



# Nuevos Acuerdos Fiscales para Reducir la Desigualdad en América Latina: **Brasil**

---

*José Roberto Afonso*

CIEPLAN, Santiago de Chile, 2/7/2013

# Resumen

La reforma tributaria es considerada, con reforma política, uno de los más **difíciles** cambios estructurales reclamados en Brasil.

**Ya recauda mucho**, alrededor de 36% del PIB, muy superior al de la media de esos países. En las últimas décadas, varios **proyectos de reforma** fracasaron en cambiar el sistema, pero muchos resultaron en más aumento de la carga. Por mayor que ella sea, el desafío realmente no es la cantidad sino mejorar la calidad.

La **equidad** debería ser una cuestión crucial pero es ignorada en los debates. El gobierno nacional, con mayoría parlamentaria y apoyo popular, apuesta que todo se resuelve sólo con **gerencia**, inclusive al conceder cada vez más incentivos.

Hay en el aire una idea simple y muy arraigada en la izquierda: **importa más cómo se gasta y no cuánto, cómo y de quién se recauda**, o sea, los fines justifican los medios.

# Arreglo Fiscal

- No hubo una formalización del arreglo fiscal vigente, mucho menos una estrategia planeada y consensuada. Fue **fruto de circunstancias** que cambiaban frecuentemente.
- Brasil atraviesa el período más largo de normalidad **democrática** y republicana de su historia.
- Si habría un **pacto**, sería la opción de la Asamblea Constituyente de 1987/88 por un capítulo exclusivo al sistema tributario y con detalles sobre como son cobrados y repartidos los impuestos.
- Una **lógica política** predomina: poco o nada importa cuánto y cómo se recauda, siempre que eso viabilice el (mayor) gasto. Hay una idea muy simple y errada: todos pagan igualmente los tributos. Programas de transferencia de renta a los más pobres dieron la justificación social.
- La **agenda nacional** de debates y deliberaciones es definida por el Ejecutivo. El Legislativo reacciona y raro toma la iniciativa.
- Los **actores sociales** más relevantes en pocas oportunidades en que se discutió la reforma tributaria fueron los jefes de los Poderes Ejecutivo federal y provincial y Congreso Nacional. Representantes de los contribuyentes nunca fueron protagonistas importantes .

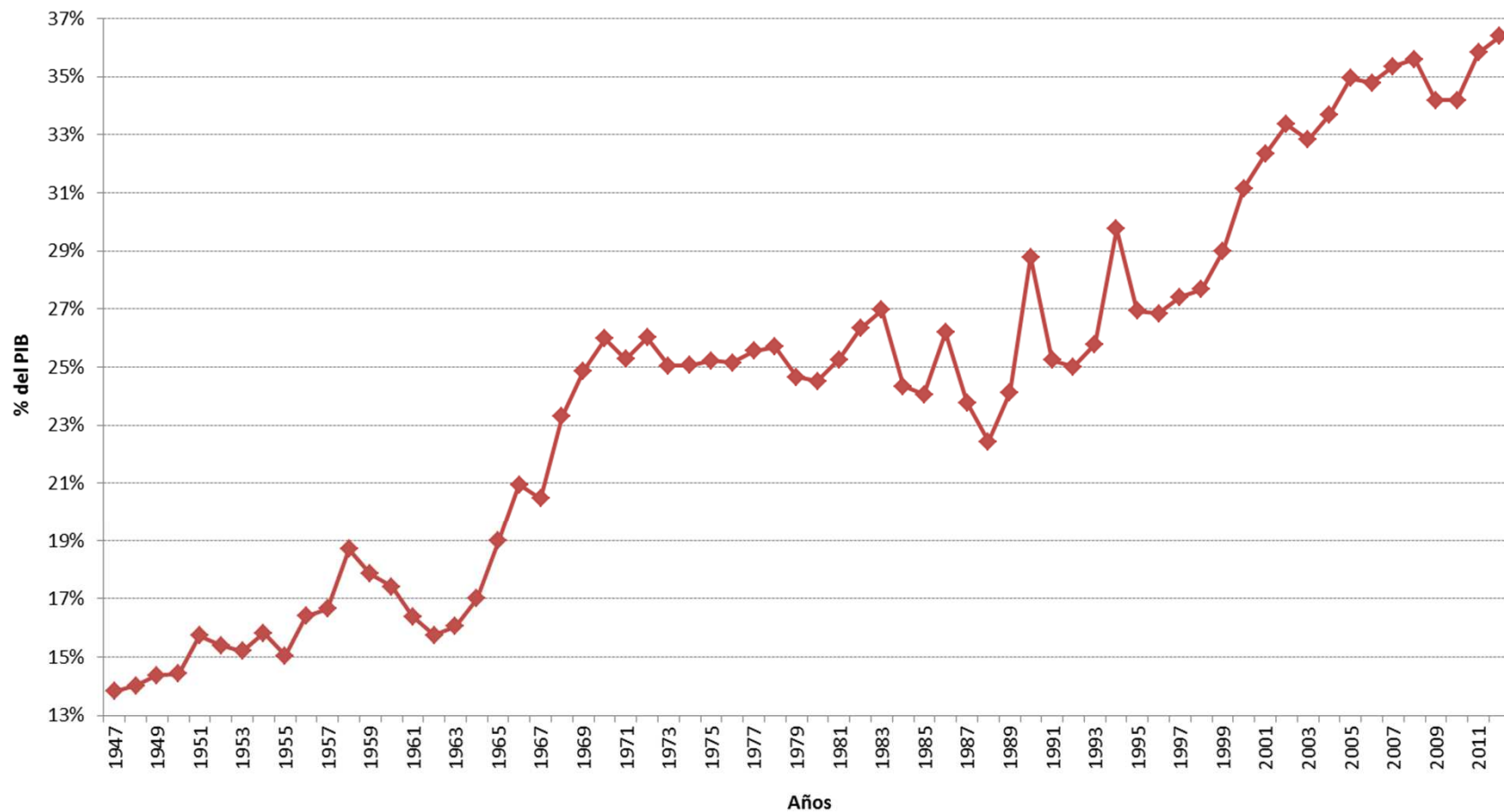
# Macroeconomía política

- La **presencia del estado** en la economía siempre fue importante
- Una federación, de hecho y de derecho: caso notorio de **descentralización** administrativa, fiscal y política.
- Creciente participación del **nivel local** de gobierno en contrapartida a una pérdida importante de peso del nivel intermedio. Mayor aumento del ingreso disponible y de los presupuestos de los gobiernos subnacionales de las regiones **menos desarrolladas** del país.
- Gasto público es elevado: pesan mucho, y de forma creciente, las **transferencias de renta**, desde los intereses de la deuda hasta los beneficios previsionales y asistenciales. En contraste, pesa muy poco la formación bruta de capital fijo.
- Exigió una **carga tributaria** creciente y muy superior a latinos y emergentes. Dependieron mucho de los tributos indirectos, aplicando diferentes impuestos y contribuciones sobre las mismas bases, y tener el mayor sobre el valor agregado, en competencia provincial.
- Ha generado importantes distorsiones como la pérdida de competitividad y la regresividad...

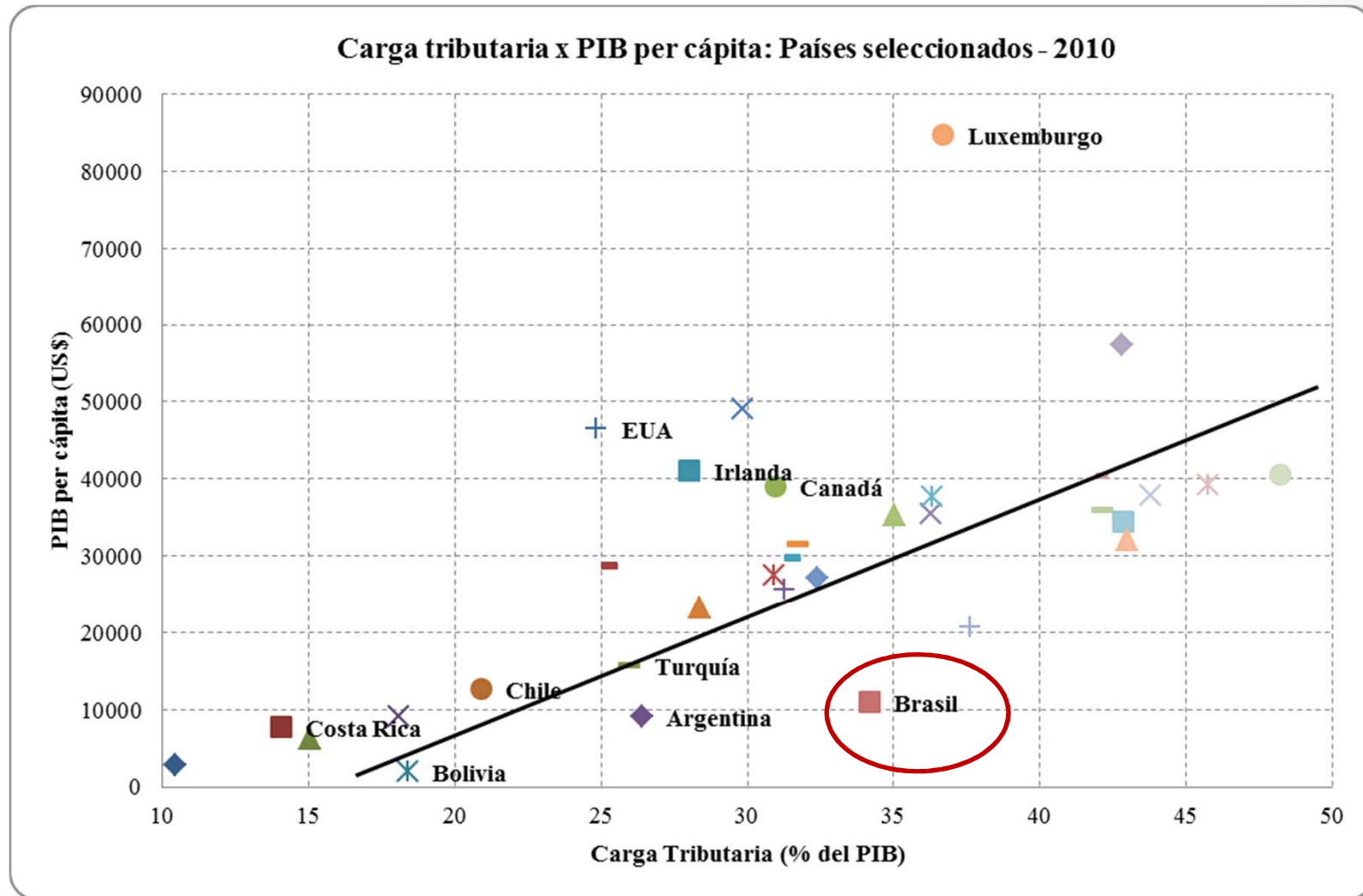
# Carga Tributaria – muy alta y creciendo

(récord 36.4% PIB em 2012)

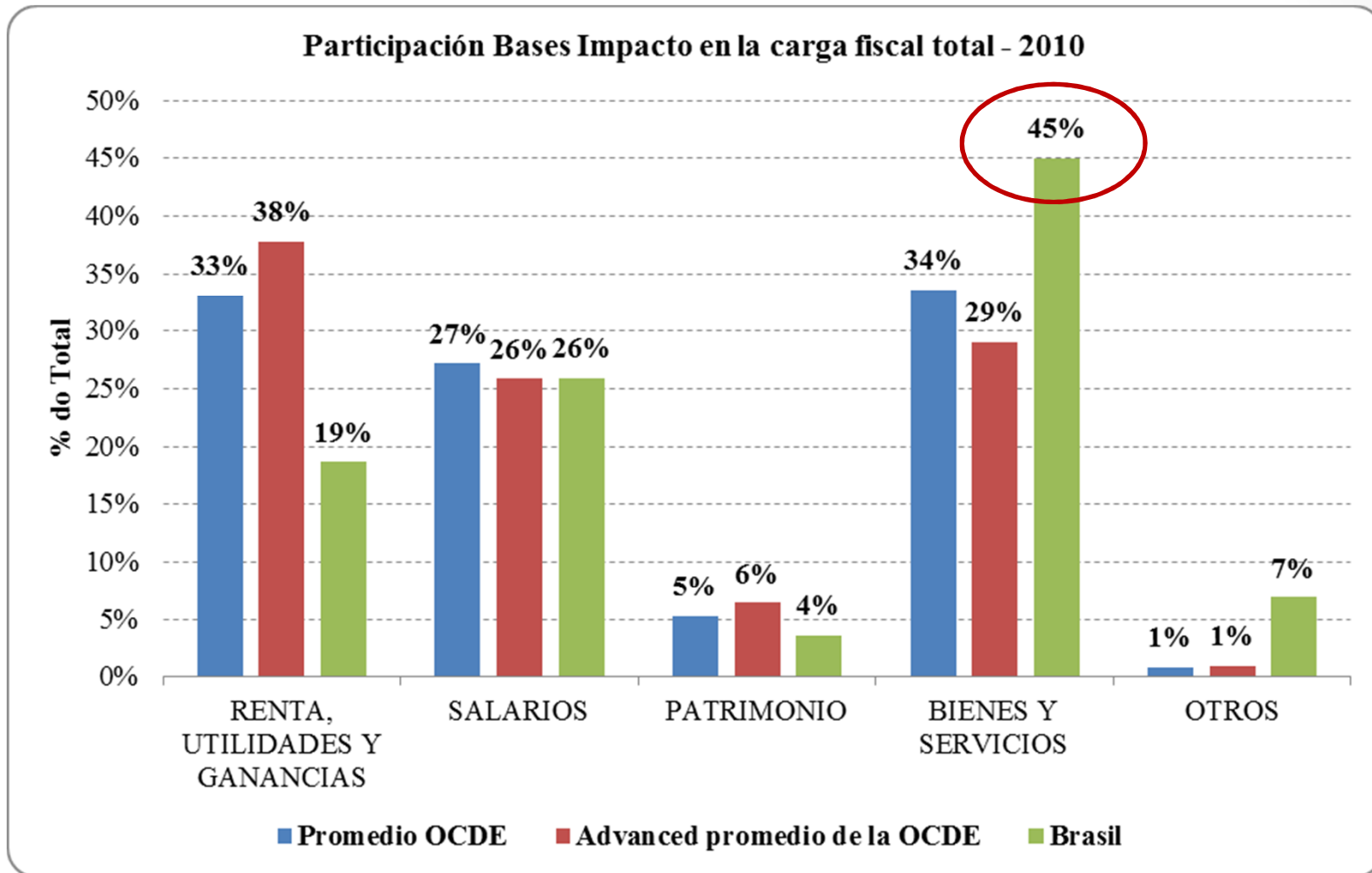
**BRASIL: CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL EN LA POSGUERRA, 1947-2012**



# Comparación internacional: *fuera de la curva*



# Tributos Indirectos: *pesada carga*



# Concentración de renda: *piora post impuestos en Brasil*

RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS EN AMÉRICA LATINA (PAÍSES Y AÑOS SELECCIONADOS)						
País	Indices					
	Año	Gine pre Impuestos	Concentración de Impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky
Ecuador	2004	0,4100	0,5400	0,1300	0,3900	-0,0200
Panamá	2003	0,6364	0,7575	0,1211	0,6274	-0,0090
Costa Rica	2004	0,5770	0,6192	0,0422	0,5720	-0,0050
Argentina	2008	0,4839	0,4904	0,0065	0,4804	-0,0035
Uruguay	2006	0,4995	0,5208	0,0213	0,4974	-0,0021
Nicaragua	2001	0,5963	0,6313	0,0350	0,5946	-0,0017
Chile	2006	0,5581	0,5605	0,0024	0,5576	-0,0006
Colombia	2004	0,5370	0,5320	-0,0050	0,5370	0,0000
Honduras	2005	0,5697	0,5609	-0,0088	0,5707	0,0010
República Dominicana	2004	0,5106	0,4609	-0,0497	0,5126	0,0020
El Salvador	2006	0,5034	0,4677	-0,0357	0,5109	0,0075
Guatemala	2000	0,5957	0,5002	-0,0955	0,6034	0,0077
Perú	2004	0,5350	0,4600	-0,0750	0,5430	0,0080
Bolivia (Est. Plur. de)	2004	0,5560	0,4980	-0,0580	0,5670	0,0110
Brasil	2003	0,6241	0,4992	-0,1249	0,6552	0,0311

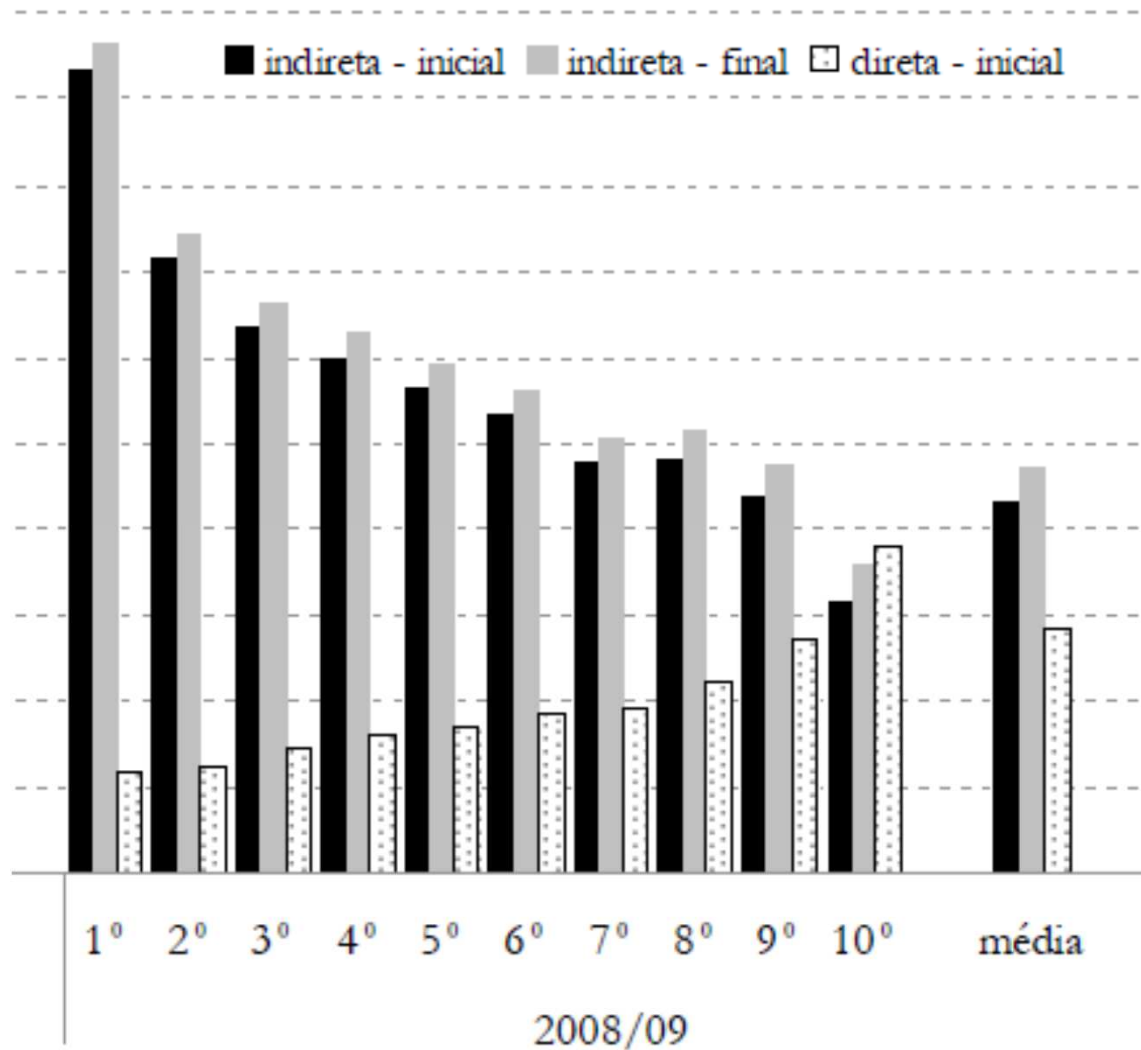
Extraído de Darío Rossignolo (2012). "Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta". En División de Desarrollo Económico, CEPAL: Junio, Santiago. Disponible en: <http://bit.ly/17237ug>. (el autor recorrió a diversas fuentes de estadísticas primarias) en América Latina



# Regresividad fiscal

*maiores ingresos, menor carga*

Impuestos sobre el ingreso familiar, por Décimas Ingresos



# Acuerdo fiscal deseable

- En uno de los países más desiguales del mundo, sería correcto esperar que la **equidad** fuese un principio rector de proyectos de reforma tributaria: los tributos acaben incidiendo relativamente más sobre los más pobres que sobre los más ricos. Pero, es una preocupación restringida a un pequeño número de académicos y la literatura internacional sea mayor que la nacional.
- Para gobiernos, equidad sería perseguida con **exoneraciones**, como recientes sobre la energía eléctrica y sobre la canasta básica.
- Como cambio estructural, ha sido completamente ignorado, dice respecto a la **tributación del patrimonio**. En la tributación de la **renta individual**, es importante alcanzar trabajadores de mayor calificación y renta no reciben como individuos sino como empresas.
- Lo ideal sería montar una nueva **estructura** a partir de una estrategia de desarrollo: con globalización es inaceptable tributar implícitamente las exportaciones y tributos acumulativos.

# Estrategia: microeconomía política

- La mayor resistencia a reforma tributaria se encuentra en el propio comando de los Ejecutivos: dado el **miedo** de que la reforma lleve a una reducción de la recaudación y, por consiguiente, del presupuesto.
- Segmentos organizados de la sociedad civil poco se interesan por el tema: un dogma para defender que **política social** precisa de más recursos para financiar sus acciones; por principio, siempre faltarán recursos; no interesando la calidad del gasto social.
- La tesis dominante de supuesta resistencia de los gobiernos subnacionales es dudoso: ya fueron extintos impuestos subnacionales.
- Con **presidente** de la república muy fuerte, popular y con mayoría parlamentaria será casi imposible una nueva agenda fiscal sin la iniciativa, apoyo o comando directo del presidente de la república. La perspectiva es preocupante: no hay predisposición mínima del gobierno nacional a favor de reformas, aún más tributaria: dice que administrar es mejor que legislar!

# Conclusión

- Es **preciso superar la idea que sólo importaría cómo se gasta, y no cuánto, cómo y de quién se recauda**. Sería la traducción fiscal de la máxima que los fines justifican los medios.
- Para **destrabar el debate** sobre tributos y equidad, debe cuestionar:
  - ¿Cómo y de dónde provienen los recursos públicos que se destinan a los gastos sociales?
  - ¿En qué y cómo gastamos? ¿Cuál es el costo por beneficiario y cuál fue su el retorno?
  - O simplemente ¿quién paga y quién recibe?
- Hace un mes, la sociedad brasileña fue sacudida por sorprendente manifestaciones populares, *apartidario*: la pauta de protestas sea difusa; es muy temprano para evaluar su naturaleza y sus desdoblamientos, pero, nada indica que traten de equidad y reforma tributaria... Mayor es la tentación de las tesis populistas, suponiendo ingenuamente que gobiernos subsidien tarifas de transportes y aumenten gastos sociales sin aumentar sus necesidades de financiamiento...

*José Roberto Afonso es economista,  
experto en finanzas públicas, investigador de IBRE/FGV.*

*Opiniones de exclusiva responsabilidad del que habla.*

*Kleber Castro y Felipe de Azevedo dieron apoyo a la investigación.*

---

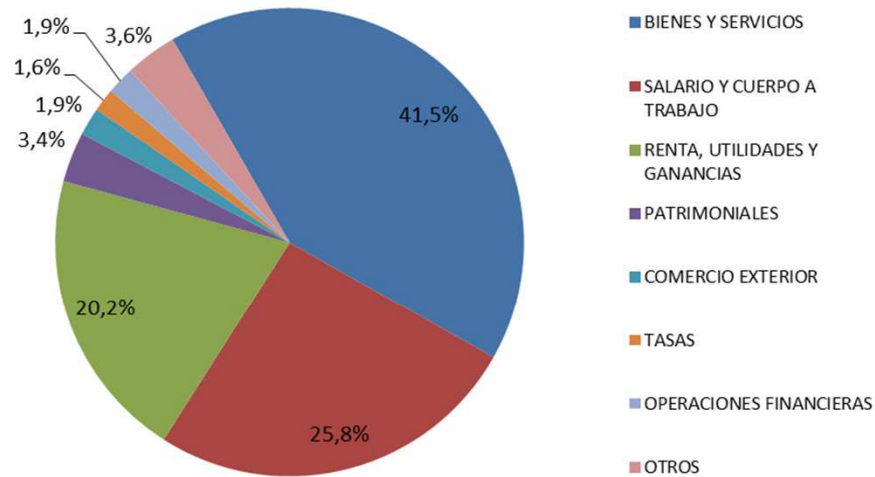
*Más trabajo en el sitio del autor :*

**[www.joserobertoafonso.com.br](http://www.joserobertoafonso.com.br)**

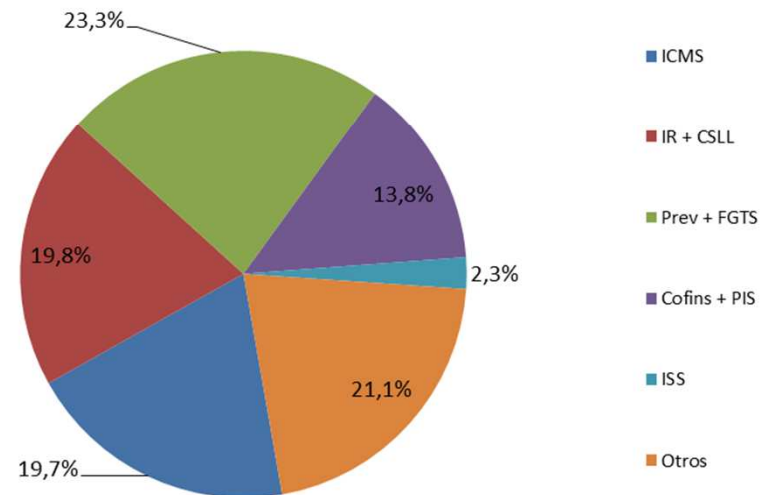
# Índice

1. Introducción
2. Arreglo Fiscal Vigente
3. Análisis del Contexto Social, Económico e Institucional
4. Una Propuesta para un Nuevo Acuerdo Fiscal Mínimo
5. La Economía Política para Mudar el Pacto Fiscal
6. Observaciones finales

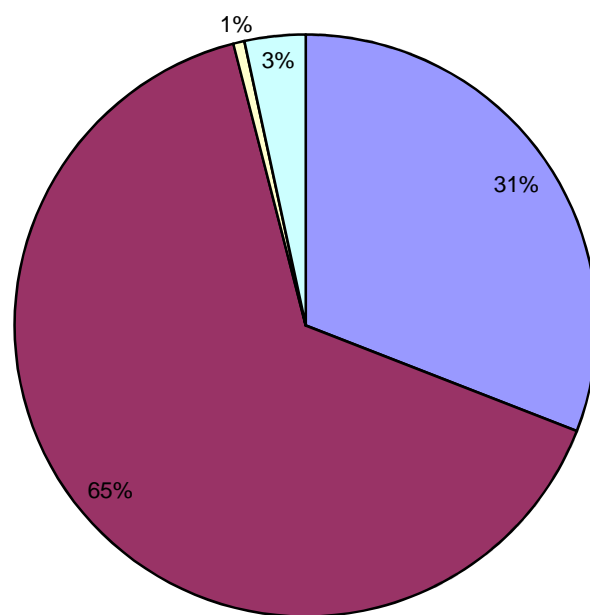
### Base de Incidencia: 2012e



### Principales Tributos 2012e



### Composición de la carga fiscal de la Unión - 2012





**Brasil: Evolución de los ingresos tributarios por esfera de gobierno, algunos años entre 1960 y 2012**

	Federal	Provincial	Local	Total	Federal	Provincial	Local	Total
	Carga tributaria (% del PIB)				Composición (% del total)			
<b>Recaudación directa</b>								
<b>1960</b>	11,14	5,45	0,82	<b>17,41</b>	64,0	31,3	4,7	100,0
<b>1970</b>	17,33	7,95	0,70	<b>25,98</b>	66,7	30,6	2,7	100,0
<b>1980</b>	18,31	5,31	0,90	<b>24,52</b>	74,7	21,6	3,7	100,0
<b>1988</b>	16,08	5,74	0,61	<b>22,43</b>	71,7	25,6	2,7	100,0
<b>2000</b>	20,77	8,61	1,77	<b>31,15</b>	66,7	27,6	5,7	100,0
<b>2012</b>	25,03	9,27	2,08	<b>36,39</b>	68,8	25,5	5,7	100,0
<b>Ingresos disponibles</b>								
<b>1960</b>	10,37	5,94	1,11	<b>17,41</b>	59,5	34,1	6,4	100,0
<b>1970</b>	15,79	7,59	2,60	<b>25,98</b>	60,8	29,2	10,0	100,0
<b>1980</b>	16,71	5,70	2,10	<b>24,52</b>	68,2	23,3	8,6	100,0
<b>1988</b>	13,48	5,97	2,98	<b>22,43</b>	60,1	26,6	13,3	100,0
<b>2000</b>	17,38	8,19	5,58	<b>31,15</b>	55,8	26,3	17,9	100,0
<b>2012</b>	20,97	8,86	6,56	<b>36,39</b>	57,6	24,4	18,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de STN, SRF, IBGE, el Ministerio de Previsión, CEF, Confaz e Balances municipales.

La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones —como la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)—, así como deuda activa e intereses.

La recaudación directa corresponde a las competencias tributarias propias. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la división constitucional de tributos.

## Brasil: Distribución del ingreso total de los hogares per cápita de las diferentes etapas de ingreso, según quintiles de ingreso (2008-2009)

Estadística	Participación en el ingreso apropiado para cada quintil y decil (por ciento)				
	Ingreso original	Ingreso Inicial	Renta Disponible	Resultado después de impuestos	Renta Final
Quintiles					
Primeiro	2,2	3	3,2	2,8	5,1
Segundo	5,8	6,6	6,9	6,5	8,8
Tercero	10,4	11	11,5	11,1	12,6
Cuarto	18,6	18,8	19,3	18,9	19
Quinto	63	60,6	59,2	60,6	54,5
Coeficiente de Gini (por ciento)	59,1	56	54,6	56,5	47,9
Media (R \$ en enero de 2009)	703,79	840,34	769,32	661,19	769,22

Obtenido de Afonso, J.R., Rezende, F., Gaiger, F. (2013). "Fiscal Equity: distributional impacts of taxation and social spending". (Que se publicará)

Fuente: IBGE / POF (2002-2003)—microdata.