



En contexto

26 junio 2012

N° 23

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

IMPUESTOS E IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Puntos de interés especial

- *América Latina se mantiene como la región más desigual del planeta a pesar del crecimiento económico y la consolidación fiscal de sus gobiernos.*
- *El Centro de Estudios Woodrow Wilson señala que las bajas tasas impositivas que se aplican al ingreso y a la riqueza de las personas, junto a esquemas regresivos de impuestos y de gasto, impiden una reducción sustantiva en los altos niveles de pobreza y de desigualdad.*
- *Además, puntualiza que la evasión es otro gran problema en la región. Ecuador y Guatemala registran los casos más altos de evasión con tasas de hasta 65%, seguidos por México y El Salvador con niveles de alrededor de 45%.*
- *El Centro de Estudios Woodrow Wilson advierte que la falta de reformas en la materia obedece, entre otros, a los intereses creados que actúan en la política, la falta de sensibilización y conocimiento de los gobernantes sobre las necesidades de las clases más desfavorecidas, así como a la renta petrolera que ingresa a las arcas del país.*
- *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) identifica como posibles alternativas para la región: mejorar su esquema impositivo y política de gasto a fin de que impulsen el crecimiento económico y la distribución del ingreso*



Impuestos e igualdad en América Latina

América Latina se mantiene como la región más inequitativa del planeta con elevados niveles de pobreza y de exclusión social, aún con las altas tasas de crecimiento económico, el aumento en la demanda de sus exportaciones, de los altos precios que registran las materias primas y del incremento en la capacidad fiscal de los gobiernos. El Centro de Estudios Woodrow Wilson señala que este desempeño ha significado el descenso de 5% entre 2002 y 2008 en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, aunque este comportamiento resulta insuficiente para que la región deje de ostentar este mal reconocimiento a nivel global.

La institución con sede en Washington D. C., Estados Unidos, precisa que existe un consenso entre académicos y

organismos internacionales financieros y para el desarrollo en torno a que las bajas tasas impositivas que se aplican al ingreso y a la riqueza de las personas, junto a esquemas regresivos de impuestos y de gasto, impiden una reducción sustantiva en los altos niveles de pobreza y de desigualdad en América Latina.

De acuerdo con el programa para la región “Impuestos e igualdad en América Latina” del Centro de Estudios Woodrow Wilson, la reducción que experimenta en los niveles de desigualdad tiene que ver con la dinámica en el mercado laboral, con mejores salarios y empleos, así como por los programas sociales que aplican algunos gobiernos. El gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) se elevó 5 puntos porcentuales de 1990

a 2008. Sin embargo, el Centro advierte que la deficiencia en la ubicación de objetivos del gasto público continúa siendo un problema en la región, lo que disminuye su eficacia como herramienta para combatir la pobreza y desigualdad.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) coincide en que América Latina y el Caribe es vista por una amplia mayoría como la región más inequitativa del orbe y advierte que los mayores problemas se ubican en el desempeño fiscal. El organismo identifica como posibles alternativas: mejorar su esquema impositivo y política de gasto a fin de que impulsen el crecimiento económico y la distribución del ingreso, temas en los que trabaja junto a aquellos países que buscan asesoría.

A pesar de los avances en Latinoamérica los esquemas impositivos continúan caracterizándose por ser regresivos. Los impuestos indirectos en bienes y servicios o impuestos al valor agregado (IVA), que se aplican al

total de la población, independientemente del ingreso que tengan, representan un alto porcentaje del total de la recaudación. De hecho, diferentes países en la región llevaron a cabo reformas en su política fiscal que se dirigieron a la ampliación de la base de contribuyentes y a elevar la tasa de IVA, lo que en estricto sentido no abona en la eliminación de la desigualdad.

En el gráfico 1, se puede ver la evolución del IVA como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en el periodo 1990-2009, donde se puede apreciar que en las dos mayores economías, Brasil y México, esta participación se mantiene, prácticamente, sin cambios; por otro lado, se registran casos en Argentina, Colombia y Guatemala donde su participación ha crecido de manera significativa. De tal forma que la proporción del IVA en relación con el total de la recaudación de impuestos se elevó de 24 a 35% en igual periodo en los países seleccionados de América Latina, con lo que superó el tamaño de los impuestos sobre ingresos y utilidades de 28% en 2009.

Gráfico 1
Impuesto al valor agregado como porcentaje del PIB.

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	3.9	8.3	8.6	9.3	9.7	10.4	10.7	10.8
Brasil	13.4	12.0	13.1	13.7	13.5	13.4	13.9	13.1
Chile	6.6	7.7	8.1	8.1	7.4	7.9	8.9	7.8
Colombia	2.3	3.9	4.6	5.9	6.4	6.2	6.4	5.9
Costa Rica	3.2	3.8	4.5	5.1	5.4	5.9	6.0	5.0
Guatemala	2.4	3.1	4.7	5.2	5.4	5.9	5.5	4.9
México	3.3	2.6	3.1	3.5	3.7	3.6	3.8	3.4
Perú	1.4	5.8	5.1	5.6	5.8	5.9	6.6	5.9
Venezuela	-	3.4	4.1	6.4	6.4	5.7	4.7	5.9
Países seleccionados AL*	3.8	5.3	5.9	6.8	7.0	7.1	7.2	6.8
OCDE**	5.9	6.6	6.9	7.0	7.0	7.0	6.8	6.7

*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay Y Venezuela. Chile Y México son parte también de la OCDE.

**Promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, Revenue statistics in Latin America, en www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427,00.html, (fecha de consulta: 15 de junio de 2012).

El Centro Woodrow Wilson puntualiza que otro de los problemas en la región es la evasión, la cual mina los efectos distributivos de los sistemas fiscales y contribuye con la desigualdad. Señala que Ecuador y Guatemala con tasas de evasión de hasta 65% son los casos más graves,

seguidos por México y El Salvador con niveles de alrededor de 45%. La poca capacidad de las autoridades hacendarias en la aplicación de la ley, la falta de cultura de pago de impuestos y, sobre todo, la economía informal son las principales causas de la evasión.

En el gráfico 2 se aprecia que en América Latina los ingresos tributarios como porcentaje del PIB es de alrededor de 15 puntos porcentuales menos que el promedio de los países miembros de la OCDE. Asimismo, las estadísticas

ubican a México por debajo de la media de los países seleccionados de América Latina, mientras que Argentina y Brasil se colocan en niveles cercanos a los de los países miembros del llamado club de los ricos. Guatemala y Venezuela son los de peor desempeño.

Gráfico 2
Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	16.1	20.3	21.5	26.9	27.4	29.1	30.7	31.4
Brasil	28.1	26.8	30.0	32.9	32.8	33.4	33.6	32.6
Chile	17.5	19.0	19.4	21.6	23.2	24.0	22.5	18.4
Colombia	9.0	13.2	14.1	17.3	18.2	18.3	17.9	17.4
Costa Rica	16.1	16.3	18.2	19.8	20.3	21.7	22.4	20.9
Guatemala	9.0	10.4	12.4	13.1	13.8	13.9	12.9	12.2
México	15.8	15.2	16.9	18.1	18.2	17.7	20.9	17.4
Perú	11.8	15.4	13.9	15.8	17.1	17.8	17.8	15.9
Venezuela	18.7	13.3	13.6	15.9	16.3	17.1	14.3	14.4
Países seleccionados AL*	14.9	16.1	17.1	19.3	20.1	20.6	20.4	19.2
OCDE**	33.1	34.6	35.3	35.0	35.1	35.2	34.6	33.7

*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay Y Venezuela. Chile y México son parte también de la OCDE.

**Promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, Revenue statistics in Latin America, en www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427.00.html, (fecha de consulta: 19 de junio de 2012).



La OCDE advierte, además, que la estructura impositiva en la región y la política de gasto resulta inadecuada para la distribución del ingreso. En Latinoamérica la carga impositiva la pagan las empresas, que a su vez trasladan estos costos a los individuos por medio de mayores precios en productos y servicios, mientras que en las economías desarrolladas los impuestos los pagan directamente las personas. El Woodrow Wilson coincide en que la estructura fiscal y la política de gasto de los gobiernos latinoamericanos alimentan la desigualdad, lo que ha hecho que los programas sociales de

combate a la pobreza no tengan los resultados de largo plazo esperados, a pesar de su éxito relativo.

En el gráfico 3, se percibe que los impuestos indirectos se han caracterizado en las últimas dos décadas por representar más de la mitad del total de los ingresos fiscales. En el año 2009, en todos los países de la región los impuestos en bienes y servicios superaron de manera significativa al promedio de la OCDE en este rubro (gráfico 4), siendo Guatemala y Chile las naciones que más lo sobrepasan, Colombia tiene el porcentaje más bajo.

Gráfico 3
Estructura impositiva en países seleccionados de América Latina*
(% del total)

	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Impuestos sobre ingresos y utilidades	23	22	22	25	28	28
Contribuciones a la seguridad social	16	17	16	14	13	15
Impuesto sobre la nómina	1	1	1	1	1	1
Impuestos sobre la propiedad	4	2	3	5	4	4
Impuestos generales sobre el consumo	24	32	34	35	35	35
Impuestos específicos sobre el consumo	28	24	21	19	17	15
Otros impuestos	4	2	2	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100

*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay Y Venezuela.

Fuente: OCDE, Revenue statistics in Latin America, en www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427,00.html, (fecha de consulta: 20 de junio de 2012).

Gráfica 4
**Ingresos tributarios en las principales partidas en porcentaje del total
 de ingresos tributarios, 2009**

	Renta y utilidades	Seguridad social	Nómina	Propiedad	Bienes y servicios	Otros
Argentina	15.8	21.5	-	9.2	52.0	1.5
Brasil	22.7	26.6	2.4	3.4	44.1	0.7
Chile	31.1	8.3	-	4.8	55.9	-0.0
Colombia	31.8	11.7	-	8.7	42.8	5.0
Costa Rica	19.6	28.5	4.3	1.4	46.1	0.1
Guatemala	25.8	15.2	-	1.5	55.8	1.6
México	28.6	16.7	1.5	1.7	50.2	1.3
Perú	36.3	10.6	0.0	3.3	45.5	4.3
Venezuela	38.6	6.7	-	0.2	54.6	-
Países seleccionados AL*	27.6	15.2	0.7	3.7	51.5	1.3
OECD**	33.5	26.6	1.1	5.5	32.5	0.6

*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay Y Venezuela. Chile y México son parte también de la OCDE.

**Promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, Revenue statistics in Latin America, en www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427,00.html, (fecha de consulta: 20 de junio de 2012).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, recalcan la oportunidad de analizar el arreglo actual, considerar modelos más progresivos y reconvertir el esquema fiscal que abunda en la desigualdad en la región. Las opiniones son diversas y tienen que ver con las características de cada

país, y aunque comparten similitudes, su entorno político y estructura son únicos. El BM reconoce la dificultad de encontrar un equilibrio entre un sistema impositivo y niveles de igualdad que satisfaga al total de la población. Pero precisa que en América Latina ninguno de los dos temas resultan óptimos para que la sociedad prospere.



El Banco Mundial apunta que la fortaleza que ha mostrado la región tras la crisis financiera de 2009, gracias tanto a las reformas macroeconómicas y financieras emprendidas en las últimas dos décadas como a la solidez de la demanda interna, brinda el entorno favorable para los cambios estructurales. Aunque reconoce que abandonar un sistema impositivo regresivo no es tarea fácil, en especial, para naciones de la región que están acostumbradas a tener ingresos provenientes de los impuestos a las materias primas como el petróleo, entre ellas, Ecuador, México y Venezuela.

En su participación en el foro sobre América Latina del Woodrow Wilson, el BM señala que las tareas que deben acompañar una reforma hacendaria comienzan por garantizar a la sociedad que los mayores ingresos que se obtendrán serán gastados de

manera eficiente mediante una administración tributaria transparente; que se combatirá la evasión y la informalidad, y de crear un consenso nacional en torno a la necesidad de estas reformas. Sólo de esta forma se comenzarán a cerrar las brechas de desigualdad que han existido por más de cien años.

En el caso de México, en el foro sobre “Impuestos e igualdad en América Latina” del Centro de Estudios Woodrow Wilson, se resaltan las condiciones políticas que han permeado en la falta de acuerdos para llevar a cabo una reforma fiscal. Enlista los principales esfuerzos e iniciativas que se han abordado, mismos que se circunscriben al bajo nivel recaudatorio en el país y a las reformas en la ley del IVA, que van desde su homologación hasta los incrementos que se han concretado, y que han hecho que este pase de 10 a 16% de 1995 a 2009.

John Scott, profesor-investigador del CIDE, en su presentación para el Woodrow Wilson, apunta que hay diferentes explicaciones para la falta de reformas en la materia, entre otras, los intereses creados que actúan en la política, la falta de sensibilización y conocimiento de los gobernantes sobre las necesidades de las clases más desfavorecidas, así como la renta

petrolera que ingresa el país aún con la inestabilidad de los precios. Scott señala que para mejorar la desigualdad entre los mexicanos se puede encontrar en la búsqueda de la universalización en la cobertura de los programas sociales, lo que sólo es viable a través de la homologación del IVA y la cancelación de las exenciones.



Responsable de la investigación: Gabriel Fernández Espejel

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.

Teléfono: 55-5036-0000

Ext. 55237

Correo: cesop@congreso.gob.mx



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.