

LA PROGRESIVIDAD Y LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: DEBATES Y ESTRATEGIAS

James Mahon

Woodrow Wilson International
Center for Scholars, Washington DC,
Williams College, Williamstown MA

Tres tipos de reforma impositiva

- Simplificar y recaudar (sustituir ingresos perdidos por la liberalización del comercio); IVA
 - ▣ c. 1967- 94
- Enmiendas al IVA, impuestos menores, y heterodoxos; continúa expansión de ingreso como porcentaje del PIB
 - ▣ c. 1990- 2005
- Reformas progresivas, enfocadas en IRPF, predial
 - ▣ 2006- ?

Reformas recientes y sus metas primarias

- Reformas “Progresivas”: Uruguay 2006; ¿Chile 2014?
- Reformas “Recaudatorias”: muchos países en años de crisis;
- Reformas Mixtas: Colombia diciembre 2010; República Dominicana noviembre 2012; México octubre 2013



Argumento pro-progresividad

- A pesar de la gran desigualdad de la región, los sistemas tributarios de AL redistribuyen poco
 - ▣ Dependen de los impuestos al consumo sobre todo, mientras que la recaudación es muy baja por concepto del impuesto sobre la renta de personas físicas y los impuestos de la propiedad (predial)

Consumo/ Ingresos

Promedios regionales de los pesos relativos, en el ingreso público total, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y los impuestos al consumo, dos periodos, por ciento

Región o Grupo	1993-99			2000-06		
	IRPF	Impuestos al Consumo	N	IRPF	Impuestos al Consumo	N
OCDE Europa	19.4	27.9	15	19.5	30.4	14
USA y otras ex colonias ricas británicas	39.7	17.6	2	38.3	19.8	5
América Latina	2.5	37.3	7*	2.9	38.1	8*
América Latina (BID-CIAT)				4.63	37.04	10**
África Sub-Sahariana	11.2	22.5	16	13.1	26.8	20
Europa Este y ex-Comunista de Eurasia	6.9	40.0	13	7.6	41.2	21
Asia Sur y Este	10.8	25.5	13	9.5	29.6	15
Oriente Medio y África Norte	3.3	11.1	10	8.2	20.7	8

N = número de países en el promedio por tener por lo menos un año con datos para los dos tipos de impuesto

* Para 1993-99, Am Lat = Bra, Gua, Pan, Par, Per, Uru, Ven;

para 2000-06, Am Lat = Arg, Bol, Gua, Pan, Par, Per, Uru, Ven

** Datos completos para todos los años en estos países:

Arg, Bol, Bra, Chi, Col, Gua, Mex, Per, RD, Uru. Incluye

ingresos tributarios subnacionales para Arg, Bra

Fuentes: FMI, *Government Finance Statistics*; Banco

Mundial, *World Development Indicators*;

Banco Interamericano de Desarrollo/ Centro

Interamericano de Administradores Tributarios

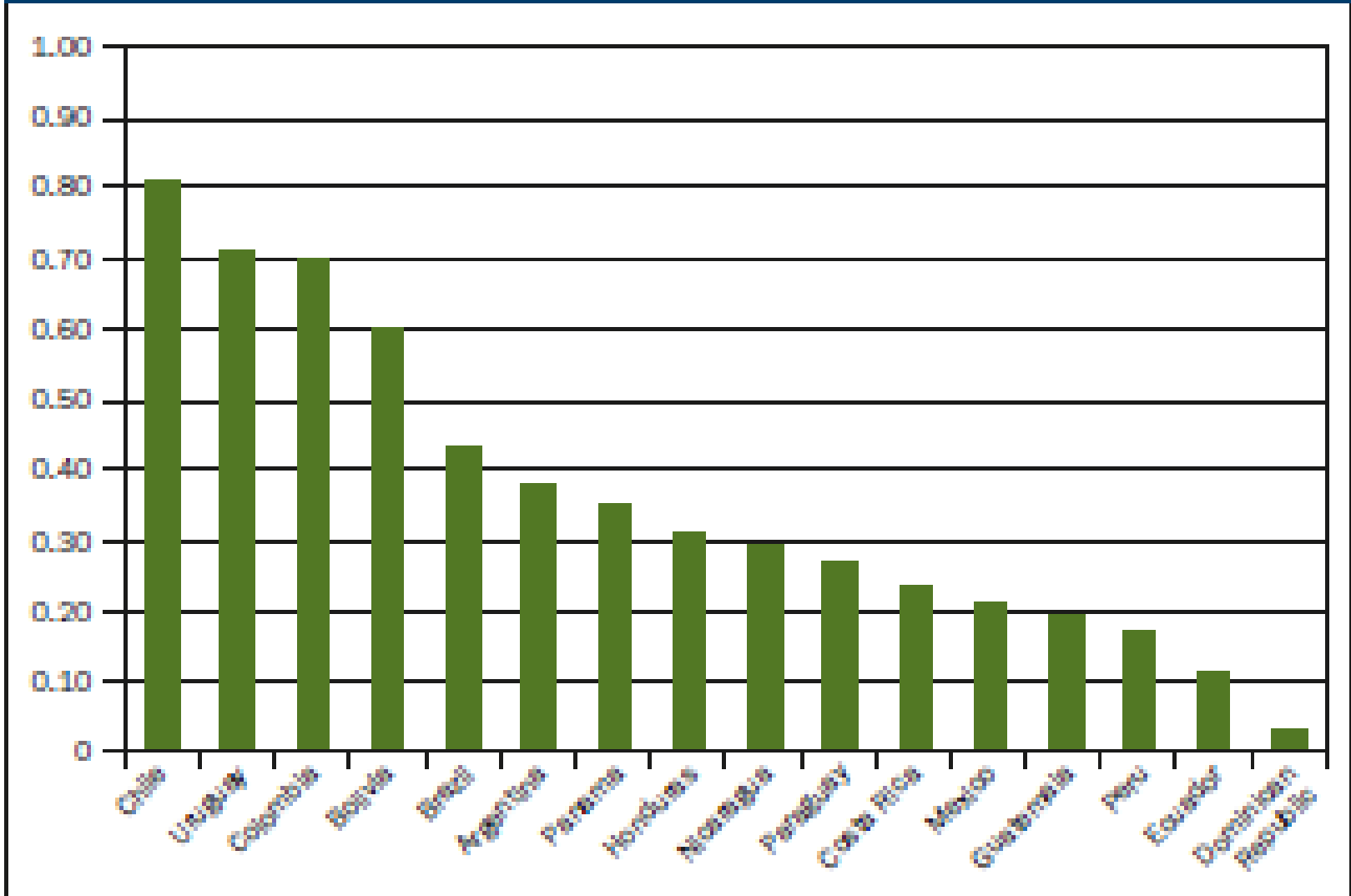
Impuestos sobre la propiedad

- En promedio, los ingresos por concepto de los impuestos sobre la propiedad rural y urbana en América Latina: 0.37 % del PIB
- La mitad de otras regiones en desarrollo
- Una sexta parte del promedio OCDE

Fuente: Corbacho, Fretes, y Lora, eds. 2013, citando Sepúlveda y Martínez Vázquez 2009

FIGURE 3.1

Property Tax Revenue as a Percentage of GDP in the 2000s



De: Claudia De Cesare (2012,) "Improving the Performance of the Property Tax in Latin America," Lincoln Institute for Land Policy, Policy Focus Report, p. 9.

Argumentos pro-recaudación

- Ejemplos de Suecia, Dinamarca, *et al.*
- Mayor efecto redistributivo del gasto en AL, comparado con la tributación
- Sera mas factible y sostenible políticamente que tributar aun más a los ricos
- Las alternativas a la tributación, la inflación o el endeudamiento, serian peores
- La tarea de las reformas pro-eficiencia, pro-recaudación no se ha terminado
 - ▣ Recaudación baja en algunos países, a pesar de tendencia regional; gastos tributarios altos en muchos

Coeficientes Gini de hogares: por ingresos brutos, post-impuestos, y post-impuestos y gasto

□ Fuente: Barreix, Roca y Villela 2007, computado de datos OCDE

A	B	C	D	E
Pais (sondeos de 2001)	Gini antes Pol Fisc	Gini pos- impuestos	Gini pos- impuestos y gasto	Variación [(B-D) x 100]
Alemania	.3868	.3467	.3055	8.1
Reino Unido	.4705	.4610	.3434	12.7
Portugal	.4442	.4056	.3835	6.1
Francia	.3776	.3568	.3016	7.6
Dinamarca	.4373	.4580	.3063	13.1
Finlandia	.4437	.4446	.3233	12.0
Suecia	.4066	.4276	.2940	11.3

Efectos estimados de gasto y tributación en el índice Gini

INDICES REYNOLDS-SMOLENSKY				INDICES REYNOLDS-SMOLENSKY			
	Año de datos = año del sondeo, o año de ley impositiva si ésta es distinta				Año de datos = año del sondeo, o año de ley impositiva si ésta es distinta		
	Año	Gasto	Tributación		Año	Gasto	Tributación
BOL	2003	+0.046	-0.011	HON	2004	+0.032	-0.011
CHI	1994	+0.01	.00		NIC	1998	+0.055
	2003	+0.045	+0.0027	2001			+0.0017
COL	2003	+0.050	.000	PAN	2003	+0.074	+0.002
	2003	.00	.00		PAR	2001	ligeramente progresivo
	2004	+0.006	-0.001	RDM		1989	
CRA	2000	+0.060	.000		2004		-0.002
	2004	+0.068	+0.012	URU	2004	+0.114	+0.010 (2006 ley)
ECU	2003		+0.007		2006	+0.079	+0.002 (2007 ley)
SAL	2000	+0.036	-0.014		2006		+0.012 (2007 ley)
	2006		-0.0075	VEN	1997		+0.0076
GUA	2000		-0.0077				
	2004	+0.031	.000				
	2006	+0.002	+0.012				

Fuentes: Varios

Las implicaciones, según los partes

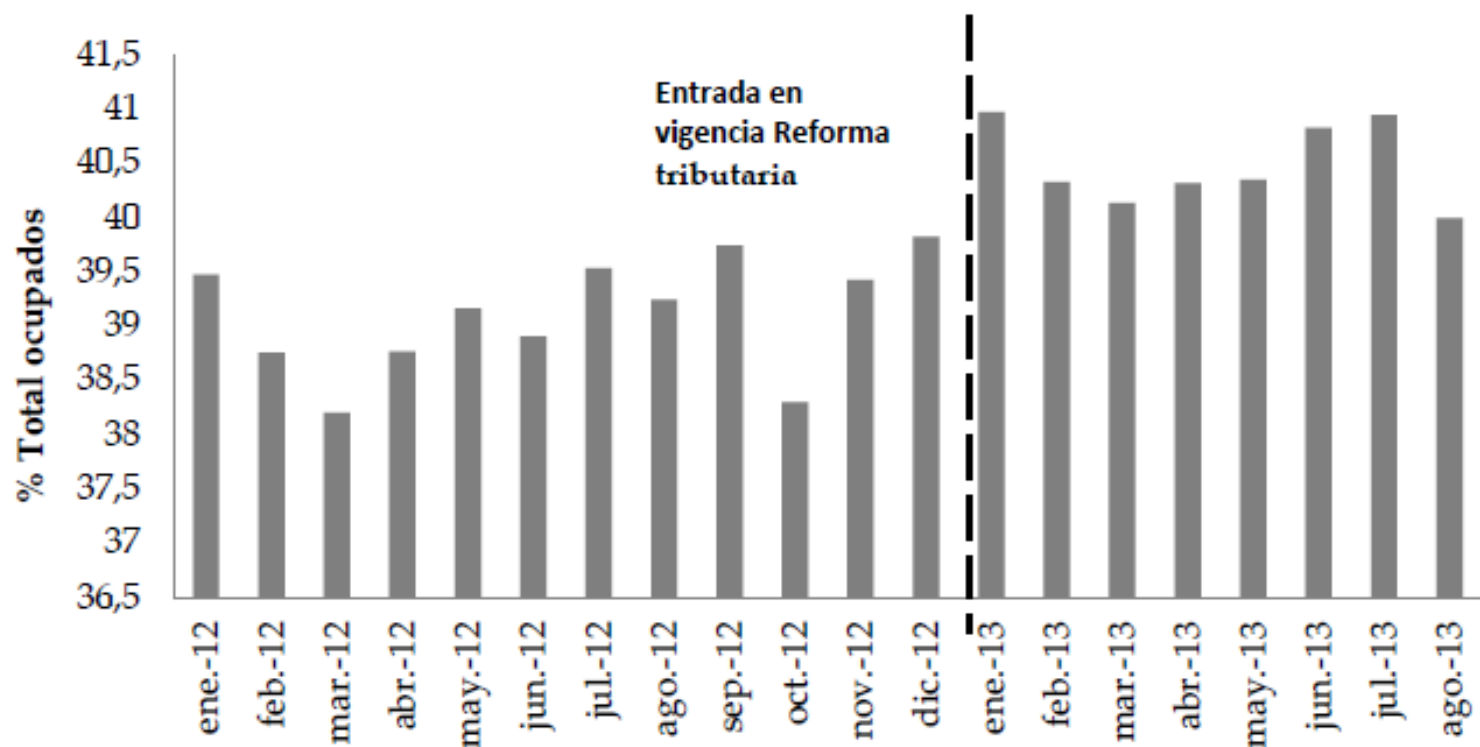
- **PROGRESISTAS:** Gravar más a través del IRPF y los impuestos a la propiedad, menos por concepto de impuestos al consumo, para no agravar la desigualdad a través del sistema tributario
- **RECAUDADORES:** Gravar más en la manera más eficiente y políticamente sostenible, para después gastar en bienes y servicios públicos, que beneficia a los hogares menos acaudalados

Otro frente: el combate a la informalidad

- Con la expansión de los sistemas de seguro social no contributivo, surge la preocupación por los incentivos fiscales que podrían afectar la demanda laboral (Levy 2008)
 - ▣ Si se ganan beneficios sociales sin inscribirse en el sistema de seguros sociales, ¿para qué formalizarse?
- La propuesta: pagar toda asistencia social con los ingresos tributarios regulares

Copiado de esta fuente: Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín, "Elementos para una Nueva Reforma Tributaria," *Cuadernos Fedesarrollo* 52 (abril 2014)

Gráfico 10. Empleo formal como proporción del total de ocupados



Fuente: Cálculos propios basados en DANE.

Conciliación: receta BID 2013

- Eliminar exenciones en el IVA
 - ▣ IVA Personalizado reembolsa a estratos pobres
- Eliminar exenciones en el IRPF
- Sistema dual IRPF
 - ▣ Capital: bajas tasas y retención en la fuente
- Eliminar exenciones en el IRPJ
- Eliminar impuesto sobre la nómina, financiar seguro social a través del IVA
- Eliminar impuesto al cheque
- Gasto local se paga con impuestos locales, esp. sobre la propiedad inmobiliaria

Estrategias y tácticas: 1

- **1. Gasto y beneficios.** La vinculación entre la tributación y el gasto público es **fundamental**. Se enfatiza lo que los ingresos adicionales comprarían, bienes públicos como la seguridad y el transporte.



Reformas institucionales para darle más

y eficiencia al gasto. Disciplina fiscal. (Chile, Colombia, México, Brasil)

Estrategias y tácticas: 2

- **2. Evasión y equidad.** reformas institucionales y constitucionales para fortalecer la **capacidad** técnica y jurídica de la autoridad tributaria. Aunque el discurso oficial se concentra en la **equidad horizontal**, como la evasión es mayor entre los ingresos de capital, esto traería consigo un avance de la equidad vertical también. (Muchos países.)

Estrategias y tácticas: 3

- **3. Información oportuna y la equidad.**
Cualquier reforma encuentra un sesgo hacia el *status quo*. Conviene introducir **estimaciones de la incidencia** de las reformas, sobre todo en la clase media (Uruguay); para gastos tributarios, conviene publicar estimaciones de su costo en términos de los impuestos pagados por los demás.

Estrategias y tácticas: 4

- **4. Para limitar gastos tributarios.** Si no es factible abolir las exenciones totalmente, se podría introducir **límites en la cantidad total** de exenciones por contribuyente, evitando así la necesidad de enfrentarse a los tenedores de “derechos adquiridos”. (Colombia; República Dominicana hace tiempo)

Estrategias y tácticas: 5

- **5. Vincular abolición de exenciones populares a la compensación.** Al proponer el IVA sin exenciones, el “IVA personalizado” (Barreix, Bes, y Roca 2010) permite la **compensación a los hogares más pobres** en una manera más eficiente, a través de los programas de transferencias condicionales.

Gracias por su atención.

