

ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS Y DESIGUALDAD SOCIAL. AMÉRICA LATINA 1990-2003

Cra. Isabel Manassero

Investigador del Instituto Técnico de
Investigaciones Tributarias-UNLaR.
Profesor Titular por concurso Universidad
Nacional de La Rioja.
Profesor Adjunto por concurso Universidad
Nacional de Córdoba.

Palabras Clave:

*impuestos; reformas
neoliberales, desigualdad
social; sistemas
tributarios regresivos.*

Key Words:

*taxes, social inequality;
tributary regressive
systems*

Resumen

A partir de la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, la década del 90 estuvo marcada en América Latina por la puesta en marcha de un nuevo modo de regulación económica, cuyo efecto fue la agudización de los procesos de desigualdad social y la conformación de una sociedad excluyente.

Utilizando fuentes de información secundaria en el presente trabajo me propongo exponer algunos rasgos que terminaron de consolidar las estructuras tributarias latinoamericanas en el marco de las reformas neoliberales, a efectos de poder explicar por que el pago de los impuestos en América Latina actúa como un principio de reproducción de las desigualdades sociales.

Abstract

Since the application of the prescriptions of the Washington Consensus, the 90's were characterized in America Latin for the use of a new way of economic regulation that caused the growth of the social inequality processes.

Using secondary information, in the present job I propose show some characteristics that consolidated the tributary structures of America Latin in the context of the neoliberals' reforms, in effects to can explain why the payment of the taxes in America Latin acts as a element of reproduction about social inequalities.

Introducción

En un contexto signado por la adhesión de los gobiernos latinoamericanos a los lineamientos del Consenso de Washington (1989) se producen en América Latina, durante la década de 1990, un amplio programa de reformas estructurales dirigidos al mejoramiento y "modernización" de las variables económicas, entre las que podemos mencionar: privatización de empresas estatales y de servicios públicos, apertura de la economía al mercado y a las inversiones extranjeras, desregularización de los mercados y planes de ajuste fiscal tendientes a reducir el gasto público mediante la disminución del empleo estatal y de prestaciones sociales en áreas como salud, seguridad social, educación.

En medio de hechos de corrupción estas medidas, aplicadas de forma ortodoxa por presidentes que toman como propio el programa neoliberal y que paradójicamente llegan al poder con un discurso cargado de críticas "moralistas" contra políticos y burócratas profesionales y/o por una trayectoria partidaria que por su carácter populista y estatizante presuponía un rechazo a las propuestas de transformación del Estado y la sociedad, llevaron mediante nuevas formas de legitimación al desmantelamiento del Estado de compromiso social y a un proceso de reestructuración económica que condujo a una sociedad cada vez más excluyente.

Contrariamente a la lógica de pensamiento que encierra este modelo que, a partir del llamado "efecto derrame", predica que los ingresos creados como resultado del crecimiento económico de forma automática y espontánea se dispersarían en el conjunto de la población produciendo un aumento del bienestar total y una reducción de la desigualdad, la secuela fue el incremento de la pobreza y la concentración de la riqueza. Al respecto Waldo Ansaldi señala:

América Latina es hoy la región más desigual del mundo, siendo el promedio de diferencias entre el quintil más rico y el más pobre del orden de las 27 veces, en 2001. El 40% de los hogares recibe, al comenzar el nuevo siglo, apenas el 15% de los recursos totales (2006: 101).

Mapa de pobreza que tiene un correlato con el mapa racial y étnico y que el mencionado autor describe del siguiente modo:

La pobreza se agrava en los casos indígenas y afroamericanos, que constituyen el 40% del total de la población latinoamericana. En países de alta proporción de unos u otros, como Bolivia, Brasil, Guatemala y México, ellos son el 60% de los pobres (Ansaldi 2006: 101,102).

Esta realidad objetiva se corresponde con una alta percepción de injusticia en la distribución del ingreso entre los habitantes de la región. Los resultados de las encuestas de opinión realizados en el 2001 en diecisiete (17) países por Latinobarómetro (2002) indican que, a excepción de Venezuela, en promedio el 80% de los latinoamericanos consideran que la distribución de los ingresos de su país es injusta o muy injusta.

En este reinado de las políticas neoliberales y de acuerdo con el paquete de medidas económicas consideradas durante los años '90 por los organismos financieros internacionales con sede en Washington como esenciales para acompañar la liberalización comercial y lograr el equilibrio de las finanzas públicas, se ponen también en marcha con diferentes formas, intensidades y resultados reformas tributarias (Cosulich Ayala, 1999), que profundizaron

algunos rasgos que los sistemas tributarios venían tomando desde mediados de los años 70; tendieron a la concentración de la recaudación en pocos impuestos y a la eliminación de los gravámenes que distorsionen las decisiones de inversión y producción.

Dejando de lado el efecto distributivo que la política fiscal puede tener a través del gasto público, estas modificaciones que priorizaron el objetivo de eficiencia recaudatoria sobre el equidad y elevaron el nivel de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos latinoamericanos (sin las contribuciones a la seguridad social) de un 10,1% del PBI en 1990, a un 11,9% en 1995, un 12,8% en el 2000 y un 14,7% en el 2005 (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007)¹, en un contexto de marcada concentración del ingreso reproducen, luego del pago de los impuestos, las relaciones de desigualdad social.

El coeficiente GINI, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (siendo 0 igualdad absoluta y 1 total desigualdad), según la CEPAL en América Latina tuvo un promedio regional de 0,532 en 1990 y de 0,546 en 2003 (Velasco, 2006). Para el mismo organismo los cálculos de incidencia arrojan en los países latinoamericanos estudiados que, en términos porcentuales, el coeficiente de GINI después del pago de los impuestos (GPOST), con excepción de Costa Rica y Brasil que muestran efectos más bien nulos, es mayor en todos los casos que antes del pago de los mismos (GPRES) (Cuadro 1)². En los países

¹ Eduardo Lora (2006) señala que a primera vista los resultados de estas reformas no son muy alentadores, ya que los ingresos tributarios (sin incluir seguridad social) escasamente alcanzaron un promedio de 15,3% del PIB en toda la región de América Latina en los primeros años del siglo XXI, en tanto que en la segunda mitad de los años ochenta la cifra fue del 14,4% y el promedio en los países desarrollados es de alrededor del 30%.

Según el autor de todos los países de la región, solamente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana han tenido éxito en elevar la recaudación en más de tres puntos porcentuales del PIB. La mayor parte de los países ha podido lograr sólo modestos aumentos, y seis países han experimentado reducciones.

² En América Latina la función de la política tributaria, por sí misma, es limitada en lo que respecta a la distribución. Su importancia primordial radica más bien en generar suficientes ingresos con los que el gobierno pueda abordar la desigualdad y la pobreza por medio de políticas de gastos. Dicho, de otro modo, el gasto social público produce una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres.

En Chile por ejemplo, entre 1990 y 2000, la política social contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Al incluir los subsidios monetarios que otorga el Estado (pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidios únicos familiares, subsidios de agua potable, etc.), el ingreso promedio del 20% más rico de la población en relación con el 20% más pobre pasó de 15,3 a 13,2 veces (Arena de Mesa y Guzmán Cox, 2003).

En esta línea de análisis se plantea que la progresividad de una estructura impositiva (la incidencia de los impuestos según los niveles de ingreso), no debe confundirse con su capacidad de redistribución, pues esta última depende no sólo de la incidencia sino sobre todo del tamaño del gasto público financiado con ingresos impositivos (Lora, 2006).

económicamente desarrollados si bien encontramos altos coeficientes de concentración de ingresos antes del pago de los impuestos (equiparables a los de países latinoamericanos que gozan de la mejor distribución del ingreso como Uruguay), se advierte una reducción del índice de GINI luego de la cancelación de los tributos (Cuadro 2); lo que estaría poniendo de relieve el papel del estado vía política impositiva.

Utilizando fuentes de información secundaria en el presente trabajo me propongo exponer, a partir de las reformas implementadas en el decenio del '90, algunos rasgos que terminaron de consolidar las estructuras tributarias latinoamericanas, a efectos de poder explicar por que el pago de los impuestos en América Latina actúa como un principio de reproducción de las desigualdades sociales.

Aranceles al comercio y las transacciones internacionales.

A partir de las reformas impositivas implementadas en los años '90 por los gobiernos de los países latinoamericanos, las estructuras tributarias han "alterado la base territorial de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos" (CEPAL, 1998: 15), consolidando como señalara precedentemente ciertos rasgos que los sistemas tributarios venían tomando desde mediados de los años 70.

Para el conjunto de los países latinoamericanos la nueva política arancelaria, llevó a que el papel de los *impuestos aplicados al comercio y transacciones internacionales* en el financiamiento estatal se redujera de un 18% en el año 1990 a cerca de un 11% en el 2003; en tanto los "impuestos internos" aumentaron de un 81,9% a un 89,3%.

Y esto por que en el marco de los procesos de globalización, de regionalización comercial y de abandono del paradigma de sustitución de importaciones que, durante más de cinco décadas, había sustentando la dinámica y las estrategias de desarrollo en América Latina se produce la

eliminación de los aranceles aplicados a las exportaciones³ y la reducción o la anulación de las tarifas correspondientes a las importaciones.

Con la excepción de Brasil "*donde las políticas del consenso de Washington se aplicaron más moderadamente*" (Ansaldi, 2003: 71) e hicieron que este país haya sido en los '90 en el concierto de naciones latinoamericanas "*el más prudente a la hora de abrir su economía*" (Gómez Sabaini, 2006: 61), las tasas de los aranceles

"...cayeron de un promedio de 49% antes de las reformas, a cerca de 13% a mitad de los años noventa, y la dispersión se redujo en forma significativa. Hacia 1995 todos los países tenían tasas de promedios de aranceles de menos de 20%. Estos recortes en los aranceles fueron mayores para los productos industriales que para los agrarios, que muchos países todavía protegen con aranceles altos, o variables dependiendo de las condiciones de los precios. Con todo, los altos aranceles a los productos agrícolas no son una fuente significativa de ingresos tributarios, pues son esencialmente proteccionistas" (Lora, 2006: 213).

La nueva política arancelaria, a diferencia de las otras reformas tributarias en la mayoría de los casos responsabilidad de la rama ejecutiva de gobierno (Lora, 2006), tuvo connotaciones importantes para las economías y, evidentemente, las sociedades latinoamericanas. En el caso de Argentina la liberalización comercial terminó de arrasar con el sector industrial que desde mediados de los años 70, con la dictadura militar, asistía ya a un proceso de devastación. El peso relativo del sector industrial en porcentajes del PBI en el total del país descendió de un 28,28 en el período 1960 - 1969 a un 17,16 entre 1993 - 1998 (Kosacoff, 2007). Las consecuencias sobre los niveles de población ocupada en el sector se hicieron sentir inexorablemente; según datos proporcionados por la Encuesta

³ Con respecto a la eliminación de los aranceles aplicados a las exportaciones desde el 2002 Argentina es la excepción. Ante una contracción general de la actividad económica en la región desde mediados del '90, que implicó un retroceso de los ingresos fiscales de alrededor del 20% en términos reales (CEPAL, 2002) y culminó en el caso de Argentina con la crisis del 2001-2002, el gobierno buscó compensar la caída de la recaudación mediante la implementación de las retenciones diferenciadas a las exportaciones.

Permanente de Hogares esta pasó de un 41,3% en 1974, a un 29,5% en 1980, 23,3% en 1990 y al 13,8% en el 2001 (onda octubre) (INDEC).

Desde el punto de vista de los ingresos estatales preocupan las secuelas que pueden tener en los países más pequeños y abiertos la disminución de los recursos nacionales, provocados por la liberalización comercial, en el financiamiento de programas de erradicación de la pobreza y de desarrollo (Gómez Sabaini, 2006). El estudio de Barreix, Roca y Villela⁴ indica para los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que las pérdidas recaudatorias, aunadas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a corto plazo representarían en promedio 0,4% del PBI y en el mediano plazo, a medida que las importaciones del principal socio comercial (Estados Unidos) se vayan desgravando en forma completa, ascenderían a 0,7% del PBI.

Impuestos Indirectos

La reducción de ingresos provenientes del comercio exterior se contrarrestó con el aumento de las bases imponibles internas. Sin embargo y como señala Gómez Sabaini (2006), como la participación de los ingresos tributarios directos ha permanecido estable en el período, la pérdida de recursos procedentes del comercio exterior se compensó especialmente con un aumento de los *impuestos generales al consumo de bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado)*.

La participación del IVA en el total de los recursos tributarios pasó de un 21,1% en 1990 al 33,4% en el 2003 (Cuadro 3); mientras que su contribución como porcentaje del PBI de la región creció de un 2,9% a un 5,3% (Cuadro 4). Si bien en Brasil, Chile, Uruguay y Argentina el IVA tiene en el 2000 - 2003 una representación en el PBI de alrededor del 8%; en el período 1990 - 2003 donde

⁴ A. Barreix, J. Roca y L. Villela ("Integración y comercio en América. Impacto fiscal de la liberalización comercial en América", 2004), citado por Agosin Manuel, Barreix Alberto, Gómez Sabaini Juan Carlos y Machado Roberto (2005).

más aumentó (supera los 3,5 puntos de crecimiento) fue en Venezuela y Honduras (Cuadro 7).

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fue instaurado en la mayoría de los países latinoamericanos en la década del 70 sobre bienes y algunos servicios con el objetivo de mejorar o recuperar el nivel de ingresos tributarios, se incorporó en los '80 y principios de los '90 en las estructuras impositivas de todos los países latinoamericanos (Cuadro 6)⁵. Los últimos en implementarlo fueron Paraguay y el Salvador (1992) y la República Bolivariana de Venezuela (1993).

Sin embargo, su conversión desde fines de los '80 y principios de los '90 en la principal fuente de recaudación se explica por un cambio sustancial en la forma de estructurar el gravamen, respondiendo a los criterios de la Sexta Directiva de la Comunidad Económica Europea aprobados el 17 de mayo de 1977, entre lo que podemos mencionar:

- ✓ El remplazo de los impuestos a las ventas por el IVA y la generalización progresiva de su base imponible a todos los bienes y servicios, exceptuando algunas exenciones, entre otras: servicios de salud⁶, educación y financieros.
- ✓ El aumento de sus tasas. La tasa general media en la región que era del 10% hasta finales de los años '80, a partir de varias reformas en los noventa se elevó a un 15%.

Si se coteja la alícuota general del IVA en el año de introducción del impuesto con la vigente en el 2004 se aprecia que, salvo Paraguay y Panamá que mantuvieron estables sus tasas impositivas (10% y 5% respectivamente) y Chile y Perú con las tasas iniciales más altas en la región descendieron un punto (20% a 19%), en el resto de los países éstas se elevan. Comparativamente si bien las alícuotas más altas las alcanzan Uruguay (23%), Argentina (21%), Brasil (20,48%), Perú y Chile (19%), los incrementos más vertiginosos (entre 9 y 10 puntos porcentuales) se advierten en Honduras, Nicaragua y República Dominicana (Cuadro 5).

⁵ Para el año 2001 sobre un total mundial de 180 países, 117 aplicaban el IVA

⁶ En Argentina a partir de diciembre de 1999 se eliminan la exención a los servicios médicos y al transporte público de pasajeros.

- ✓ Generación de programas de control de la evasión y la elusión del tributo por parte de las Administraciones Tributarias.

Dado que este impuesto se traslada al consumidor final y que todos los bienes están sujetos al pago del IVA (incluidos los productos de la canasta familiar eximidos en los orígenes del impuesto), se reconoce que el efecto de este impuesto sobre el ingreso es regresivo (Agosín, Barreix y otros, 2005)⁷, al tener la carga tributaria proporcionalmente un impacto económico mayor en los sectores de menores recursos. Mientras estos no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de sus ingresos; los más ricos que consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso, no tributan por la parte que no consumen y pueden ahorrar. A esto Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía del 2001, agrega "Y como los muy acaudalados suelen gastar montos importantes en el exterior, ni siquiera representa un impuesto proporcional sobre el consumo" (2003:34)⁸.

A diferencia del IVA, otros impuestos indirectos han perdido importancia como fuentes de ingresos. Con respecto a los *impuestos específicos o selectivos al consumo* (originariamente aplicados con el objetivo de mejorar el efecto distributivo de los sistemas tributarios en su conjunto al gravar bienes y servicios

⁷ El postulado acerca del efecto regresivo del IVA es puesto en cuestión a partir de dos proposiciones:

- ✓ Houghton ("An assessment of tax and expenditure incident in Peru", 2004) y Jenkins y Kuo ("Is the VAT regressive in the Dominican Republic?", 2004), citados por Agosín, Barreix y otros (2005), argumentan que en los países de menor desarrollo el sector informal es muy extendido y los productos que se transan en el mercado informal no son alcanzados por el IVA. Al mismo tiempo, los segmentos más pobres de la población hacen un elevado porcentaje de sus compras en ese mercado (o producen para el autoconsumo), por lo tanto una parte importante de su consumo no es alcanzado por el tributo. Mientras la totalidad del consumo de los sectores de mayores ingresos queda sujeta al IVA en tanto hacen sus compras en el sector formal de la economía.
- ✓ Engel, Galetovic y Raddatz ("Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", 1997), citado por Lora (2006) sostiene que si el gasto público es progresivo los impuestos al consumo pueden constituir un mecanismo eficaz de redistribución, en la medida en que aumentan la capacidad fiscal del Estado. Para los autores el potencial de redistribución del IVA es significativamente mayor que el impuesto sobre las ganancias, lo que se debe claramente al hecho de que con el IVA se recaudan mayores ingresos.

⁸ Para el autor el IVA no sólo es un impuesto inequitativo, sino también en la mayoría de los países en desarrollo no es compatible con la eficiencia económica ni promueve el crecimiento, por que es un tributo que grava el sector formal, que es el sector que debería promoverse en el proceso de desarrollo. (Stiglitz, 2003).

denominados "suntuarios"), tuvieron en el total de los ingresos impositivos de la región un descenso del 15,4% al 11,7 entre 1990 y 2003 (Cuadro 3).

Descenso en el nivel de participación que se explica, porque con el propósito de mejorar la eficiencia administrativa mediante la simplificación de las estructuras tributarias, los impuestos selectivos (con tasas ad valorem o tasas específicas según los países) desde los primeros años de la década del '90 se han ido concentrando en gravar productos y servicios que tienen un elevado volumen de ventas (tabacos, bebidas alcohólicas y gasificadas, vehículos, servicios de telecomunicaciones y especialmente combustibles) y, por lo tanto, generan significativos ingresos. Al mismo tiempo se han derogado gravámenes sobre bienes de lujo.

Restándole efectividad a las consecuencias positivas que en términos distributivos pueden tener los tributos, la derogación de los gravámenes sobre bienes de lujo evidentemente impacta favorablemente sobre los ingresos de los estratos de rentas mayores; al mismo tiempo que algunos de los consumos gravados en materia de imposición selectiva (kerosén o gas licuado de uso generalizado en los hogares pobres), tienen una fuerte incidencia negativa sobre los ingresos de los sectores de menores recursos.

Impuestos directos.

En contraste con el IVA la participación de *la imposición directa* en general en el monto de recaudación de América Latina no tuvo cambios significativos entre 1990 y el 2003, pasando del 22,6% y 26,1% de la recaudación de la región (Cuadro 3); en la OCDE el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos. Esta situación lleva a los analistas de la CEPAL a afirmar que "*el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina*". (CEPAL, 1998: 15).

Por un lado la importancia de los *impuestos al patrimonio* (que junto al impuesto a la renta de las personas físicas tiene el máximo potencial de progresividad en tanto no pueden trasladarse al consumidor final), es sumamente escasa y se ha mantenido constante en el período de tiempo

analizado en cerca de un 4% de participación en la estructura recaudatoria (Cuadro 3), que en términos del PBI implica un promedio de medio punto (0,5) desde los años '90 (Cuadro 4). Según Cetrángolo (2008) la representación en el PBI del impuesto a la propiedad en el 2005 era de 2,0% en la OCDE, 2,1% en la UE, 3,0% en EEUU y 2,6% en Japón.

La baja participación de la imposición patrimonial en la estructura recaudatoria de América Latina se puede explicar porque:

- ✓ su cobertura es reducida;
- ✓ los avalúos en el caso de los bienes inmuebles no concuerdan con los valores de mercado;
- ✓ los impuestos al patrimonio personal han sido utilizados por pocos países. Efectivamente para el 2000 no presentaban recaudación por impuestos a la propiedad: Haití, Guatemala, Perú, Paraguay y Nicaragua; en otros casos si lo presentan su producto esta por debajo de la media regional (El Salvador, República Dominicana, Honduras y México, Ecuador, Costa Rica) o apenas supera esa cifra; (Venezuela, Panamá y Chile). Los porcentuales más altos en términos del PBI se dan en Argentina con un 2,5%, seguida por Bolivia, Uruguay, Colombia, Brasil con un promedio entre 2,0% y 1,4%. (Cuadro 7).

Cabe aclarar que en Argentina la imposición patrimonial⁹, cuya potestad tributaria se encuentra como en otros estados federales en parte en manos provinciales, incluye impuestos sobre bienes raíces, tenencia de automóviles y gravámenes a las transacciones financieras y de capital lo que explica en relación a otros países su mayor representación tributaria. En Uruguay los impuestos al

⁹ En Argentina esta forma de imposición surge en el año 1951, con el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. En diciembre de 1973, se creó el Impuesto sobre Capitales y Patrimonios, fundado en la capacidad contributiva exteriorizada por el patrimonio neto de los entes jurídicos y de las personas físicas y sucesiones indivisas.

A partir de 1976 comenzó a regir el Impuesto sobre los Capitales, establecido por el término de diez años y luego prorrogado, hasta que se derogó en el año 1989, en que se lo reemplazó por el Impuesto sobre los Activos, que rigió hasta el año 1995 en que se lo deroga por decreto.

A partir del año 1991 entra en vigencia el Impuesto a los Bienes Personales por el que los contribuyentes deben ingresar al fisco un 1% sobre el total de bienes, cuando este total supere un determinado importe. Desde 1995 la alícuota disminuye al 0,50% y en 1999 se establece una alícuota del 0,50% para los bienes de hasta 200.000 pesos y para los que superen esa cifra del 0,75%.

patrimonio provienen de las personas jurídicas y de empresas financieras (Gómez Sabaini, 2006); no existe imposición patrimonial sobre las personas lo que quita progresividad al impuesto.

Por la incorporación de nuevos contribuyentes en la base de los *impuestos sobre la renta*, a pesar de la reducción de sus tasas, el aporte de este impuesto en la región ha subido levemente en la estructura recaudatoria de un 23% en 1990 a 25,6% en el 2003, mientras que en el PBI de 2,1% en 1990 a un 3,4% en el 2003 (Cuadros 3 y 4).

La comparación entre países latinoamericanos en el período 1990 – 2003 revela situaciones heterogéneas y crecimientos disímiles. Mientras México mantiene, desde los años 90, una recaudación de 5 puntos del producto por concepto del impuesto a la renta, Brasil y Colombia la elevan de 4 puntos a 5,8 y 5,1% respectivamente. Chile del 3,6 al 4,4, y Argentina del 1,6 al 3,8. Porcentuales por debajo del promedio regional lo tienen Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Venezuela y Haití (Cuadro 7).

Estas referencias difieren considerablemente de la existente en los países económicamente desarrollados donde la participación de las rentas y ganancias de capital en el Producto Bruto Interno en el 2002 alcanzaba: 13,6% en EEUU y Canadá; 14,2% Unión Europea; 12% Australia; 15% Nueva Zelanda y 26% Dinamarca. (Gómez Sabaini, 2006)¹⁰.

Pese a los avances registrados en algunos países latinoamericanos en relación al impuesto a la renta (como la adopción del principio de renta mundial sobre el de renta territorial¹¹), la estructuración o diseño del gravamen presenta rasgos que atentan contra los principios de equidad.

¹⁰ Como principio de explicación de estas diferencias se argumenta, entre otros motivos, que la alta proporción de empleados formales en los países más avanzados hace que sea más sencillo recaudar impuestos a las ganancias y contribuciones a la Seguridad Social. Por el contrario, en los países con economías informales más marcadas, resulta más sencillo recaudar impuestos al consumo y al comercio exterior.

¹¹ Frente al llamado "principio de la fuente" por medio del cual se gravan sólo las rentas obtenidas dentro de los límites geográficos de un país, el "principio de renta mundial" permite gravar tanto las rentas generadas en el país del contribuyente como en el exterior limitando de esta manera los caminos de evasión. En el año 1992 la República Argentina modifica el criterio de vinculación establecido en el gravamen para sus residentes en el país, sustituyendo el principio de la fuente por el principio de renta mundial.

- ✓ En primer término, los mayores ingresos procedentes del impuesto a la renta no están relacionados con la capacidad contributiva de las personas físicas sino con los beneficios empresariales; pudiendo uno aquí preguntarse (como en el caso de los impuestos al comercio exterior) quien soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial, es decir, si este impuesto se traslada o no a los precios, o si el mismo incide directamente sobre la renta de los dueños o los accionistas de las empresas.

Efectivamente entre 60% y 70% del mencionado gravamen proviene básicamente de los pagos que efectúan las empresas y sociedades¹²; a lo que cabe agregar que en el período 1990 -2003 el impuesto a la renta personal y a las empresas, en el total de los ingresos tributarios de América Latina, descendieron y ascendieron respectivamente en un 10%. Para el 2002 en América Latina el impuesto a la renta personal representaba el 0,9% del PBI y el de las sociedades el 2,0%.

Estos resultados contrastan con los encontrados en Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y la OCDE, donde el mayor peso recae en las contribuciones de las personas físicas (entre un 9,8% y un 11% del PBI frente a 2,6 y 3,4 del impuesto a la renta a las sociedades. Ver cuadro 6).

Cabe destacar además que en la región mientras algunos países (Argentina, Brasil) tienen un esquema que grava tanto a las empresas como a las personas físicas, en otros (por ejemplo, Paraguay y Uruguay) sólo gravan las rentas de las empresas.

- ✓ En segundo lugar podemos señalar que mientras en el IVA se dio, en general, un aumento de la tasas del gravamen como lo destacábamos anteriormente, en el impuesto a la renta con el objetivo de eliminar parte de los incentivos a la evasión se han reducido las tasas marginales máximas (que otorgan progresividad al impuesto).

Las tasas marginales del impuesto a las personas en promedio se redujeron desde un 47% a un 28% y a las empresas de un 43% a 35%; al tiempo que

¹² Dentro de este análisis y para el caso de Argentina se puede recuperar a Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007 a), quienes resaltan que una parte sustancial del incremento del Impuesto a las Ganancias registrado a partir de la década del noventa tiene su origen en los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

se registra un aumento poco significativo (de un promedio de 7,3 a 9,1) de las mínimas (que establecen el piso de recaudación del gravamen). Lo que trae como consecuencia lógica que la progresividad del impuesto se ha reducido en términos formales.

En la región Chile mantiene sobre las rentas de las personas físicas la tasa más alta con un 40%, con una mínima del 5% logrando el mayor nivel diferencial de tasas. Paraguay ha mantenido una tasa estable del 13%, lo que le ha restado al impuesto parte de su progresividad.

Cabe acotar que el nivel de las tasas vigentes en América Latina es menor al de cualquier otra región del planeta; así por ejemplo en los países de la OCDE el promedio de las tasas máximas bajo del 53% al 43% (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007 b).

- ✓ En tercer lugar mientras que en el IVA se efectuó, como decíamos, una extensión progresiva de su base imponible a todos los bienes y servicios, en el impuesto a las ganancias se produjo en comparación con otras regiones significativas *exenciones en fuentes de renta no asalariada* (ejemplo: rentas financieras, colocaciones de títulos o bonos públicos). Así se encuentra que:

"... para los países sudamericanos (el valor de los niveles de exenciones personales y mínimos no imponibles) aumentó del 0,46% del PIB Per cápita en 1985 al 1,37% en 1997, mientras que para los países centroamericanos el incremento fue del 0,83% al 2,74%"
(Gómez Sabaini, 2006: 83).

Esto determina que el papel relativo de la imposición a la renta personal en los ingresos tributarios sea bajo y que el peso de la recaudación de este impuesto recaiga, vía retención en la fuente, sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia que en su gran mayoría se encuentran fuera de los tramos más elevados de la distribución de ingresos¹³.

¹³ Esta afirmación es difícil de cuantificar por falta de información disponible y por que los datos presentan una gran variabilidad en cada lugar y cada momento de acuerdo a los montos del mínimo no imponible y de las deducciones personales. Aumento o congelamiento de los montos que dependen, entre otros, de necesidades recaudatorias, campañas políticas en vísperas de procesos electorales, procesos inflacionarios.

A lo que hay que sumarle la incidencia de los aportes y contribuciones para el financiamiento de la seguridad social que los asalariados efectúan, especialmente altos en Argentina, Uruguay y Brasil.

Finalmente, con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios y llegar a un mínimo de participación de la imposición directa, cabe mencionar que desde comienzos del nuevo siglo varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), han recurrido a nuevos impuestos aplicados sobre bases extraordinarias, como débitos y créditos bancarios, gravámenes a las operaciones financieras

En síntesis

A partir de la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, la década del 90 estuvo marcada en América Latina por la puesta en marcha de un nuevo modo de regulación económica, cuyo efecto fue la agudización de los procesos de desigualdad social y la conformación de una sociedad excluyente.

Situación de desigualdad que reprodujo la política impositiva en América Latina porque las modificaciones tributarias operadas en el decenio del '90, en contraste con lo que sucede en países económicamente desarrollado, diseñaron sistemas impositivos con un impacto distributivo regresivo (en tanto la distribución del ingreso empeora una vez deducidos los impuestos), donde *"el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide en los estratos medios y no en los altos"* (Gómez Sabaini, 2006: 102).

En este sentido y de manera sintética señalamos que los sistemas tributarios a lo largo del decenio del 90, como respuesta a lo globalización y la necesidad de obtener mayores ingresos, acusaron:

- una reducción del peso de los impuestos al comercio exterior (al eliminarse las retenciones a las exportaciones y reducirse los impuestos a las importaciones).
- un aumento significativo de la carga sobre el consumo al concentrarse la estructura recaudatoria en el IVA. Convertido en el impuesto número uno en la agenda de reformas que se extendió progresivamente a todos los bienes y servicios, incrementó sus alícuotas y eliminó la mayoría de las exenciones.

- una caída en la participación de imposición selectiva en los impuestos generales.
- un leve aumento de la participación de los impuestos directos, especialmente los impuestos sobre las rentas de los negocios y las personas. No obstante, el papel de estos impuestos más progresivos en la estructura recaudatoria sigue siendo bajo.
- que el peso de la recaudación de los gravámenes a la renta recae especialmente en las empresas y en los salarios de los trabajadores en relación de dependencia.

Referencias bibliográficas

- ✓ Agosín Manuel, Barreix Alberto, Gómez Sabaine Juan Carlos y Machado Roberto, "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica" en: *Revista de la CEPAL*, número 87, Santiago de Chile, diciembre de 2005, pp. 79 – 96. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones.
- ✓ Arena de Mesa Alberto y Guzmán Cox Julio, "Política fiscal y protección social en Chile", en *Revista de la CEPAL*, número 81, Santiago de Chile, diciembre de 2003, pp. 123 – 141. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones.
- ✓ Ansaldi, Waldo, "Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias", en *Contribuciones para el estudio de las democracias en América Latina*, Documento de Trabajo 8, Serie 3, 2003, Udishal, Buenos Aires.
- ✓ Ansaldi, Waldo, "La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración", en Ansaldi, Waldo (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 53-130.
- ✓ Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio de 2008. Disponible en: www.eclac.cl/argentina/noticias/noticias/9/33639/presentaci%C3%B3nOC.pdf
- ✓ Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, JC. "Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia", *Serie Estudios y Perspectivas 38*, Buenos Aires, CEPAL, Junio 2007 a).
- ✓ Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, JC. "La Tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007 b).

- ✓ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. Síntesis*. Santiago de Chile, 1998. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones
- ✓ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile, 2002. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones
- ✓ Cosulich Ayala, Jorge, "Reforma de las administraciones tributarias en los países miembros del CIAT de América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y temas pendientes", en: AFIP, *Boletín Impositivo*, Volumen 5, N° 29, Diciembre de 1999, Buenos Aires, La Ley, pp. 2091- 1107.
- ✓ Corporación Latinobarómetro, "Informe de Prensa. Encuesta Latinobarómetro 2002", Santiago de Chile, 2002 en: Udishal, Unidad de Docencia e Investigación sociohistórica de América Latina, *América Latina al alcance del ratón*, Colección del Nuevo Siglo, Serie Libros Digitales, DVD Volumen 0/1, Buenos Aires, 2009. Material para el uso exclusivo de alumnos y docentes de Historia Social Latinoamericana. Edición fuera de comercio.
- ✓ Di Gresia, Luciano. "Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas". Documento de Federalismo Fiscal N° 7, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Agosto 2003. Disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdf/docfed7.pdf.
- ✓ INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares*, onda octubre 1974, 1980, 1990 y 2001. Encuesta 2001, Disponible en: www.indec.gov.ar.
- ✓ Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006, pp. 39 – 130. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones
- ✓ Kosacoff, Bernardo. *Hacia un nuevo modelo industrial*, Buenos Aires, Editorial Capital Intelectual, 2007.
- ✓ Lora, Eduardo, "Tendencias y resultados de las reformas tributarias" en: Lora Eduardo (Editor) *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*, Mayol Ediciones, Madrid, 2006. Disponible en línea: <http://www.iadb.org/research/books/b-616/files/cap6.pdf>
- ✓ Stiglitz, Joseph, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal*, número 80, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto 2003, pp. 7 – 40.
- ✓ Velasco, José Luis, "Democratización y conflictos distributivos en América Latina" en Ansaldi, Waldo (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 131-175.

ANEXO

Cuadro 1

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS GINI ANTES Y DESPUÉS DE APLICAR IMPUESTOS

País	Año	GPRES	GPOST
Argentina	1997	0,548	0,567
Brasil	2000/01	0,581	0,579
Chile	1996	0,488	0,496
Costa Rica	2000	0,482	0,483
Ecuador	1998/99	0,663	0,670
El Salvador	2000	0,502	0,517
Honduras	2000	0,543	0,571
México	1989	0,506	0,550
Nicaragua	2000	0,510	0,692
Panamá	2003	0,564	0,583
Bolivia	2000	0,559	---
Colombia	2000	0,558	---
Uruguay	2000	0,425	---
Perú	2002	0,498	---
Venezuela	---	---	---
Guatemala	---	---	---

Fuente: Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio 2008.
[www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729 Situacion y tendencias de la tributación en América Latina.ppt](http://www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729_Situacion_y_tendencias_de_la_tributacion_en_America_Latina.ppt)

Cuadro 2

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN PAÍSES DE LA OCDE GINI ANTES Y DESPUÉS DE APLICAR IMPUESTOS

País	Año	GPRES	GPOST
Dinamarca	***	0,420	0,217
Suecia	***	0,487	0,230
Finlandia	***	0,392	0,231
Holanda	***	0,421	0,253
Japón	***	0,340	0,265
Bélgica	***	0,527	0,272
Alemania	***	0,436	0,282
Estados Unidos	***	0,455	0,344
Australia	***	0,463	0,306
Italia		0,510	0,345

Fuente: Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio 2008.
[www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729 Situacion y tendencias de la tributación en América Latina.ppt](http://www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729_Situacion_y_tendencias_de_la_tributacion_en_America_Latina.ppt)

*** El cálculo el autor lo hace en base a datos de un trabajo del año 2004 de David de Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPOS DE IMPUESTOS
(en porcentajes de recaudación)**

Impuestos	1990	2003
Impuestos directos	22,6	26,1
✓ Renta y Ganancia de capital	18,2	21,3
- Personas físicas	42,0	32,0
- Sociedades, empresas	58,0	68,0
✓ Patrimonio	3,9	4,3
✓ Otros directos	0,4	0,5
Impuestos indirectos	61,8	58,2
✓ Generales sobre bienes y servicios	21,1	33,4
✓ Específicos sobre bienes y servicios	15,4	11,7
✓ Otros indirectos	7,3	2,5
✓ Comercio y transacciones internacionales	18,1	10,6
Seguridad Social	15,6	15,6

Elaboración propia en base a datos tomados de Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: RECAUDACIÓN POR TIPOS DE IMPUESTOS (% del PBI)

Impuestos	1990	2003
Impuestos directos	2,8	4,3
✓ Renta y Ganancia de capital	2,1	3,4
✓ Patrimonio	0,6	0,8
✓ Otros directos	0,4	0,6
Impuestos indirectos	7,4	9,1
✓ Generales sobre bienes y servicios	2,9	5,3
✓ Específicos sobre bienes y servicios	1,8	1,9
✓ Otros indirectos	0,7	0,3
✓ Comercio y transacciones internacionales	2,0	1,6
Seguridad Social	2,4	3,0

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: ALÍCUOTAS GENERAL DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

País	Instauración	Tasa Inicial	Tasa 1992	Tasa 2004
Argentina *	1975	13 – 21	18	21
Bolivia	1973	10	14,92	13
Brasil	1967	15	20,48	20,48
Colombia	1975	10	12	16
Chile	1975	20	18	19
Ecuador	1970	10	10	12
Paraguay	1992	10	10	10
Perú	1976	20	18	19
Uruguay	1987	21	22	23
Venezuela	1993	10	--	16
México	1980	10	10	15
Costa Rica	1975	10	8	13
El Salvador	1992	10	--	13
Guatemala	1983	7	10	12
Honduras	1976	3	7	12
Nicaragua	1975	6	10	15
Panamá	1977	5	5	5
Rep. Dominicana	1982	6	6	16
Haití	1985	7	10	10
Promedio América Latina		10,8	12,1	14,8

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones

* Las modificaciones sufridas por las alícuotas del IVA en Argentina desde 1975 hasta 1996 y las normas que decretaron los sucesivos cambios, se puede ver en Di Gresia (2003)

Cuadro 6

**COMPARACION INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA
(% del PBI – Año 2002)**

Región y países	Impuesto a la renta a las personas físicas	Impuesto a la renta a las sociedades
América Latina	0,9	2,0
Unión Europea	10,8	3,4
OCDE	9,8	3,4
Estados Unidos y Canadá	11,0	2,6

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones

País	Impuesto a la Renta		Impuesto al Patrimonio		Imp. Generales a los consumos	
	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003
Argentina	1,6	3,8	1,8	2,5	6,7	7,8
Bolivia	1,0	2,4	1,2	2,0	3,4	6,0
Brasil	4,1	5,8	1,6	1,4	7,5	8,3
Colombia	4,1	5,1	0,0	1,0	3,2	5,3
Chile	3,6	4,4	0,5	0,7	7,6	8,0
Ecuador	2,2	3,2	0,2	0,4	3,1	6,0
Paraguay	1,4	1,7	0,2	0,0	1,7	4,2
Perú	1,6	3,1	0,5	0,0	3,6	4,9
Uruguay	1,4	2,1	1,3	1,7	7,1	8,0
Venezuela	1,7	1,9	0,3	0,9	0,5	4,2
México	5,0	5,0	0,2	0,2	3,0	3,6
Costa Rica	2,7	3,5	0,4	0,5	4,0	4,8
El Salvador	2,2	3,2	0,5	0,1	3,8	6,0
Guatemala	1,9	2,5	0,1	0,0	2,5	4,5
Honduras	3,9	3,5	0,2	0,2	2,9	5,5
Nicaragua	1,7	2,9	0,2	0,0	1,5	2,7
Panamá	4,2	3,7	0,8	0,6	1,6	1,4
R. Dominicana	2,7	3,9	0,2	0,2	2,1	3,7
Haití	0,8	1,6	0,0	0,0	1,0	2,5
Promedio América Latina	2,4	3,2	0,5	0,6	3,5	5,1

Cuadro 7

**AMERICA LATINA: IMPUESTO A LA RENTA, AL PATRIMONIO
Y A LOS CONSUMOS GENERALES (%PBI)**

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: www.cepal.org/publicaciones

Cita de este artículo:

MANASSERO, I. (2011) "Estructuras tributarias y desigualdad social. América Latina 1990-2003" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.125-145. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>