



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Reforma Tributaria o Política fiscal en América Latina

Willy Zapata



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GRANDES OBJETIVOS

Incrementar la recaudación al
aumentar la base tributaria

Aumentar el gasto de inversión

Mantener el crecimiento del gasto
social



NACIONES UNIDAS



CEPAL

La situación económica de América Latina ha mejorado significativamente en los últimos 20 años ...

Crecimiento

Estabilidad macroeconómica

Reducción de la pobreza y la desigualdad

Saneamiento de las finanzas públicas

¿Mayor resistencia ante choques externos?



NACIONES UNIDAS

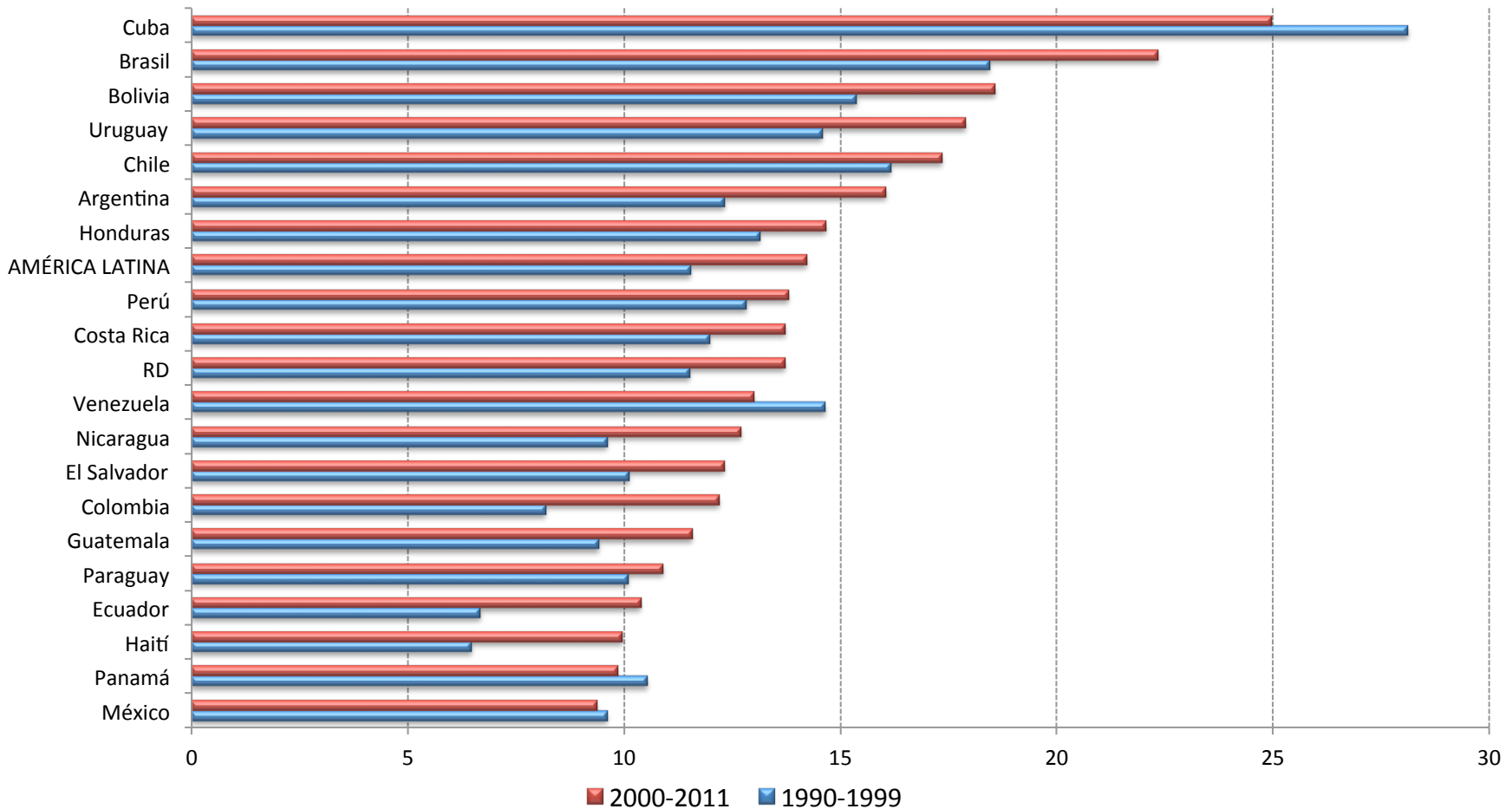
CEPAL

Sin embargo, los avances siguen siendo insuficientes

- Insuficiente reducción de la pobreza
- Baja provisión de bienes públicos
- Estabilización macroeconómica en riesgo
- La desigualdad se mantiene y hay un riesgo de que aumente con las desigualdades en el acceso a la educación y las nuevas tecnologías

Impulsada por una serie de reformas la presión tributaria ha evolucionado positivamente

AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA, 1990-1999, 2000-2011
(En porcentajes del PIB)



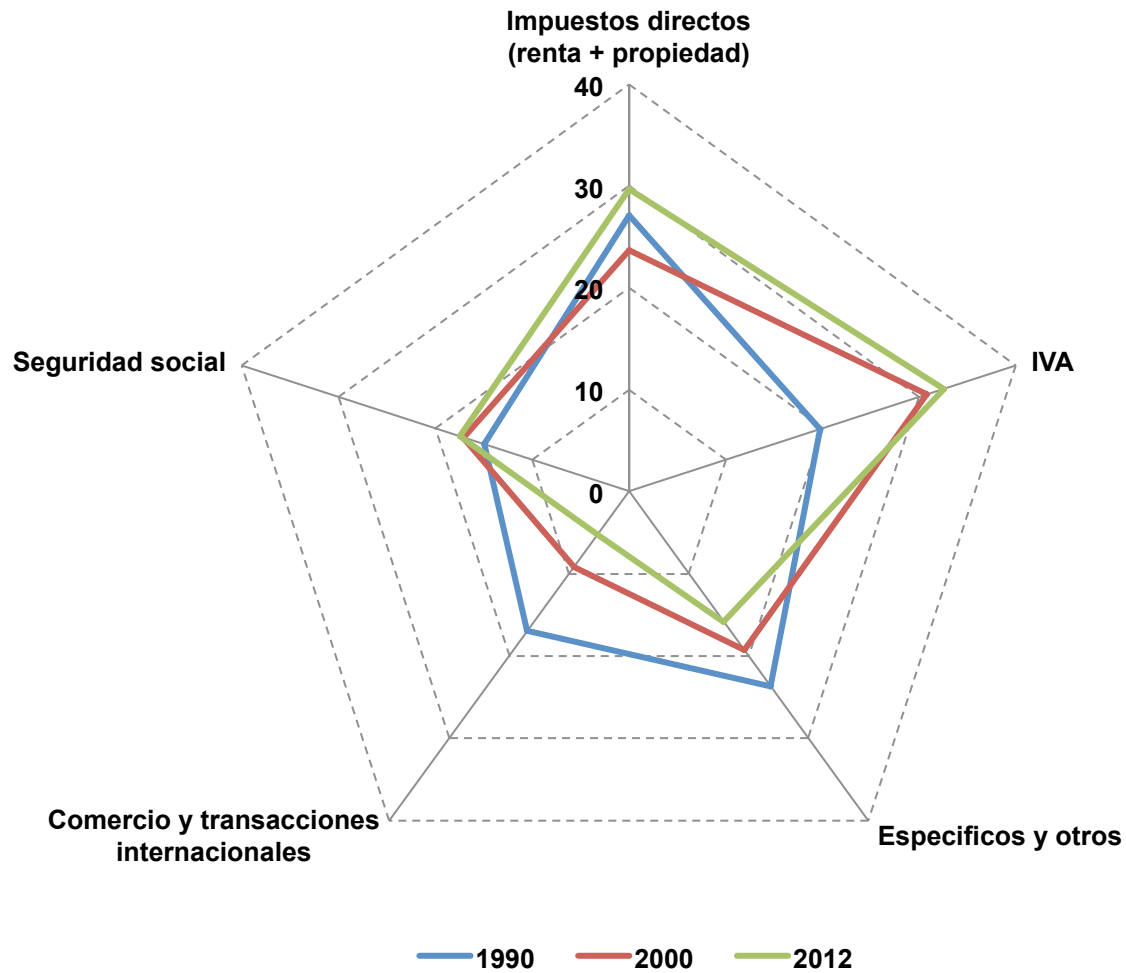
Fuente: CEPAL, con información oficial

Nota: Para Brasil, 1997-1999, Cuba 1998-1999 y R.D. 1995-1999.

Sin embargo con una estructura cuyo pilar principal son los impuestos indirectos

Pilares Fiscales				
Como % del PIB - Promedio simple 2010/2009				
	OECD (1)	América Latina (2) (3)	Caribe (4)	Renta Media* (5)
Ingresos Fiscales	34.7	22.7	29.1	30.1
IVA	6.6 (6)	6.3	6.3	6.5
Impuesto a la Renta	11.5	4.6	9.2	8.9
Empresas	2.9	3.3	5.3	6.1
Individuos	8.6	1.3	3.9	2.8
Seguridad Social	9.9	4.7	2.7	8.3
Otros	6.7	7.1	10.9	6.4

América Latina: Evolución de la Estructura Tributaria Promedio, 1990-2012 (En porcentajes del total recaudado)



Fuente: Elaboración propia basado en *Estadísticas Tributarias en América Latina, 2014* (OCDE, CEPAL y CIAT).

Perspectiva comparada de tasas de impuestos

Region	Personal	Empresarial	IVA
Sureste Asiático	33.50	34.50	10.00
América Latina y el Caribe	29.00	26.60	15.00
Medio Oriente y Norte de África	48.00	40.00	17.00
OCDE	45.00	35.00	17.25
Asia del Sur	39.50	41.00	15.00
África Sub-Sahariana	38.00	36.00	17.50

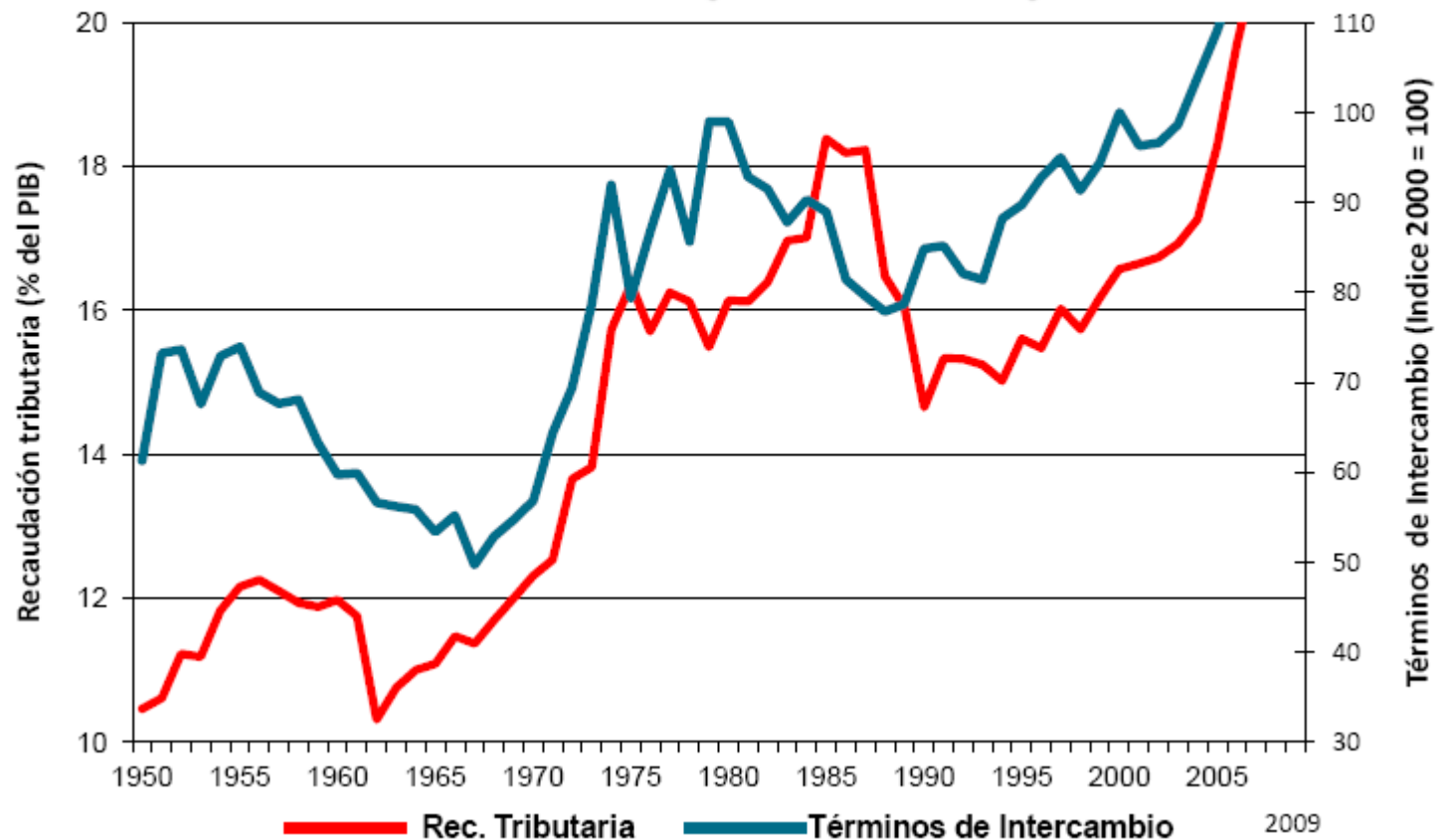
Recaudación de impuestos y productividad de los impuestos

Region	Recaudación (% de ingresos tributarios)		Productividad	
	ISR	IVA	ISR	IVA
Sureste Asiático	45.24	30.51	0.19	0.42
América Latina y el Caribe	28.15	60.87	0.05	0.23
Medio Oriente y Norte de África	49.64	24.38	0.07	0.09
OCDE	38.36	41.22	0.16	0.39
Asia del Sur	34.60	39.52	0.08	0.24
África Sub-Sahariana	24.71	43.97	0.09	0.34

Fuente: Goñi et al. (2011), Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America

... También es necesario reducir la dependencia de los ingresos fiscales de la explotación de recursos naturales

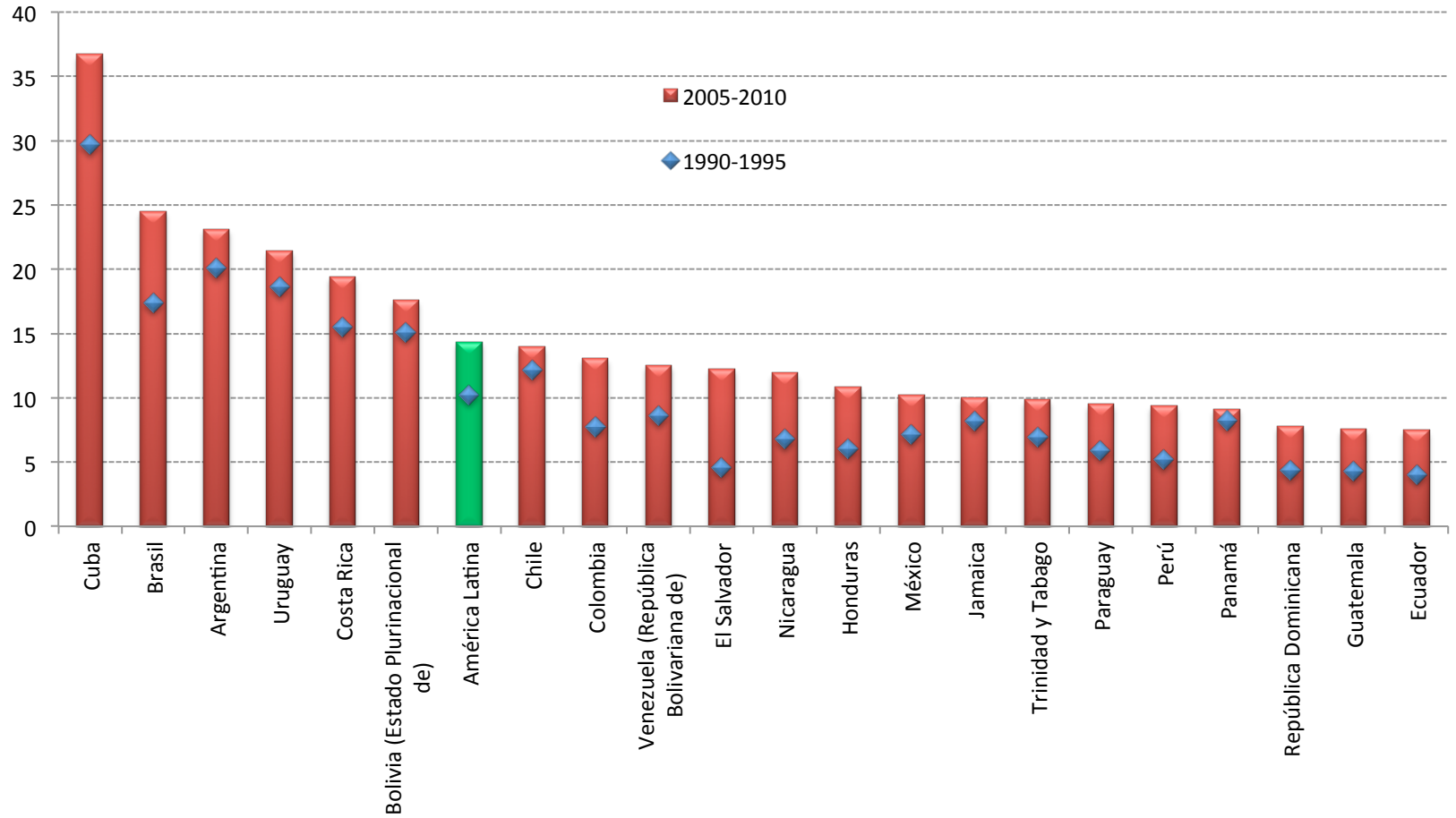
América Latina: Recaudación Tributaria y Términos de Intercambio (1950 – 2009)



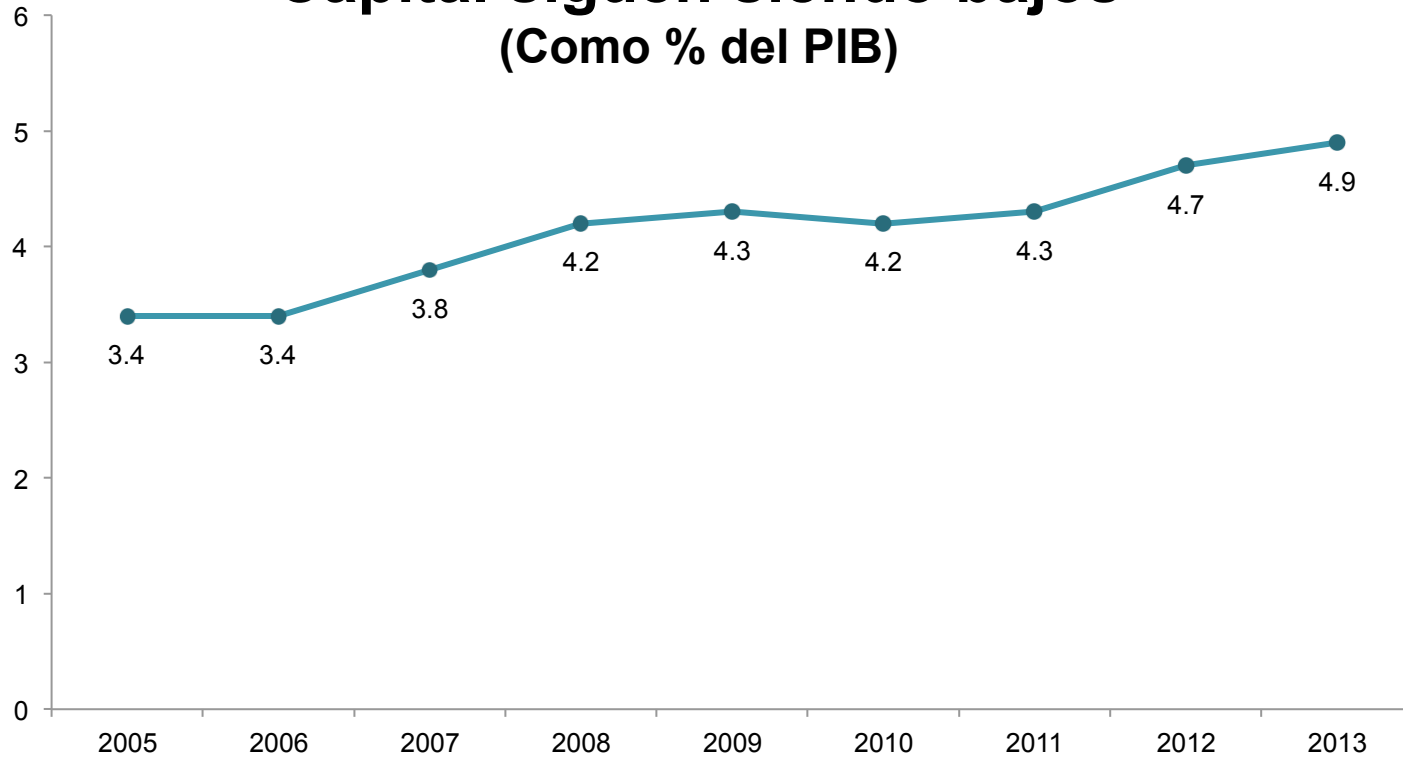
... La baja recaudación tiene una dimensión territorial relevante

- Países (regiones) más pobres son los que recaudan menos
- Límites a la capacidad de implementar políticas públicas de manera descentralizada
- Falta de capacidad técnica de las administraciones tributarias
- Importancia de la coordinación a nivel internacional

Se ha logrado incrementar significativamente el gasto social



Sin embargo los gastos Públicos de Capital siguen siendo bajos (Como % del PIB)



Fuente: CEPAL, Estudio Económico 2014.

Es urgente legitimar el incremento en la recaudación y fortalecer la reciprocidad subyacente a un pacto fiscal

- **Acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado**
 - La reciprocidad es una de las bases fundamentales de cualquier acuerdo social duradero sobre las finanzas públicas
- **La informalidad erosiona la relación de la ciudadanía con el Estado**
 - Los países de la región han buscado gravar a este sector a través de regímenes especiales con poco éxito (salvo en el caso de Brasil)
- **La existencia de actores con distinta ponderación en el proceso político pone en riesgo la reciprocidad**
- **Cambios incrementales vs. Reformas integrales**
 - Las reformas integrales son posibles
 - La sostenibilidad y durabilidad dependen de que efectivamente se combine la voluntad de las mayorías en un contexto democrático

Los Retos son:

- Enfrentar una carga tributaria baja y volátil
- Aumentar la Reciprocidad
- Eficiencia del gasto
- Mejoras de la arquitectura institucional
- Superar la dependencia de recursos provenientes de recursos naturales

Retos:

- Superar una estructura tributaria sesgada a los impuestos indirectos y a favor del capital (con respecto del trabajo), pero sin la contraparte de servicios de seguridad social universales
- Reducir la Informalidad
- Bajar los niveles de incumplimiento

Perspectivas

- Fuertes presiones a nivel internacional para el cumplimiento de las obligaciones tributarias
- La política tributaria será un elemento fundamental de las políticas públicas en AL
 - Principal fuente de financiamiento del gasto público
 - Vínculo entre el Estado y la ciudadanía
 - Su diseño e implementación inciden en la gobernanza, transparencia y rendición de cuentas

Una mayor recaudación permitirá:

- Fortalecer la capacidad de instrumentar política contracíclica
 - Limitar la volatilidad originada por la dependencia de tributos a la explotación de recursos naturales
 - Fortalecer estabilizadores automáticos
- Promover la eficiencia
- Equidad
 - Reducir la dependencia de impuestos a la nómina para financiar seguridad social

Para lograrlo es necesario:

- **Fortalecer las instituciones**
 - Proceso presupuestario
 - Marcos plurianuales
 - Presupuestos basados en resultados
 - Reglas fiscales basadas en resultados cíclicamente ajustados
- **Mejorar el marco legal de las administraciones tributarias.**
- **Simplificación tributaria**
 - Racionalización gasto fiscal

Medidas específicas

- **Impuesto sobre la Renta Personal**
 - Cobertura de la base imponible
 - Exención mínima
 - Límites a las exenciones máximas
 - Estructura dual: tasa progresiva para ingreso laboral y fija para renta de capital
 - Alineación tasas máximas de ISR personal e ISR empresarial para evitar arbitraje
- **Impuesto a las sociedades**
 - Evaluación objetiva de incentivos fiscales
 - Cooperación internacional
 - Precios de transferencias
 - Fortalecimiento administraciones tributarias
- **Impuesto al Valor Agregado**
 - Eficiencia
 - Reducir exenciones regresivas
 - Mecanismos de compensación a los sectores más pobres utilizando mecanismos existentes como programas de transferencias condicionadas
 - Impuestos especiales a bienes cuyo consumo se quiere desalentar: tabaco, alcohol, combustibles fósiles, comida chatarra, bebidas azucaradas.
- **Impuestos locales**
 - Aprovechar fuentes como impuestos sobre la propiedad
 - Reducir discrecionalidad en las transferencias a gobiernos subnacionales
 - Mayor control sobre el endeudamiento.
- **Impuestos sobre recursos no renovables**
 - Migrar de sistemas basados en regalías hacia impuestos basados en ingresos netos, ganancias o rentas con el fin de captar rentas extraordinarias
 - Creación de fondos soberanos



Muchas Gracias

Willy Zapata

willy.zapata@cepal.org



NACIONES UNIDAS

CEPAL