



Seminário Internacional

◦ **El Financiamiento para el Desarrollo
Una Mirada desde América Latina**

La movilización de recursos internos

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert

Buenos Aires, 3 y 4 de noviembre de 2008

Objecto de atención:

Papel de sistemas tributario y fiscal sob
perspectiva de efectos sobre:

- la distribución de la renda y consumo;
- el nivel de ahorro interno;
- el capacidade de investimento estatal.

Question:

? qual papel del sistema tributario (existente y desejado) para incrementar la capacidade de investimento visando uno desenvolvimento más equilibrado y sustentável?

BONANZA

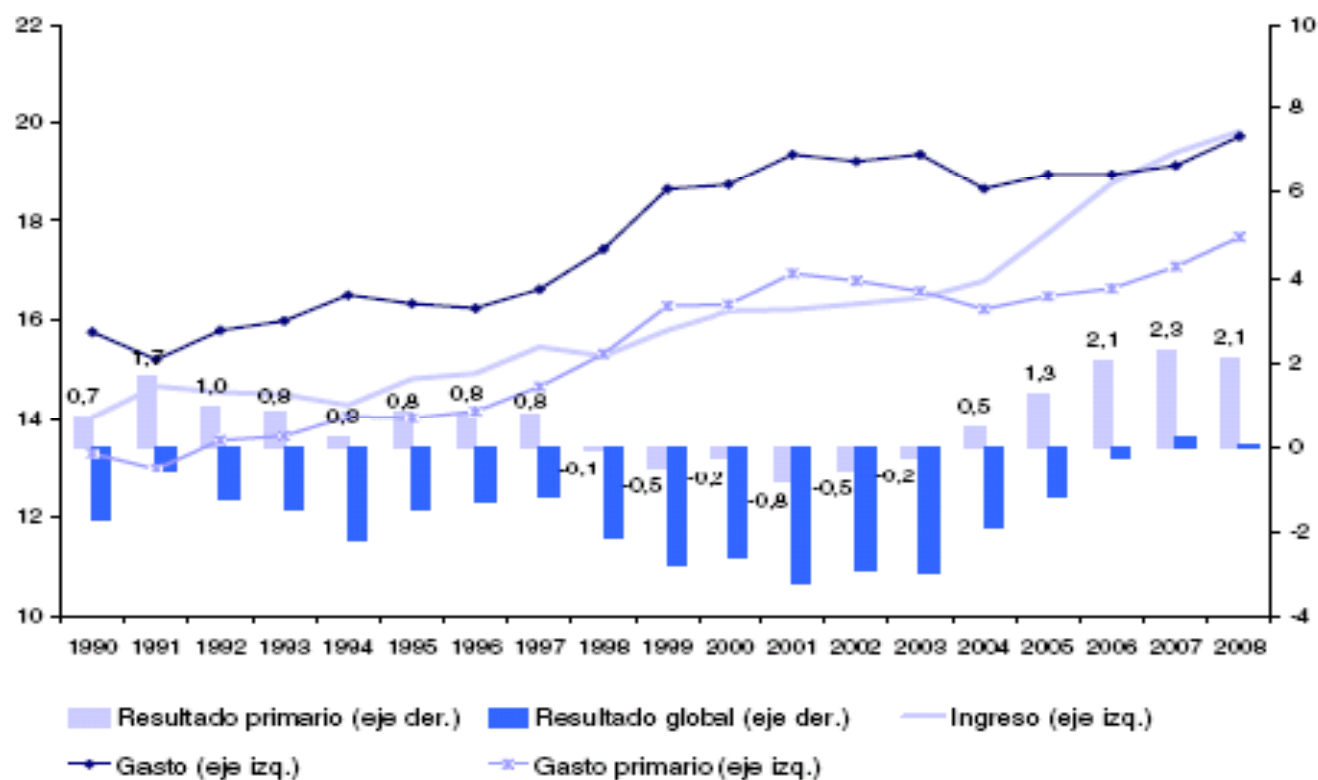
El siglo XXI trajo un ciclo de rápida e intensa expansión económica, empujada por la aceleración del crecimiento mundial y el consecuente incremento de los precios de los *commodities*.

En un primer momento, el incremento de los ingresos públicos mejoró los resultados fiscales: el superávit se elevó y la deuda se redujo, lo que luego permitió una expansión del gasto, desde los programas sociales hasta las inversiones en infraestructura.

La bonanza externa se transformó en una bonanza económica, fiscal y social.

BONZANA FISCAL – AMERICA LATINA

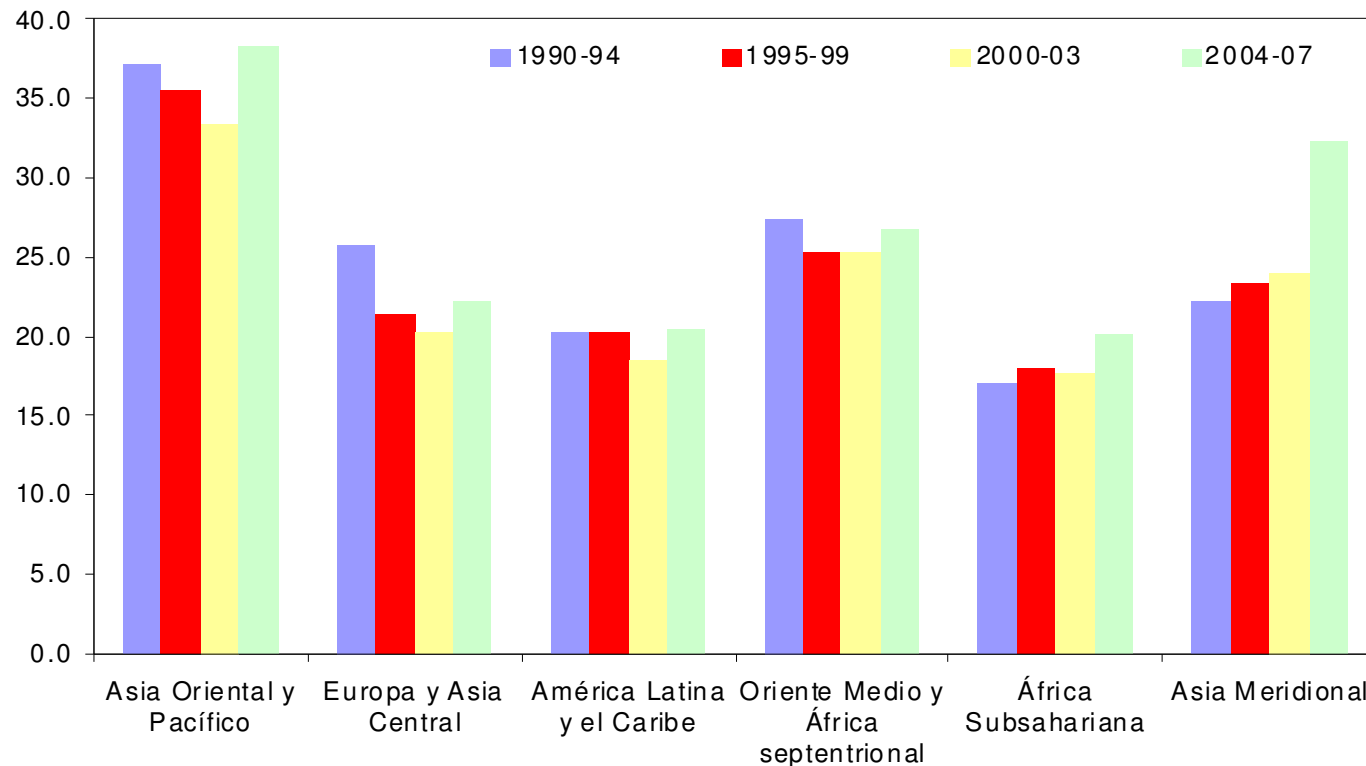
Gráfico I.6
INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS, 1990-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Carlos Mussi, CEPAL, Estudio Económico 2007/2008

Formación de Capital Comparada

Formación bruta de capital en distintas regiones. 1990-2007
(En porcentajes del PIB)

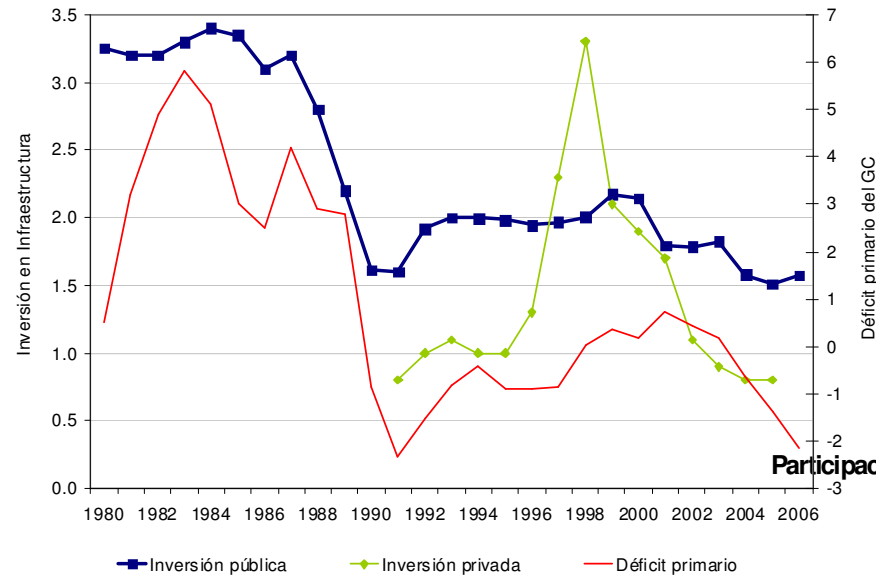


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI).

Fuente: JUAN PABLO JIMENEZ (2008)

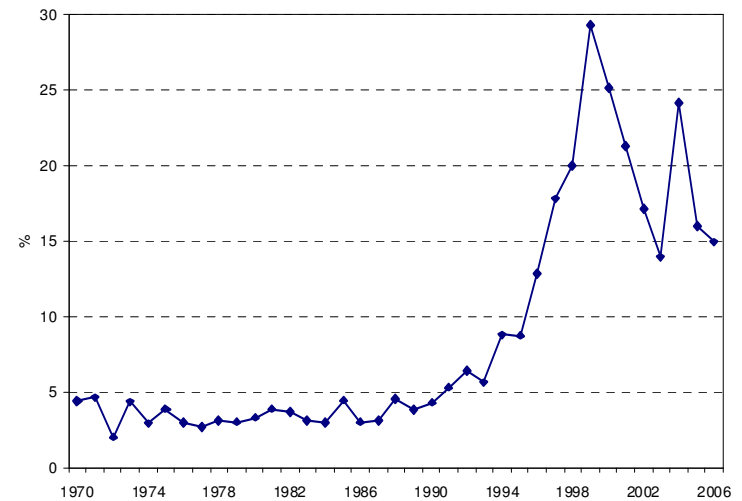
Inversiones en America Latina

Inversión pública y privada en infraestructura y Déficit Primario del Gobierno Central
(En porcentajes del PIB)



Nota Los datos de inversión privada corresponden a montos comprometidos en infraestructura.
Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Participación de los ingresos de inversión extranjera directa en la formación bruta de capital fijo, 1970-2006
(En porcentajes)



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2007

TEMPESTAD

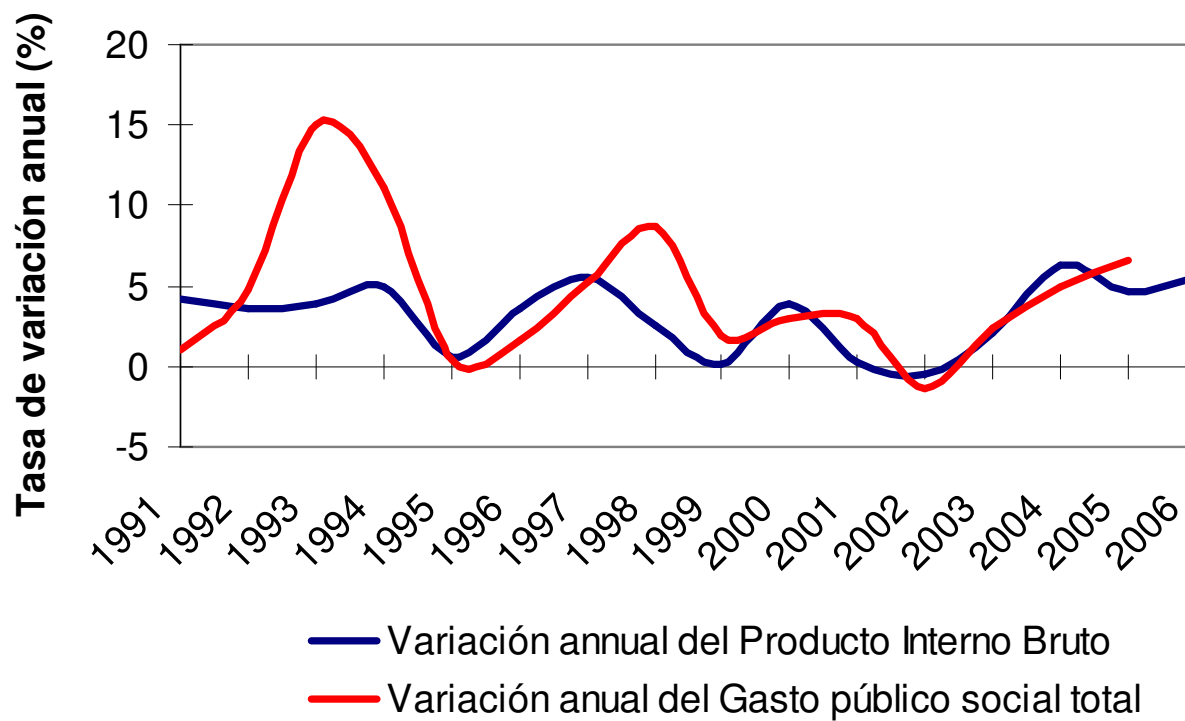
Pero el origen de la bonanza (el sector externo) es también el que provoca la tempestad: la desaceleración de la economía del primer mundo y las fuertes turbulencias financieras internacionales que se viven hoy constituyen un peligro de una moderación e incluso de una inversión del ciclo de crecimiento.

Escenario macro menos favorable...

- **Si las reformas sólo avanzan en las crisis, el cambio en el escenario externo puede impulsar nueva ola de reformas.**
- **Sistemas tributarios y fiscales están mucho mejor que antes de la ola anterior de reformas:**
 - permite arriesgar más en el diseño de los instrumentos tributarios, como al fortalecer competencias tributarias subnacionales y disminuir paulatinamente dependencia de las transferencias, y exigir más inversiones en las administraciones hacendarias
 - importa desarrollar y diseminar instrumentos para enfrentar mayor volatilidad de la economía y de los flujos fiscales
- **Será otro el foco por cambios:**
 - mayor presión será interna y política, en vez del consenso venido del exterior: por más transparencia, equidad tributaria y eficiencia en la gestión
 - ineludible aumentar el espacio para gobiernos locales y mantener políticas sociales activas, que exigirá rediseñar gasto y gestión en las áreas sociales

DESAFÍO POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

¿CÓMO AFRONTAR EL CICLO?



Fuente: Carlos Mussi, CEPAL, Panorama Social 2007



NUEVAS REFORMAS

Hoy es necesario avanzar en nuevas reformas (por ejemplo, en el campo tributario y de la seguridad social) y, al mismo tiempo, para consolidar los avances sociales, será necesario mejorar la calidad del gasto.

En esta agenda transformadora, repensar los modelos de financiamiento y de gasto público resulta crucial.

DESAFÍOS FISCALES

¿La mejoría del escenario fiscal fue sólo advino por el incremento de los ingresos o también hubo mejoría de gasto y gestión fiscal?

¿El reciente y generalizado aumento de la razón tributos/PIB resultó más de reformas tributarias de las décadas pasadas (que enfatizaron el IVA), o la elasticidad-ingreso explica la mayor parte?

¿Las reformas tributarias fueron retardadas, o aún abandonadas, ante de la bonanza fiscal?

Ante la ineludible (aunque imprecisa) reversión de la fase expansionista del ciclo, ¿la necesaria prudencia se limita a las reglas fiscales (fondos de estabilización, inversiones vs. gasto, límites al gasto/deuda), o demanda nuevos cambios tributarios?

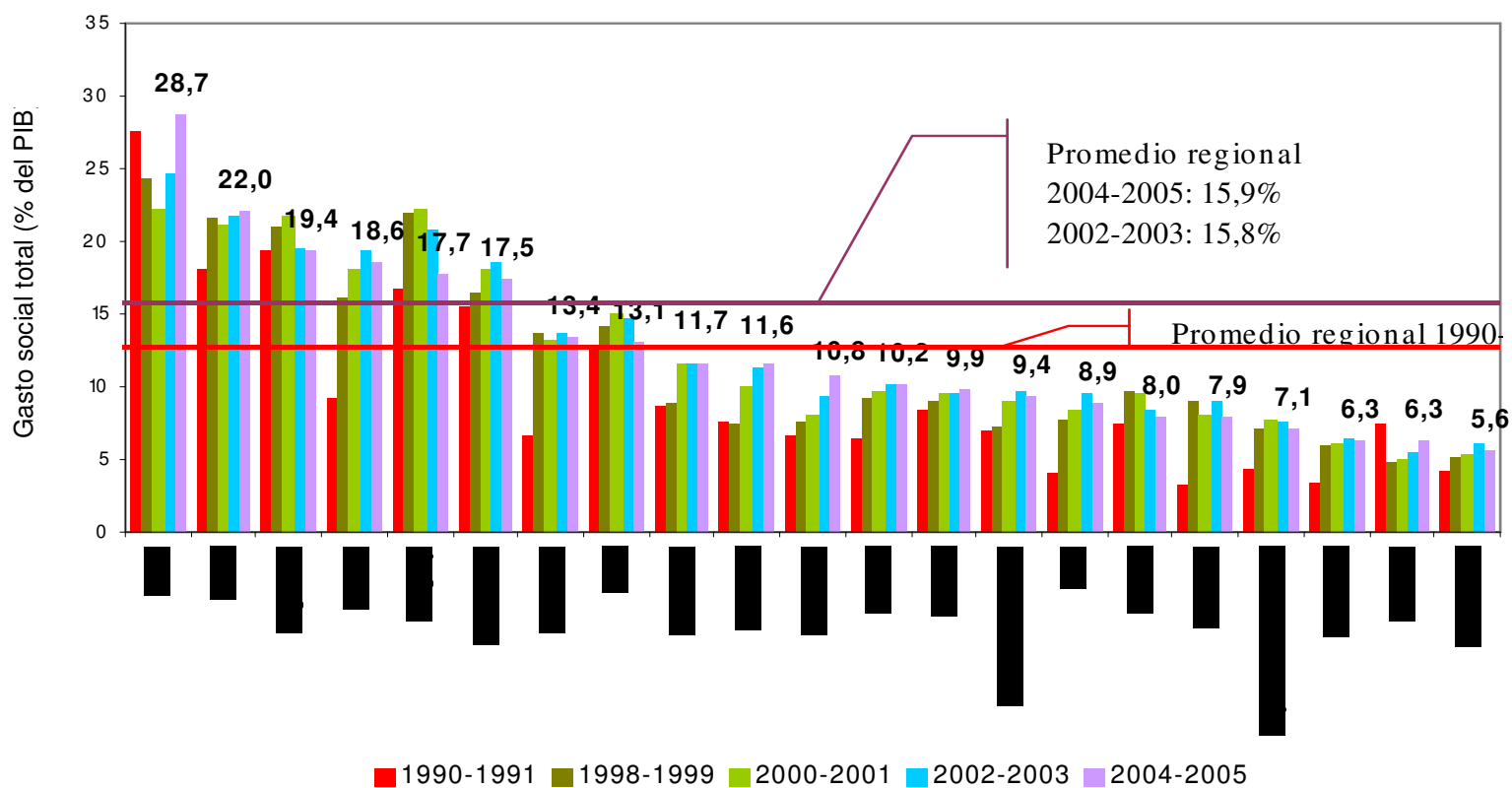
GASTO SOCIAL

Se ha registrado un importante avance del gasto social en simultáneo con una bonanza (se explica por aumentos en la carga tributaria más que por una mayor participación en el Presupuesto).

Sin embargo, el gasto social de varios países de la región sigue siendo insuficiente para atender las demandas y los derechos de la población.

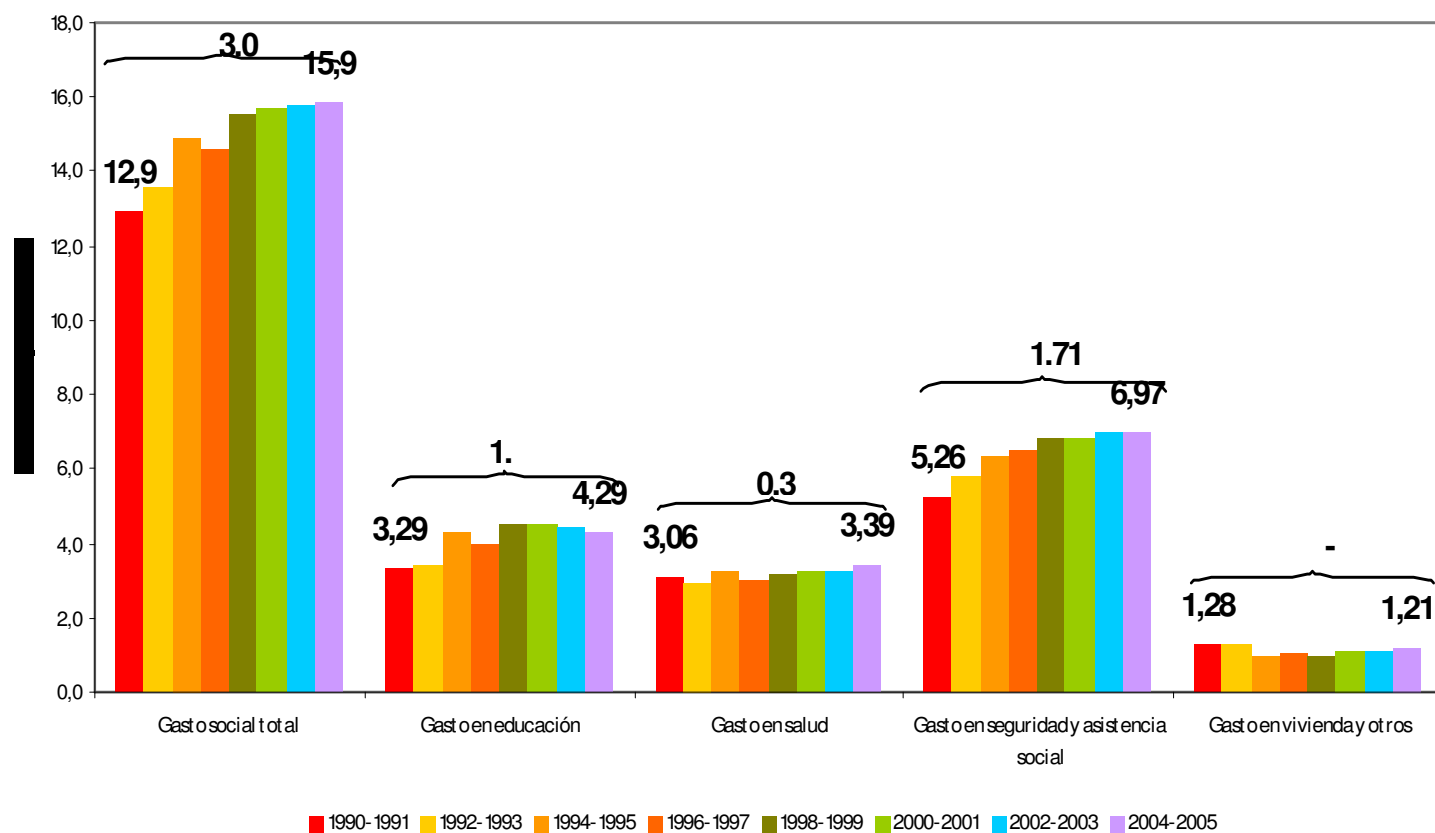
Las políticas sociales no deben ser tratadas de modo aislado de la política económica. No basta con crear y expandir programas de transferencia de renta; es preciso también universalizar la educación y la salud y generar nuevos empleos para fortalecer la cohesión social.

GASTO SOCIAL LATINO - global



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

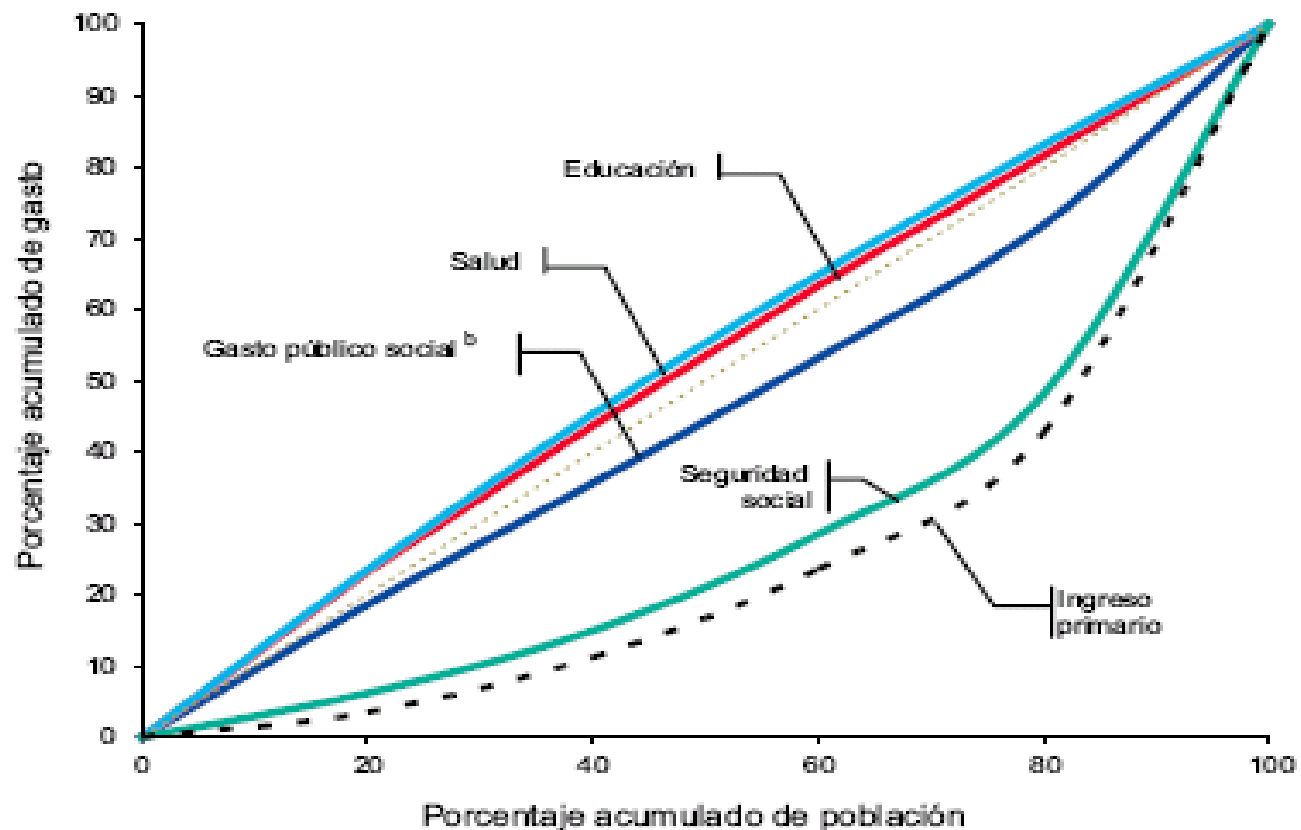
GASTO SOCIAL LATINO: crecimiento



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO

Gráfico 11.0
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN
QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004 ^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

REFORMA TRIBUTARIA

La búsqueda de equidad puede convertirse en central para una reforma tributaria en América Latina. La recaudación todavía es baja, atender las obligaciones tributarias genera altos costos y resulta muy complejo (compliance), el sistema continúa siendo ineficiente para las empresas (no competitivo) e inequitativo para las familias (regresivo).

Desafíos para la tributación latina

- ✓ **Reforma tributaria incompleta en la región:**
 - aún bajo nivel de recaudación con elevada complejidad y costos indirectos
 - ineficiente para empresas (anti-competitivo) y perjudicial para familias (regresivo)
- ✓ **Desigualdad compromete diseño e implantación del sistema:**
 - difícil elevar IR con tratamiento especial de ganancias financieras, clase media limitada y ricos con ganancias en el exterior o vía empresas
 - difícil elevar impuesto sobre mayoría de viviendas precarias, sobre mansiones urbanas y sobre los latifundios rurales poseídos por la élite, inclusive la élite política
 - difícil identificar y tributar adecuadamente actividades en expansión, como comercio electrónico, servicios profesionales, agricultura, microempresas e actividades informales
- ✓ **Necesario ambiente político para nuevos cambios:**
 - profundizar avances institucionales ya observados, con: transparencia (balances, renuncia...); mayor participación y responsabilidad del poder legislativo; modernización del cobro y gestión (informatización como medio y financiaciones externas como fomento)
 - conciliar administraciones débiles y dependientes “de pragmatismo” recaudador (métodos de presunción de base, sustitución de contribuyentes, regímenes simplificados, e impuesto transitorio de transacciones financieras) con modernización del diseño y de la gestión

DESAFÍONS PARA INGRESOS TRIBUTÁRIOS

PRESIÓN TRIBUTÁRIA COMPARADA: OCDE y AMÉRICA LATINA, 2004

Ingresos	% del producto interno bruto			% relativa
	OCDE	ALatina	Diferencia	
Ingreso tributario	35,9	20,2	15,7	78%
Impuesto al valor Agregado	6,7	5,8	0,9	16%
Impuesto a la renta	12,5	3,8	8,7	229%
<i>empresarial</i>	3,4	2,6	0,8	31%
<i>personal</i>	9,1	1,2	7,9	658%
Seguridad social	9,3	2,8	6,5	232%
Otros	7,4	7,8	-0,4	-5%

Fuente: elaborado a partir de (Barreix y Roca, 2007: 137).

Composición de la Carga Tributaria

	Brasil	Argentina	México	CIAT
Ingresos en 2005 (en % del PIB)	33,17	30,47	16,87	19,50
Estructura tributaria (del total de ingresos)				
impuestos sobre la renta o ingresos	21%	18%	27%	31%
contribuciones para la seguridad social	19%	11%	0%	14%
impuestos sobre la propiedad	3%	4%	0%	5%
impuestos sobre bienes y servicios	43%	38%	26%	36%
impuestos sobre comercio exterior	1%	10%	2%	6%
impuestos a las transacciones financieras y de capital	5%	7%	0%	2%
ingresos no tributarios	0%	7%	43%	n/a
otros impuestos	8%	5%	2%	6%*

* Incluye ingresos no tributarios

Elaboración propia, a partir de estadísticas del CIAT.

Nota: Datos para Brasil ajustados en el gráfico (por nueva serie del PIB)

Evolución de la Recaudación y sus Determinantes

	Brasil	Argentina	México	CIAT
Carga Tributaria (en % del PIB):				
en 2000	29,8	25,5	15,8	17,7
en 2005	33,2	30,5	16,9	19,5
variacion	3,34	5,00	1,06	1,80
Tipo de impuesto (del total de la variacion):				
impuestos sobre la renta o ingresos	45%	30%	-11%	33%
física	7%	12%	14%	-28%
jurídica	36%	21%	153%	50%
otros	2%	-3%	-178%	11%
contribuciones para la seguridad social	22%	1%	0%	0%
impuestos sobre la propiedad	3%	-3%	0%	17%
impuestos sobre bienes y servicios	36%	4%	-51%	28%
generales	35%	13%	33%	44%
IVA	60%	5%	33%	0%
Otros	-10%	8%	0%	0%
selectivos	1%	-9%	-84%	-6%
impuestos sobre comercio exterior	-9%	48%	-26%	-6%
impuestos a las transacciones financieras y de capital	5%	36%	0%	6%
ingresos no tributarios	0%	-11%	186%	n/a
otros impuestos	-2%	-5%	3%	22%*

* Incluye ingresos no tributarios

Elaboración propia, a partir de estadísticas del CIAT. Datos para Brasil ajustados por nueva serie del PIB.

COMENTARIOS FINALES

Es difícil pedir moderación macroeconómica y prudencia fiscal a gobiernos que, después de años, pudieron comenzar a enfrentar las demandas económicas y sociales reprimidas.

Existe hoy una mayor madurez en la gestión de la política económica en la región y las políticas sociales se han consolidado a punto tal que han reducido el supuesto conflicto entre lo social y lo económico.

Sin embargo, es preciso reflexionar más y cuestionarse mejor el papel reservado al Estado en esa nueva trayectoria de desarrollo.