Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Imposicion-a-la-renta-personal-y-equidad-en-America-Latina-Nuevos-desafios>

Imposición a la renta personal y equidad en América Latina : Nuevos desafíos

- Notre Amérique -

Date de mise en ligne : jeudi 5 avril 2012

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Si bien la gran mayoría de los análisis sobre distribución del ingreso apuntan a señalar a América Latina como probablemente la región más desigual del planeta, son muchos menos los que señalan la tendencia positiva experimentada en esta materia en la última década en la gran mayoría de los países que integran la región.

En este sentido, América Latina efectivamente presenta un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que el de otras regiones del mundo, con un coeficiente de Gini medio de 0,51 para el año 2009. Como se ha destacado en el documento presentado en el XXXIII Período de Sesiones de la CEPAL, "La hora de la igualdad : Brechas por cerrar, caminos por abrir", esta desigualdad hunde sus raíces en la historia y se debe a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social. Mientras que entre 1990 y 2002 la región mostró una marcada rigidez en la distribución del ingreso luego de haber elevado los valores históricos en la década de 1980, el período 2003 a 2008, en cambio, no solo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, sino por una tendencia, leve pero evidente, hacia una menor concentración del ingreso. Entre 2002 y 2009, última estimación disponible, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 de un total de 18 países y el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países ; solo la República Dominicana y Guatemala (hasta 2006, fecha del último dato disponible) tuvieron un deterioro distributivo en este periodo. De todas maneras, y aún considerando los avances que han tenido lugar en esta materia, también debe señalarse que los países menos desiguales de la región resultan aún más desiguales que cualquier integrante de la OECD y que la gran mayoría de los países de Oriente Medio o África del Norte. Entre las causas que explican estos cambios favorables se pueden señalar, además del mayor crecimiento económico observado en este periodo, la toma de conciencia sobre los problemas asociados con la alta estratificación social y la concentración del ingreso, la generalización de gobiernos democráticos desde la última parte de los años 90, las reiteradas demandas para impulsar reformas sociales y económicas que tengan un carácter inclusivo y que estimulen la cohesión social, así como la dinámica del mercado de trabajo (el desempleo descendió más de tres puntos -del 11% en 2003 al 7,4% en 2008, como promedio regional- y los salarios experimentaron un incremento), junto con la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y las transferencias recibidas por los hogares. Las mejoras en la educación han tenido también un papel relevante en la disminución de las desigualdades en la distribución del ingreso laboral.

Dentro de este contexto de cambios políticos y económicos orientados a mejorar el impacto de las políticas económicas en la distribución del ingreso, la cuestión tributaria ha encontrado también en la última década un lugar de significación. Mientras que las reformas de los años 80 y 90 han puesto su énfasis en los aspectos de solvencia y eficiencia de la política tributaria, es evidente que actualmente se observan cambios en este paradigma en el cual la cuestión de la equidad distributiva encuentra un lugar. Así, se observa que la cuestión de la progresividad y redistribución vía tributos es precisamente un tema de análisis y evaluación en el diseño de todas las reformas recientes.

En esta materia cabe mencionar un clásico trabajo de algunos años atrás en el cual Bird y Zolt (2005) señalaban en uno de sus argumentos que "...El impuesto a la renta personal no puede nivelar las inequidades distributivas, pero un diseño apropiado del mismo puede evitar que dichas desigualdades se incrementen. A pesar de las muchas críticas al gravamen que se han analizado, el impuesto a la renta personal es probablemente el único elemento significativo de progresividad que puede ser encontrado en la mayoría de los sistemas tributarios modernos" (traducción del autor). Basándose en esta premisa el presente trabajo indagará respecto a tres preguntas centrales : ¿Cómo ha evolucionado el nivel de la imposición y la participación de la imposición a la renta en las estructuras tributarias de los países de América Latina ? ; ¿cuál ha sido la incidencia del sistema tributario, y en especial del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN), sobre la distribución del ingreso y cuáles son las limitaciones que han restringido su impacto redistributivo ? ; y finalmente ¿cuáles son las posibilidades de incrementar la

recaudación efectiva del gravamen en esos países ?

Para responder a estos interrogantes, en primer lugar se realizará un análisis de la situación del impuesto a la renta en los países de América Latina, con especial énfasis en la imposición personal, su importancia dentro de las estructuras tributarias de estos países y los principales aspectos de diseño tributario que pueden ser identificados en su aplicación concreta en los países, con la finalidad de extraer las características principales que permitan la comparación respecto de otros países y regiones.

Una primera reflexión surge al observar la creciente importancia en la recaudación de los países que ha logrado el impuesto a la renta en la década pasada, y que ha sido consecuencia, en parte, de la influencia de las políticas del Consenso de Washington que impulsó la eliminación de tributos menores, el declive de la imposición de tipo selectivo sobre bienes y servicios y la reducción de los aranceles al comercio exterior, y en parte gracias al proceso de crecimiento económico experimentado en la región durante el período. Ambos hechos, unidos al significativo aumento de los precios de los bienes primarios exportados por muchos países de la región, no solo impulsaron el aumento de la recaudación del tributo mencionado (fundamentalmente de aquella parte del impuesto que grava a las sociedades), sino que también incrementaron su participación en el total de recursos tributarios, a punto tal que actualmente es el segundo gravamen en orden de importancia dentro de la región, aportando un cuarto del total de los ingresos impositivos.

Asimismo resulta importante analizar los efectos distributivos de los sistemas tributarios latinoamericanos y, en particular, el papel que le cabe al Impuesto a la Renta en el contexto general de los países de la región. Ante los elevados niveles de desigualdad de ingresos que exhibe América Latina en general, resulta importante poder brindar un análisis de la contribución efectiva de este gravamen sobre el impacto distributivo de la tributación en los países de la región.

Por último, el informe analiza las posibilidades de este gravamen para generar nuevos recursos, tanto en pro de una mejor distribución del ingreso, como también en su contribución en términos de mayores ingresos tributarios, los que orientados al financiamiento de mayores y mejores gastos sociales pueden multiplicar su impacto en materia distributiva. Para ello se prestará especial atención a la composición y limitaciones existentes en las bases imponibles del tributo, así como en la estructura y nivel de las tasas aplicadas tanto a nivel de las personas naturales como de las sociedades.

Dos circunstancias actuales brindan un panorama optimista en la evolución futura de este gravamen : por una parte, las posibilidades de crecimiento que tiene el impuesto en la medida en que se reduzcan los gastos tributarios relacionados con el mismo, ampliando su base imponible para abarcar distintos tipos de ingresos actualmente no gravados y, en segundo lugar, el altísimo porcentaje de incumplimiento o evasión que se observa actualmente en los países en esta materia. Avances concretos en estos aspectos darían al gravamen un nuevo impulso en su tasa de crecimiento y en su participación relativa dentro de las estructuras tributarias de los países de América Latina.

Finalmente, las conclusiones de los análisis previos permitirán brindar un panorama alentador en torno a las ventajas que surgirían para los países de superar los obstáculos que actualmente se encuentran para lograr el fortalecimiento de este tributo y la efectiva redistribución del ingreso a través de la aplicación del mismo.

Por Juan C. Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignolo [CEPAL : serie macroeconomía del desarrollo n° 119](#), Abril 2012.