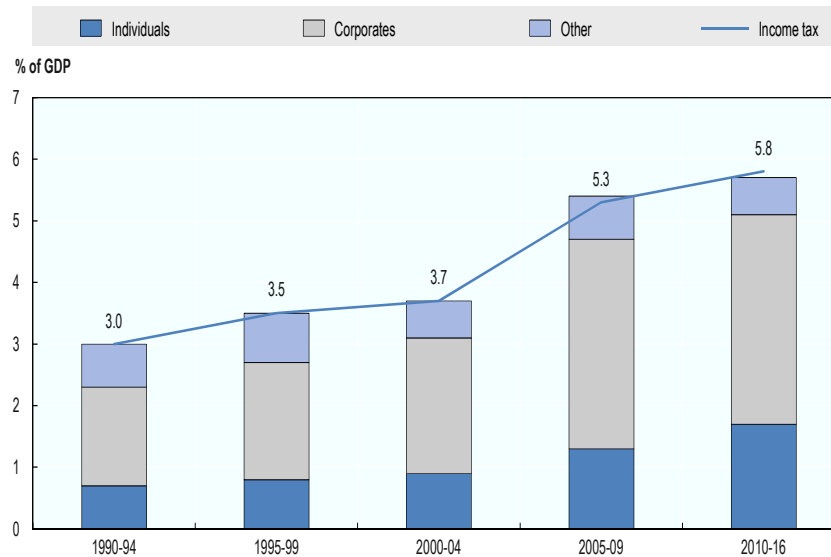


Porque la politica tributaria de la region ha tenido tan poco impacto distributivo?

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

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

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



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

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

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

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

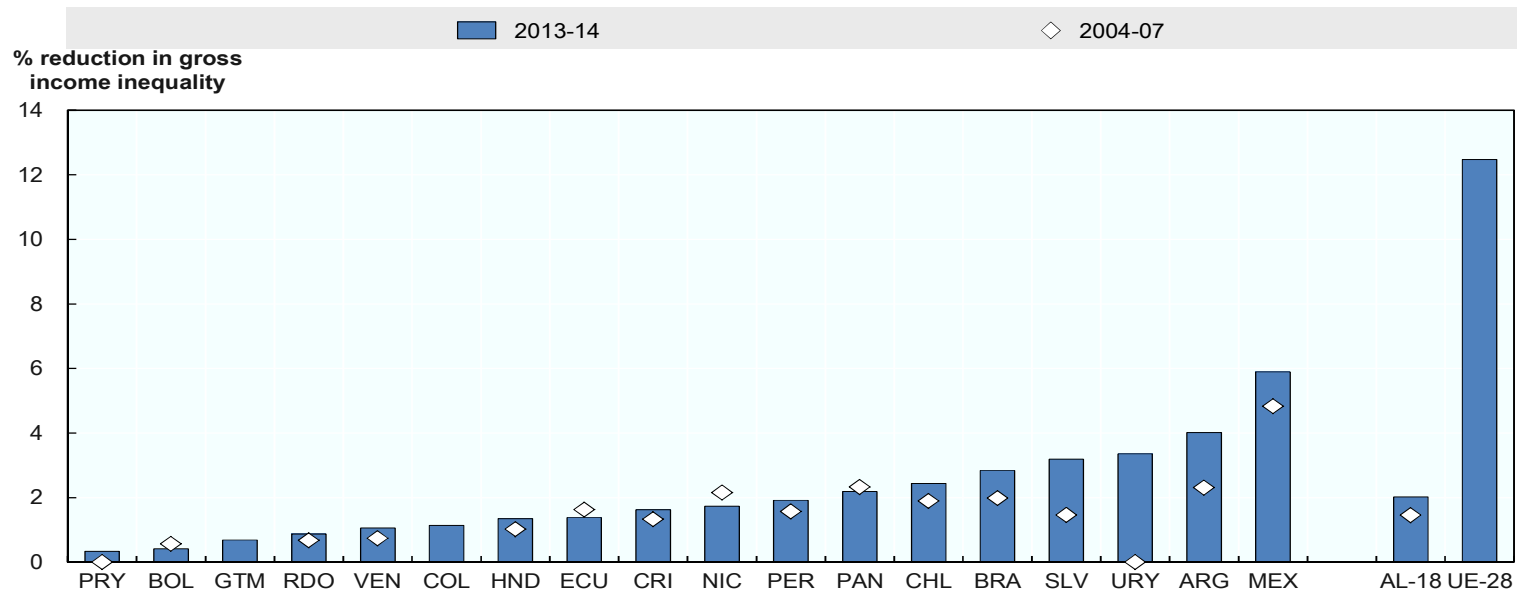
PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA- ALREDEDOR DE 2011

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

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

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

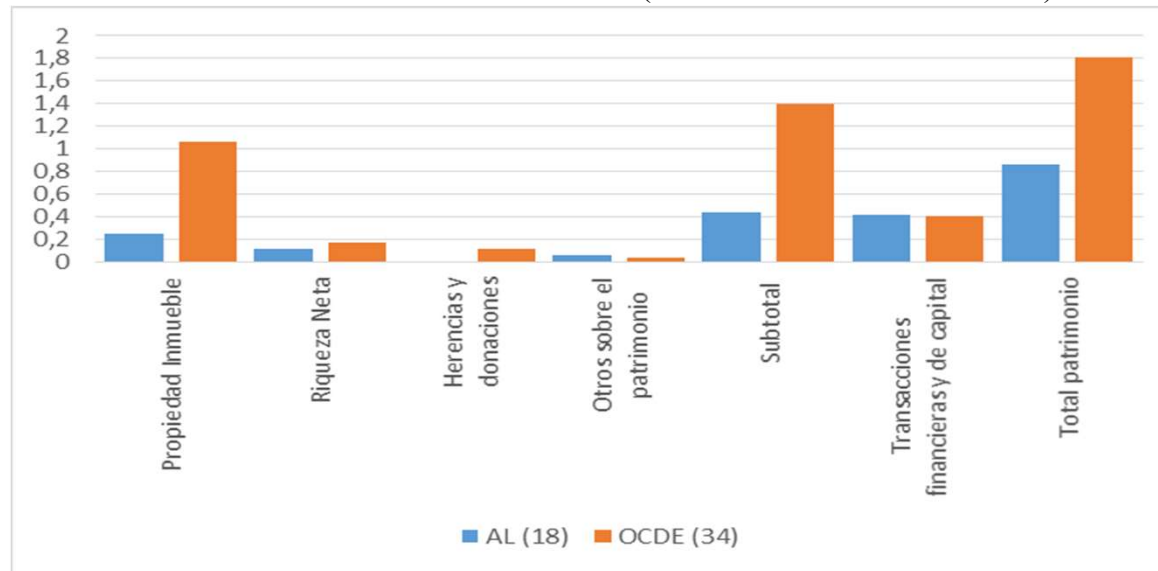
América Latina (18) y UE (28): Disminución del coeficiente de Gini de ingresos debido al impuesto a la renta personal



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

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

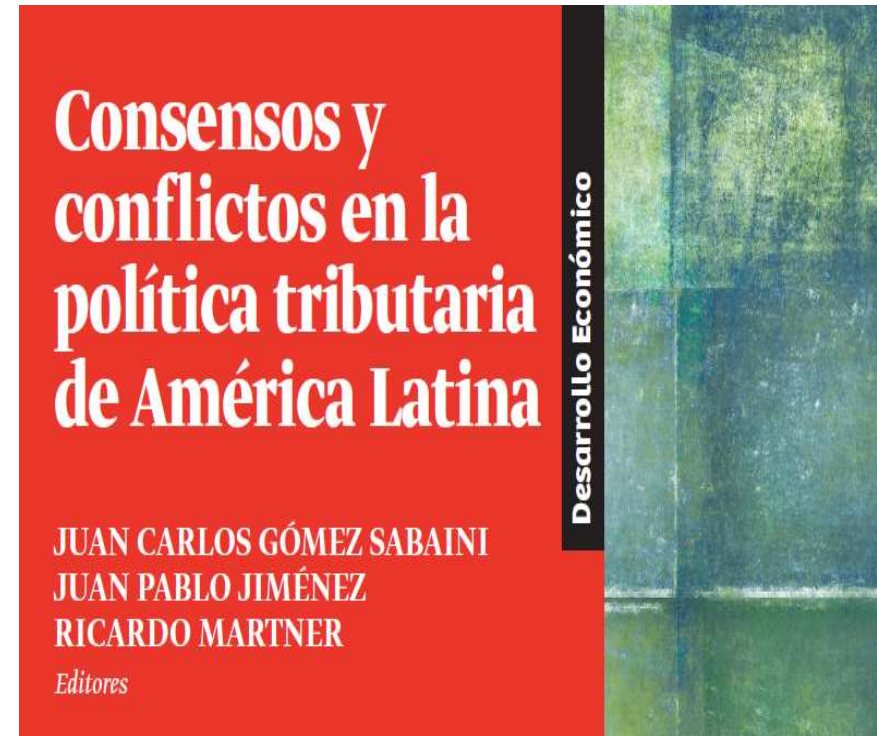
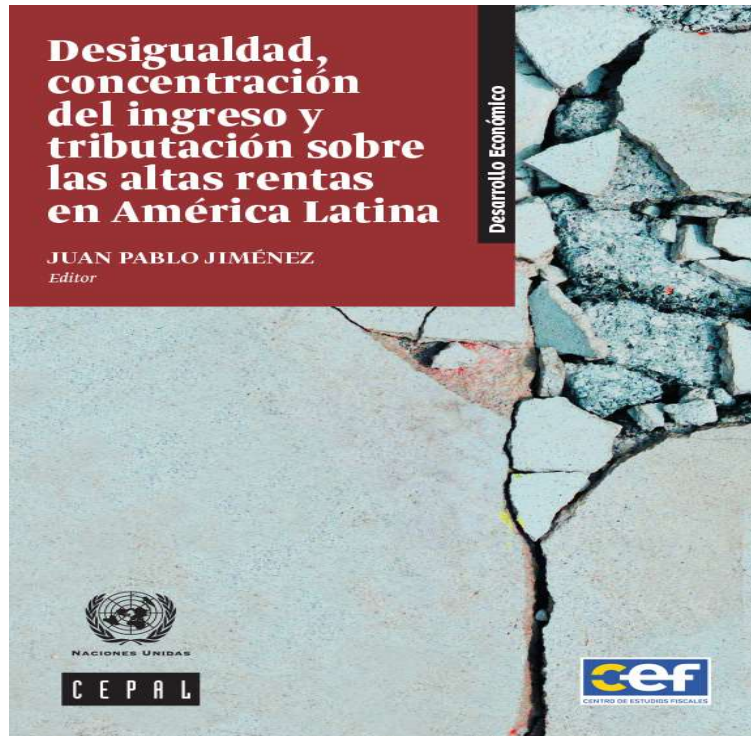
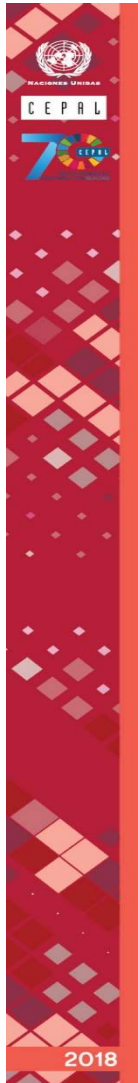
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (EN PORCENTAJES DEL PIB)



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

Conclusiones y desafíos

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



https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855_es.pdf

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41048/6/S1700003_es.pdf

