

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas

Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas

Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán, consultores de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: Macroeconomic policy, social equity and social protection (GER/10/005).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3632

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
II. La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados	11
A. La evolución del nivel de los ingresos tributarios en América Latina	11
B. La evolución de la estructura tributaria en los países de la región	18
C. Tres factores que muestran la heterogeneidad existente en la comparación de los sistemas tributarios de la región	22
1. El financiamiento de la Seguridad Social	22
2. La composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales	26
3. Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales	29
III. El comportamiento de los principales gravámenes vigentes en la región	35
A. El Impuesto al Valor Agregado: el principal recaudador	35
B. El Impuesto sobre la Renta y su estructura desbalanceada	40
C. La debilidad crónica de la imposición patrimonial: ¿hay esperanzas?	45
D. Los caminos heterodoxos seguidos para fortalecer la recaudación tributaria	49
IV. Las consecuencias económicas y sociales de los sistemas tributarios vigentes	55
A. El escaso efecto redistributivo de los impuestos en América Latina	55
B. Los ambivalentes nexos entre la informalidad y la política tributaria	60

C. Gastos tributarios: la necesidad de nivelar el campo de juego	63
D. El nuevo paradigma de las Administraciones Tributarias	66
E. El eterno problema de la evasión impositiva: avances logrados y mejoras pendientes	69
V. Ejes centrales para una segunda generación de reformas tributarias en América Latina	75
A. La economía política del proceso de reforma tributaria: la dimensión desconocida	75
B. La nueva agenda de reformas tributarias: un desafío para la región	78
Bibliografía	85
Anexos	91
Anexo 1 Tratamientos especiales en el régimen general del IVA en los países de América Latina – Año 2010	92
Anexo 2 El ISR personal bajo el sistema de imposición dual en América Latina: la experiencia centroamericana	94
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	99
Índice de cuadros	
CUADRO 1 INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (INCLUYE CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL)	14
CUADRO 2 ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA, 1990 Y 2010	18
CUADRO 3 ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, 1990 Y 2010	21
CUADRO 4 REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	23
CUADRO 5 INGRESOS TRIBUTARIOS POR CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	25
CUADRO 6 ATRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, AÑO 2010	28
CUADRO 7 EVOLUCIÓN DE LA TASA GENERAL DEL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE	36
CUADRO 8 RECAUDACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, AÑO 2010	38
CUADRO 9 NIVELES DE RENTA PARA LA APLICACIÓN DE TASAS MÍNIMAS Y MÁXIMAS DEL ISR EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA	41
CUADRO 10 ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DEL ISR EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010	44
CUADRO 11 ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, AÑO 2010	46
CUADRO 12 CANTIDAD DE PAÍSES CON IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS EN AMÉRICA LATINA Y LA REGIÓN DE ASIA-PACÍFICO	49
CUADRO 13 IMPUESTOS MÍNIMOS DEL ISR EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010	52
CUADRO 14 RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN AMÉRICA LATINA	58
CUADRO 15 EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS EN PAÍSES SELECCIONADOS	59
CUADRO 16 GASTOS TRIBUTARIOS, 2000-2009 (PAÍSES SELECCIONADOS)	64
CUADRO 17 GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR TIPO DE IMPUESTO, AÑO 2007	65
CUADRO 18 PRINCIPALES REFORMAS EN LAS ESTRUCTURAS DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	68
CUADRO 19 REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA, PERIODO 1990-2004 (18 PAÍSES)	76

Índice de gráficos

GRÁFICO 1 CARGA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (POR GRUPOS DE PAÍSES)	17
GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS TOTALES EN GOBIERNOS SUBNACIONALES PROMEDIO PARA 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	27
GRÁFICO 3 INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	30
GRÁFICO 4 CARGA TRIBUTARIA Y ESTRUCTURA RELATIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA PROMEDIO PARA 17 PAÍSES (EXCEPTO VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE), AÑOS 1990 A 2010	43
GRÁFICO 5 LA ECONOMÍA INFORMAL EN DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA, PROMEDIO 1999-2007	61
GRÁFICO 6 INFORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010	63
GRÁFICO 7 TASAS DE EVASIÓN EN EL IVA PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2008) Y LA OCDE (2006)	71
GRÁFICO 8 EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EVASIÓN EN EL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA PERÍODO 2000-2010	72
GRÁFICO 9 TASAS ESTIMADAS DE EVASIÓN IMPOSITIVA EN EL IMPUESTO A LA RENTA (PAÍSES SELECCIONADOS)	73

Índice de recuadros

RECUADRO 1 LA CONTROVERSIACERCA DEL NIVEL DE CARGA TRIBUTARIA EN MÉXICO	16
RECUADRO 2 RECURSOS NATURALES E INGRESOS FISCALES: UNA RELACIÓN NO SIEMPRE CLARA	32

Resumen

En los últimos años, los países de América Latina han venido introduciendo una serie de reformas tendientes a fortalecer y modernizar sus sistemas tributarios. Si bien las reformas tributarias son un proceso continuado que ya ha sido observado en períodos anteriores, en esta oportunidad los objetivos perseguidos se han destacado por un renovado énfasis en las cuestiones distributivas relacionadas con la tributación, en claro contraste con el espíritu de las reformas tributarias implementadas en la región durante los años 80 y 90.

En el presente documento, los autores se proponen identificar aquellos hechos estilizados que han caracterizado a los sistemas tributarios latinoamericanos a lo largo de los últimos dos decenios. Sin dejar de señalar la elevada heterogeneidad existente entre estos países, se ha podido verificar que, en general, la carga tributaria se ha incrementado en casi todos los casos y la estructura tributaria promedio se ha venido concentrando principalmente en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta. No obstante, también se observa el mantenimiento en el tiempo de ciertas debilidades estructurales como el sesgo a favor de la tributación indirecta y la escasa ponderación del gravamen sobre la renta personal en el total de los recursos obtenidos, lo cual determina el reducido impacto redistributivo de los impuestos en los países de la región. Asimismo se observa que la elevada informalidad, el nivel de gastos tributarios y los inadmisibles niveles de evasión impositiva constituyen obstáculos que impiden la consolidación de los sistemas tributarios sobre la base de la eficiencia, la suficiencia y la equidad.

Todo lo anterior ha llevado a los autores a plantear la necesidad de establecer una nueva agenda de reformas tributarias en América Latina, considerando además los aspectos relacionados con la economía política del proceso de reforma tributaria que resultan indispensables para lograr su aceptación social y su efectivo éxito de acuerdo a los objetivos mencionados.

I. Introducción

Durante los últimos veinticinco años se observa en América Latina profundas transformaciones en materia tributaria, la mayoría de las cuales responden a una “primera generación de reformas tributarias” iniciada en la época de auge del Consenso de Washington. Sin embargo, muchos de los principales problemas o debilidades de los sistemas tributarios latinoamericanos aun persisten y parecen ser de una lenta y difícil solución. Hoy el contexto macroeconómico de los países de la región es mucho más favorable, y distinto, al de épocas pasadas y, de ahí que surge la posibilidad de establecer una nueva agenda de reformas tributarias que permita, por un lado, afianzar los logros alcanzados y, por el otro, introducir los cambios necesarios en cada país no solo para mejorar la calidad de la política tributaria, sino fundamentalmente para adaptar la estructura tributaria a las nuevas condiciones económicas de los países.

En primer lugar, en la gran mayoría de los países de la región se ha experimentado un marcado crecimiento de la carga tributaria en relación al PIB (especialmente a partir del año 2002) junto con importantes cambios estructurales como la consolidación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la mejora en la participación de los impuestos directos y el declive de los gravámenes sobre el comercio internacional. No obstante, y a pesar del fuerte y sostenido proceso de crecimiento económico a nivel regional en los años recientes -que, entre otros beneficios, les ha permitido ordenar y consolidar sus cuentas fiscales-, muchos de los sistemas tributarios latinoamericanos se han mostrado incapaces para resolver importantes debilidades en relación al nivel de recursos que efectivamente se recaudan, a sus efectos sobre la eficiencia económica y, muy especialmente, en cuanto a su impacto en materia de equidad distributiva.

A lo largo de las últimas décadas, los países de América Latina han venido implementando numerosas reformas en sus respectivos sistemas tributarios con distintos grados de éxito y profundidad. Los resultados obtenidos y las deficiencias que aún subsisten conducen inexorablemente a preguntarse si dichas reformas pueden considerarse suficientes dados el nivel y la estructura de la carga tributaria alcanzados en los países de la región o si, por el contrario, se requiere de una mirada hacia adelante a fin de lograr mejoras sobre la situación actual.

En ese sentido, trabajos recientes han dado cuenta de que en la mayoría de los países de la región se recauda un nivel de ingresos tributarios que se ubica por debajo del nivel potencial que correspondería de acuerdo al grado de desarrollo económico de los mismos, es decir que exhiben bajos niveles de esfuerzo tributario (Fenochietto y Pessino, 2010). Aún más importante, las estructuras tributarias vigentes en estos países presentan un típico y marcado sesgo hacia la imposición indirecta lo cual determina, en muchos casos, la regresividad del sistema en su conjunto.

Esto suele contrastar con la situación observada en los países de la OCDE, los cuales muestran una combinación más balanceada de tributos directos e indirectos y contribuciones de la seguridad social, que les permite lograr un efecto progresivo mayor sobre la distribución del ingreso (Goñi et al., 2008). Es así que la diferencia más notoria entre América Latina y los países desarrollados se encuentra en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y en la menor participación relativa de las personas físicas respecto de las personas jurídicas en la recaudación global del tributo. Específicamente, el escaso peso de la imposición sobre la renta personal que caracteriza a los países latinoamericanos (al revés de lo que sucede en la mayoría de los miembros de la OCDE), relativiza aún más el efecto redistributivo usualmente progresivo de la imposición directa en general.

Por otra parte, en varios países de la región subsiste un largo número de tratamientos tributarios diferenciales que no sólo distorsionan los principios básicos de equidad entre los contribuyentes sino que, en la mayoría de ellos, representan un importante monto de ingresos tributarios potenciales cuya resignación por parte del Estado generalmente no encuentra los justificativos suficientes. A esto debe sumarse que, aún con los avances logrados en materia de administración tributaria, el nivel de incumplimiento tributario resulta muy elevado en toda la región, especialmente entre el numeroso caudal de pequeños contribuyentes donde el fenómeno de la informalidad refuerza los efectos perjudiciales de la evasión sobre el sistema tributario.

El nuevo contexto macroeconómico global, donde las perspectivas de crecimiento en los países en desarrollo son relativamente mayores y, en consecuencia, existirían mejores condiciones y mayor espacio para introducir cambios estructurales, parece propicio para encarar una serie de reformas tributarias, en un marco de coherencia y sostenibilidad fiscal, tendientes a asegurar la obtención de mayores recursos para el financiamiento de gastos sociales, a consolidar la estabilidad macroeconómica, y a mejorar sustancialmente los efectos de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso.

El presente informe se propone, en su primera sección, brindar un diagnóstico de la situación tributaria actual de los países de América Latina, identificando los factores fundamentales que ponen en evidencia la elevada heterogeneidad existente entre los sistemas tributarios de la región. La segunda sección analiza aquellos componentes distintivos de las estructuras tributarias de la región como el diseño del IVA y del ISR, la imposición patrimonial y las recientes alternativas de tributación heterodoxa. La tercera sección está destinada al análisis de las consecuencias y efectos económicos asociados a la tributación en los países de la región, lo cual incluye el nivel de los gastos tributarios, la magnitud de la informalidad, el rol protagónico de la administración tributaria, el arraigado fenómeno de la evasión tributaria y el muy reducido impacto redistributivo de los impuestos. Por último, la cuarta sección indaga sobre cuestiones de economía política asociadas a las reformas tributarias en América Latina y plantea, finalmente, una enumeración de los ejes fundamentales que servirán de orientación en la implementación de una agenda indispensable para una segunda generación de reformas tributarias.

II. La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados

Vista como un todo, y a pesar de la heterogeneidad de los países que la componen, América Latina ha presenciado importantes cambios en lo que se refiere al nivel y la estructura de los ingresos tributarios recaudados. El ascenso sostenido de la carga tributaria promedio para la región muestra cierta regularidad pero, al mismo tiempo, esconde fuertes diferencias entre países que merecen ser analizadas. Notablemente, esta brecha de ingresos también se observa entre los países miembros de la OCDE, aunque a valores comparativamente superiores. En cambio, las estructuras tributarias de América Latina exhiben varias características en común que contrastan fuertemente con lo observado en la mayoría de los países desarrollados. La consideración de la magnitud y las implicancias de esos contrastes resulta crucial en la medida que se pretenda identificar aquellas áreas con mayores necesidades —y posibilidades— de introducir reformas tributarias superadoras.

A. La evolución del nivel de los ingresos tributarios en América Latina

Para entender los cambios relativamente recientes en la política tributaria regional es necesario remontarse varias décadas atrás en el tiempo con una visión de largo plazo.

A principios del siglo pasado los sistemas tributarios, tanto de los países desarrollados como subdesarrollados, estaban dominados casi exclusivamente por impuestos sobre el comercio internacional. Sin embargo, la caída de la demanda internacional de productos primarios durante la Gran Depresión de los años 30, los altos niveles de concentración de la riqueza y los esquemas proteccionistas de industrialización por sustitución de importaciones que se implementaron en varios países de la región obligaron la introducción de reformas para incrementar el nivel de los recursos fiscales (Cornia et al, 2011).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto macroeconómico completamente diferente, este cambio de paradigma se vio reforzado al adjudicarse a la política tributaria, además del clásico financiamiento de la provisión de bienes públicos, el objetivo fundamental de corregir la desigual distribución del ingreso que determinaba el mercado. Todo esto propició, en los países de la región, el fortalecimiento de la tributación sobre los ingresos a través del aumento de las alícuotas sobre individuos y empresas, lo cual derivó en mejoras en la equidad vertical de los sistemas tributarios, no así en términos de equidad horizontal por la presencia de una larga serie de exenciones, incentivos y regímenes especiales de tributación.

A comienzos de la década del 80 la “revolución neoliberal de la política fiscal” (Jenkins, 1995) implicó un cambio en los objetivos principales que guiaron a la política tributaria en los años subsiguientes: en detrimento del objetivo redistributivo, el énfasis del diseño tributario estuvo puesto en la eficiencia, la equidad horizontal y la adecuación de los ingresos tributarios. Siguiendo fielmente las recomendaciones en la materia de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los hacedores de política tributaria en América Latina promovieron una fuerte reducción en las alícuotas¹ de los impuestos al comercio internacional (vistos como fuente de ineficiencias en la producción local y en la asignación internacional de recursos), la introducción del Impuesto al Valor Agregado, la reducción en los valores y la cantidad de alícuotas del Impuesto sobre la Renta de personas naturales, la reducción sustancial del número de tributos vigentes (eliminando la mayoría cuya contribución a la recaudación era insignificante) y la ampliación de las bases tributarias para mejorar la equidad horizontal de los sistemas tributarios de la región².

Debido a esto, y a pesar de la visión crítica que muchos analistas poseen del Consenso de Washington y sus consecuencias sobre las economías de América Latina, no puede dejar de reconocerse su influencia sobre algunos de los “puntos fuertes” de los sistemas tributarios actuales, así como también sobre muchas de las debilidades que hoy muestran los mismos. De hecho, el énfasis en el perfeccionamiento de la administración tributaria (aún con avances relativos), el fortalecimiento del IVA y la simplificación de las estructuras tributarias encuentran su origen en ese contexto y suelen destacarse entre los logros alcanzados, mientras que los pobres efectos distributivos de los impuestos, la falta de equidad horizontal y la debilitada imposición sobre la renta personal que se observa actualmente en los países de la región se identifican, generalmente, entre sus principales cuestionamientos.

No menos cierto es que las políticas tributarias pregonadas por el Consenso y sustentadas en el enfoque de la “economía de oferta”, más allá de los profundos cambios que provocaron en las economías de la región, fracasaron en conducir a un proceso estable y sostenido de crecimiento económico que se tradujera, a su vez, en una mejora del bienestar general de la población. A nivel regional, la carga tributaria se redujo, el endeudamiento externo se incrementó (lo cual limitó aún más el crecimiento) y aumentó la desigualdad y la volatilidad fiscal.

Ante este panorama, una nueva etapa de la tributación latinoamericana puede distinguirse desde mediados de la década del 90, y especialmente a lo largo de la última década, en la cual el nivel de la recaudación tributaria en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la gran mayoría de los países de América

¹ Según Lora (2007), la tarifa promedio para importaciones en los países de Sudamérica cayó del 55% en 1985 hasta aproximadamente el 10% en el año 2000, mientras que en los países centroamericanos (además de México) la merma fue aún mayor, desde un 66% al 6% en promedio.

² Mahon (2004) profundiza sobre las causas que propiciaron esta serie de reformas.

Latina. Entre los años 1990 y 2010, la carga tributaria promedio de la región aumentó más del 42% pasando de 13,4% a 19,1% del PIB (ver cuadro 1).

En este alentador resultado incidieron, no obstante, un conjunto de factores que exceden lo estrictamente tributario. Por un lado, los gobiernos latinoamericanos han venido incorporando mejoras en el diseño de los respectivos sistemas tributarios a partir, por ejemplo, de un sostenido esfuerzo para lograr la reducción y eliminación de una larga lista de exenciones, deducciones y beneficios tributarios que habían sido concedidos en décadas pasadas con el fin de atraer inversiones extranjeras y que no siempre habían producido los frutos que se esperaban de las mismas. En ese sentido se observa una mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Sumado a esto, también se observaron importantes avances en la administración del IVA y del ISR que se tradujeron en un rápido incremento de la recaudación tributaria vinculada a los mismos. Asimismo, se introdujeron nuevos tributos sobre las transacciones financieras e impuestos mínimos que ayudaron a incrementar los recursos, elevaron el nivel de cumplimiento y que ampliaron la gama de instrumentos de política tributaria.

Debe señalarse también que el mencionado cambio de tendencia en la tributación de América Latina aconteció en un contexto macroeconómico favorable, con una reducción sustancial en el déficit de las cuentas públicas y en el nivel de endeudamiento de los países, donde se revitalizó la importancia de la acción del Estado en el aspecto distributivo vía tributos o transferencias. Precisamente, la reducción en los niveles de desigualdad permitió un aumento del consumo privado que se vio reflejado en la evolución de los impuestos que gravan bienes y servicios, junto con nuevas políticas domésticas de re-formalización de la economía que contribuyeron a la ampliación de las bases tributarias.

En algunos países de la región, el aumento de la carga tributaria se explica, además, por factores contingentes como i) el sostenido aumento del precio internacional de los *commodities* y minerales entre 2002 y 2009, que ha incrementado los ingresos fiscales (siendo una parte de ellos de carácter tributario, según el caso) en aquellos países de la región especializados en la explotación y comercialización de sus recursos naturales (lo cual se analizará más adelante en este informe), y ii) un contexto internacional caracterizado por la aceleración en las tasas de crecimiento económico mundial (sobre todo, de los países emergentes desde 2002/03), lo cual fue aprovechado por los países de la región a través de estrategias de apertura comercial y financiera junto con exitosos procesos de estabilización monetaria, observándose un aumento en la elasticidad tributaria (ex post) de los países de América Latina³.

Un elemento adicional que permitió que una mayor presión tributaria fuera aceptable para muchos consistió en el mayor énfasis puesto en los últimos años en el criterio de “reciprocidad fiscal” (*fiscal exchange*), a través del cual los gobiernos pueden aumentar los impuestos sí, respetando un pacto fiscal con los ciudadanos (CEPAL, 2010), procuran al mismo tiempo aumentar la cantidad y calidad de los servicios sociales que brindan a la sociedad (Fjeldstad et al, 2009). Como bien ha señalado Bird (2003): “en un marco democrático (Wickselliano) en el que las decisiones de gasto y de impuestos se toman conjuntamente... la estructura tributaria existente, cualquiera que sea, deberá suponerse que ha sido establecida con pleno conocimiento de sus consecuencias, lo que refleja el consentimiento de la sociedad en cuanto a que los beneficios de las acciones financiadas por el Estado más que compensan todos los costos de la tributación”.

Así, en el largo plazo, la legitimidad y la capacidad de aumentar los impuestos se ven afectadas por la mayor eficiencia lograda a través del gasto público. En este sentido, las reformas de la era neo-liberal redujeron el papel del Estado en la prestación de los servicios públicos, provocando que la clase media a menudo optara por las alternativas privadas y causando, de esta manera, una reducción en la calidad de los mismos y en la satisfacción de sus usuarios. Por el contrario, desde los inicios del siglo actual, ha habido un aumento de las transferencias sociales y una ampliación en el acceso a la atención primaria de la salud y la educación secundaria (Huber, 2009).

³ Cornia, G.A. Gómez Sabañi, J.C. y Martorano, B. (2011); “New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade”, UNU-WIDER WP 2011/70.

En el cuadro 1 se ha ordenado a los países de la región de acuerdo al nivel de carga tributaria alcanzado en el año 2010. Además, se ha realizado un agrupamiento de los mismos según el valor promedio de dicha variable acumulado entre los años 2005 y 2010. A partir del valor medio regional para dicho período (18,8% del PIB), se conformó el Grupo 2 con aquellos países cuya carga tributaria promedio se ubique en torno a +/- 20% respecto de dicho valor de referencia, mientras que los Grupos 1 y 3 incluyen aquellos casos que se ubican por encima y por debajo, respectivamente, de dichos límites (22,6% y 15,1% del PIB para el período mencionado).

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA^a (INCLUYE CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL)

(En porcentajes del PIB)

Países	1990	1995	2000	2005	2010
Grupo 1					
Argentina	16,1	20,3	21,5	26,9	33,5
Brasil	28,2	27,0	30,1	33,1	32,4
Uruguay	18,5	19,2	19,7	21,6	25,2
Grupo 2					
Nicaragua	9,0	14,2	17,5	20,3	22,9
Costa Rica	16,1	16,3	18,2	19,8	20,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,3	14,4	17,9	20,6	20,2
Chile ^b	17,0	18,5	18,9	20,7	19,6
Ecuador	9,7	9,6	11,6	13,1	19,6
Paraguay ^c	10,2	13,6	14,5	16,0	17,9
Panamá	14,7	17,1	16,7	14,6	17,7
Perú	11,8	15,4	13,9	15,8	17,4
Colombia	9,0	13,2	14,0	17,4	17,3
Honduras	12,9	14,2	14,3	15,7	15,7
Grupo 3					
El Salvador	10,5	13,0	12,2	14,1	14,9
República Dominicana	8,1	10,4	11,4	14,5	12,8
Guatemala	9,0	10,4	12,4	13,1	12,3
México ^d	12,3	11,1	11,9	11,1	11,8
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	13,3	13,6	15,9	11,4
Grupo 1	20,9	22,1	23,8	27,2	30,4
Grupo 2	12,0	14,7	15,8	17,4	18,9
Grupo 3	11,7	11,6	12,3	13,7	12,7
América Latina (18) ^e	13,4	15,1	16,1	18,0	19,1
OCDE (34) ^f	33,0	34,5	35,2	34,9	33,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012); "Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010" y CEPALSTAT (sólo para Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua).

^a Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluyen los ingresos de las provincias), Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá (hasta 1998 y 2010), Paraguay (hasta 2004), Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) dado que los datos no están disponibles.

^b En Chile, se produjeron modificaciones en el cálculo del PIB durante el año 2011.

^c El dato de la columna "1990" corresponde al año 1993. Los datos incluyen como ingresos tributarios a las contribuciones a cajas de jubilaciones y pensiones de ciertos sectores como el ferroviario, el bancario y el de la Administración Nacional de la Electricidad.

^d Siguiendo el criterio de la CEPAL, se excluyen los derechos sobre la producción de hidrocarburos (ver recuadro 1).

^e Promedio simple para los 18 países seleccionados de América Latina.

^f Promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE (incluye a Chile y México).

Este procedimiento es similar al que se ha seguido en informes anteriores⁴ en los cuales se había utilizado la información estadística contenida en la base de datos *CEPALSTAT*⁵ y el valor promedio de referencia para establecer el agrupamiento de países correspondía a un período de tiempo más prolongado (1990-2009). Sin embargo, en el presente informe se ha decidido, por un lado, aprovechar la información estadística contenida en la reciente publicación conjunta de la OCDE/CEPAL/CIAT (2012), al constituir la misma uno de los primeros intentos sistemáticos⁶ de contar con un cuerpo homogéneo de cifras e indicadores tributarios para países de América Latina bajo los mismos estándares y la clasificación utilizada por la OCDE con las previsible ventajas en términos de comparación internacional. Vale aclarar que a la fecha de realización de este informe, la base de datos citada incluía información sólo para 15 de los países de la región, por lo que se decidió agregar las cifras provenientes de la base *CEPALSTAT* para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua. Algo similar se llevó a cabo en el caso mexicano debido a las consideraciones que se presentan en el recuadro 1. No obstante ello, ha sido posible comprobar que, a pesar de pequeñas variaciones cuantitativas, las conclusiones generales se mantienen independientemente de la adopción de estas variantes metodológicas.

Por otro lado el presente documento, más que intentar explicar la naturaleza de los cambios observados en los sistemas tributarios durante las dos últimas décadas (lo cual se describe resumidamente en esta sección), está enfocado hacia los años futuros y la posibilidad de efectuar reformas tributarias concretas. Por lo tanto, la elección del período 2005-2010 para la obtención de valores promedios que posibilitan el ordenamiento de los países de acuerdo al nivel de la carga tributaria no sólo elimina la elevada volatilidad que podría darse en un año puntual para algunos de los países sino que, al considerar la tendencia sólo de los años recientes y no la del período 1990-2010, permite tener una idea más precisa de la potencialidad *ceteris paribus* de los países seleccionados tanto en nivel como en estructura de ingresos tributarios.

La heterogeneidad de casos es algo que resalta en América Latina especialmente en cuanto a la magnitud y la intensidad relativa de los cambios observados. Incluyendo los ingresos tributarios por contribuciones de la seguridad social, es posible encontrar varios casos que se destacan por el crecimiento acumulado de su nivel de carga tributaria en los últimos veinte años. Por ejemplo, Argentina se ha transformado en 2010 en el país de mayor recaudación tributaria (en términos del PIB) de América Latina alcanzando un valor de 33,5%⁷, lo cual lo ubica a un nivel similar al promedio calculado para los países miembros de la OCDE (33,8% del PIB). Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Nicaragua son otros de los casos que, a lo largo de los últimos veinte años, llegaron a duplicar su nivel de carga tributaria y se han colocado al nivel, e incluso por encima, del promedio regional en la actualidad (19,1% del PIB),.

Otros países muestran incrementos más razonables —pero no menos destacables— en esta variable con aumentos relativos que van del 30% al 70% entre extremos del período considerado, tal como se observa en Uruguay, Perú, Paraguay⁸, Costa Rica, Brasil. Incluso algunos de los países del Grupo 3 de menor carga tributaria dentro de la región exhiben importantes mejoras en términos de recaudación tributaria respecto de los valores registrados en 1990 como, por ejemplo, El Salvador

⁴ Ver, por ejemplo, Gómez Sabañi y Jiménez (2011b) “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina” (CAF), o bien Gómez Sabañi et al. (2012) “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos” (CEPAL).

⁵ Se pueden consultar en: <http://www.eclac.org/estadisticas>.

⁶ Se tiene conocimiento de la existencia de otra base de datos confeccionada conjuntamente por el BID y el CIAT (de próxima publicación) que contiene información fiscal de los países de la región, incluyendo ingresos provenientes de sistemas privados de seguridad social así como los derivados de la explotación de recursos naturales no renovables (aún sin ser recursos de carácter estrictamente tributario).

⁷ Los niveles de presión tributaria de Argentina para el año 2010 podrían estar sobreestimados en razón de las bases estadísticas utilizadas para el cálculo nominal del PIB del país.

⁸ Ello a pesar de ser el único país de la región que no cuenta hasta la actualidad con un impuesto sobre las rentas de personas naturales de acuerdo a los parámetros internacionales. Como señala Jorratt (2011), el Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) fue introducido mediante la Ley 2.421/04 pero su aplicación ha sido postergada en varias ocasiones previéndose su implementación recién a partir del 1° de enero de 2013.

(14,9% del PIB y un crecimiento cercano al 42% entre 1990 y 2010) y República Dominicana (12,8% del producto con un aumento del 58% entre esos años).

En contraste con la favorable tendencia regional en el nivel de ingresos tributarios, México y Venezuela (República Bolivariana de) conforman casos excepcionales en ese sentido. A pesar de ser la segunda economía de la región, el primero de ellos ha mostrado una notable dificultad para incrementar el nivel de carga tributaria a lo largo de las dos últimas décadas, aún si se aceptase considerar a los derechos sobre hidrocarburos como impuestos convencionales (véase el recuadro 1). Por su parte, los ingresos tributarios venezolanos han venido disminuyendo fuertemente desde 1990 —cuando el nivel de carga tributaria era el segundo a nivel regional— hasta la actualidad donde ocupa el último escalafón respecto a dicha variable. Este particular resultado se relaciona con una creciente dependencia fiscal, sobre todo en los últimos años, respecto de los ingresos no tributarios vinculados a la producción petrolera.

RECUADRO 1 LA CONTROVERSIA ACERCA DEL NIVEL DE CARGA TRIBUTARIA EN MÉXICO

Aún cuando no se ven afectadas las conclusiones generales en materia de política tributaria regional, es necesario señalar la discrepancia metodológica que plantea la existencia de los Derechos sobre Hidrocarburos al calcular el monto de ingresos tributarios para el caso de México.

En el presente documento se ha adoptado el enfoque utilizado por la CEPAL, el CIAT y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), el cual trata a los derechos que gravan la producción de hidrocarburos como ingresos no tributarios (asimilándolos a las regalías petroleras o mineras) y, por lo tanto, no forman parte de lo que se entiende como “carga tributaria” de dicho país. Sin embargo, la OCDE ha adoptado la solución de seguir la práctica predominante en las instituciones internacionales, en virtud de la cual se tratan a esos derechos como impuestos sobre la extracción de hidrocarburos y se los clasifica en el epígrafe “Otros impuestos sobre bienes y servicios específicos”.

Vale decir que, más allá de los argumentos que sostienen a cada uno de estos criterios de clasificación, las implicancias de la inclusión o la exclusión de los Derechos sobre Hidrocarburos dentro de los componentes de la carga tributaria de México pueden ser muy importantes, al punto tal de modificar drásticamente las conclusiones que pudieran obtenerse sobre el nivel de ingresos tributarios del Gobierno Federal mexicano en ambos casos.

Por ejemplo, el informe de Cornia, Gómez Sabaini y Martorano (2011) señala, sobre la base de datos de la CEPAL, que la carga tributaria de México no sólo es en la actualidad una de las más reducidas entre los países de América Latina sino que, a contramano de la tendencia regional, exhibe un leve retroceso luego del transcurso de los últimos veinte años (ver cuadro 1). De acuerdo a estos autores, y en línea con otras estimaciones similares, el nivel efectivo de ingresos tributarios en México se hallaría muy por debajo del nivel potencial que se corresponde con su nivel de desarrollo económico, determinando un índice de esfuerzo tributario cuyo valor (0,50) resulta muy inferior al promedio para 18 países de la región (0,80).

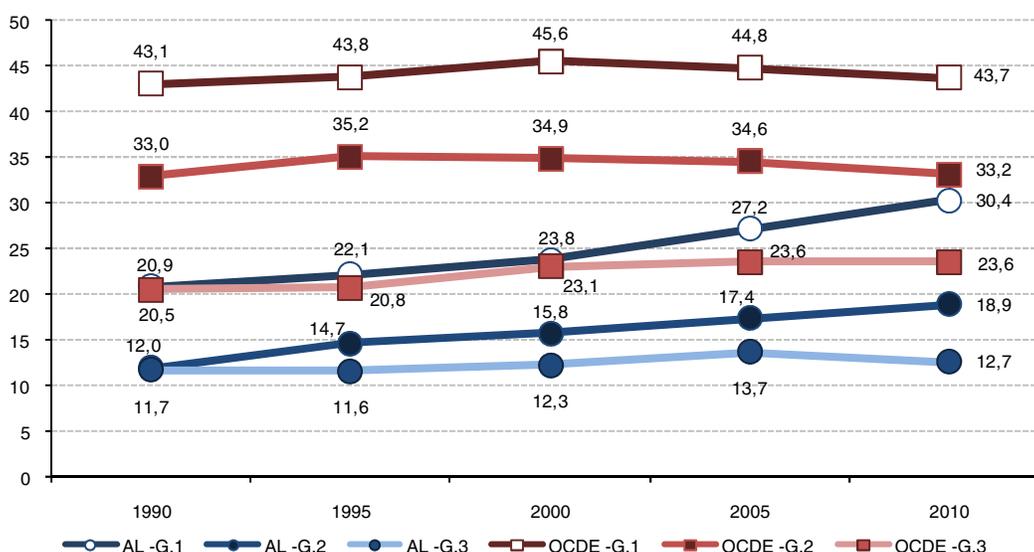
En cambio, si se adoptara el criterio de la OCDE y se contabilizaran a los Derechos sobre Hidrocarburos como ingresos tributarios, México habría alcanzado en 2010 un nivel de carga tributaria equivalente a 18,8% del PIB, lo que lo ubicaría levemente por debajo del promedio regional e implicaría un moderado aumento de 3 puntos porcentuales del PIB respecto de 1990 (15,8%). Asimismo, la consideración de estos valores ubicaría a México dentro del Grupo 2 (y no del Grupo 3) dentro del ordenamiento de países llevado a cabo en esta sección del documento y, aún más importante, el sesgo a favor de la imposición indirecta que se observa a nivel regional sería muy marcado en el caso mexicano dada la importante participación de estos derechos dentro de la estructura tributaria vigente.

Con la finalidad de evaluar y ponderar el nivel de carga tributaria actual en los países de América Latina siempre resulta útil efectuar comparaciones con lo que se observa en los países desarrollados. Aquí también se llevó a cabo un agrupamiento de los 34 países miembros de la OCDE a partir de los datos de carga tributaria (incluyendo las contribuciones de la seguridad social). De esta manera, se conformaron 3 grupos diferenciados por el nivel promedio de ingresos tributarios obtenidos entre 2005 y 2010 con las mismas condiciones ya explicitadas para los países latinoamericanos. El Grupo 1 de la OCDE quedó constituido por 8 países entre los que se encuentran los países nórdicos Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega más Italia, Austria y Bélgica (con valores de carga tributaria promedio 2005-2010 por encima de los 42 puntos del PIB); el Grupo 3 (de menor carga tributaria relativa) incluye a Estados Unidos, Corea, Turquía y los dos países latinoamericanos integrantes de la OCDE, es decir, Chile y México; mientras que el Grupo 2, en un rango de +/- 20% en torno al promedio regional del período 2005-2010 (34,5%), engloba al resto de los países (21) miembros del bloque económico contando, por ejemplo, con España, Alemania, Reino Unido, Canadá y Japón.

Como podrá entenderse, este tipo de agrupamiento es uno de los varios posibles. No obstante, la diferenciación del amplio número de países latinoamericanos y de los países miembros de la OCDE según su nivel promedio de carga tributaria entre 2005 y 2010 permite comprobar, además de la elevada heterogeneidad de casos, las distintas implicancias que puede tener determinada reforma de política tributaria según cada país y, con la cautela necesaria, brinda una idea aproximada de las brechas existentes entre países y de los “horizontes” a los cuales pueden apuntar cada uno de los sistemas tributarios de la región de acuerdo a su correspondiente nivel de ingresos tributarios.

En el gráfico 1 se presenta la evolución quinquenal de los valores promedio (simple) de la carga tributaria para cada grupo de países tanto de América Latina como de la OCDE. A simple vista pueden apreciarse las importantes diferencias que existen en cuanto al nivel de ingresos tributarios de los distintos grupos de países.

GRÁFICO 1
CARGA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (POR GRUPOS DE PAÍSES)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012); “Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010” y de OCDE (2011); “Revenue Statistics 1965-2010”.

Nota: Se aplican las mismas consideraciones para los países de América Latina mencionadas en el cuadro 1.

Como ya se ha mencionado, los ingresos tributarios en América Latina están muy por debajo del promedio calculado para los países de la OCDE. Sin embargo, puede observarse en el gráfico 1 que, aún mostrando una notable estabilidad a lo largo del tiempo, la carga tributaria promedio de los distintos grupos de países miembros de la OCDE muestra una tendencia levemente decreciente a partir del año 2000. Esto contrasta visiblemente con la evolución positiva que experimentaron los países latinoamericanos, especialmente en la última década, en sus niveles promedio de ingresos tributarios, lo cual se observa claramente para los Grupos 1 y 2 de América Latina (ascenso que también podría haberse reflejado en el Grupo 3 de no haber estado fuertemente influido por la baja performance recaudatoria de Venezuela en los últimos años).

Asimismo, la significativa brecha con los países desarrollados queda en evidencia también al considerar que el nivel promedio de ingresos tributarios en 2010 para todos los países latinoamericanos analizados (19,1% del PIB), si bien con una amplia dispersión, se encuentra sensiblemente por debajo del promedio para el Grupo 3 de la OCDE (23,6%), el cual incluye a México y a Chile como los dos países de menor carga tributaria en dicho bloque económico.

B. La evolución de la estructura tributaria en los países de la región

Si bien la elevada heterogeneidad entre países de América Latina obliga a proceder con cautela al momento de realizar cualquier análisis tributario que pretenda brindar un panorama general, en materia de estructura de los sistemas tributarios es posible encontrar ciertas características básicas que se repiten en la mayoría de los casos pudiéndolas identificar como tendencias de la tributación a nivel regional, tales como las siguientes.

En primer lugar, uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria latinoamericana ha sido el considerable aumento en la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios dentro del total de ingresos tributarios de la región y donde el IVA se ha erigido como el principal instrumento de recaudación de la mayoría de los países⁹. Como puede verse en el cuadro 2, el peso relativo de dichos tributos en la estructura tributaria promedio para América Latina pasó de un 25,3% en 1990 a un 35,4% de la recaudación total en 2010, lo que representa un incremento del 40% entre esos años. Vale remarcar que casi todo el aumento de la ponderación porcentual de este tipo de impuestos se materializó durante la década del noventa a raíz de las reformas tributarias que ampliaron la base tributaria y aumentaron la alícuota general del IVA, en especial en los países de menor carga tributaria dentro de la región (Grupo 2 y 3).

CUADRO 2
ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA, 1990 Y 2010
(En porcentajes de la recaudación total)

	América Latina (18)		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Renta y ganancias de capital	21,6	25,0	10,6	19,6	17,6	26,1	43,6	30,5
Seguridad social	17,3	17,8	28,5	24,0	14,9	17,7	10,1	9,3
Nómina salarial	0,7	0,6	0,7	1,0	0,9	0,5	0,4	0,4
Propiedad	3,8	3,9	5,7	6,8	3,7	3,0	1,9	2,3
Generales sin bienes y servicios	25,3	35,4	36,2	36,1	23,9	33,5	16,7	40,3
Sobre el valor agregado	21,8	31,9	29,3	26,5	22,8	31,8	11,9	40,2
Sobre las ventas y otros	3,5	3,5	6,9	9,6	1,1	1,7	4,7	0,1
Específicos sin bienes y servicios	26,3	15,3	15,2	11,2	33,0	16,8	24,4	16,7
Selectivos	11,8	8,8	10,5	4,8	14,2	10,5	8,5	9,7

(continúa)

⁹ En algunos países los impuestos sobre las ventas también son importantes y constituyen la base fundamental de los ingresos tributarios subnacionales. Por ejemplo, en Argentina el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) de potestad provincial; en Brasil el Impuesto a los Servicios (ISS) que recaudan los municipios; y en Colombia el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) cuya potestad también es atribuida a los gobiernos locales.

Cuadro 2 (conclusión)

	América Latina (18)		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Comercio internacional	12,7	5,6	2,6	6,1	18,2	5,3	12,3	5,5
Resto ^a	1,7	0,9	2,2	0,3	0,5	1,0	3,7	1,5
Otros impuestos ^b	5,1	1,9	3,1	1,3	6,1	2,4	2,9	0,6
Ingresos tributarios totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012) y CEPALSTAT (para Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México y Nicaragua). Sólo para el caso de Paraguay, el dato de la columna "1990" corresponde a la estructura tributaria del año 1993. Para los promedios regionales se calculó la participación relativa de estos recursos dentro de la estructura promedio para América Latina y la OCDE, lo cual no necesariamente equivale al promedio simple de los porcentajes mostrados por cada uno de los países considerados.

^a Incluye otros ítems de la categoría 5120 (utilidades de monopolios fiscales, impuestos sobre bienes de inversión, impuestos sobre servicios específicos y otros tributos menores).

^b Incluye el conjunto de impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes y realizar actividades económicas (por ejemplo, sobre vehículos automotores) de la categoría 5200 y otros tributos agrupados en la categoría 6000.

En contraposición, los impuestos específicos sobre bienes y servicios fueron perdiendo una parte importante de su peso relativo en la composición de la recaudación, pasando del 26,3% al 15,3% entre 1990 y 2010. Por una parte, el abandono del modelo de sustitución de importaciones en los años 80 motivó la reducción de los niveles y la dispersión de los aranceles de importación así como la supresión de los derechos de exportación vigentes en muchos de los países de la región, los cuales gravaban fundamentalmente a la producción primaria (Barreix et al., 2010). Esto derivó en una fuerte y progresiva caída de la participación porcentual de los tributos sobre el comercio internacional (de 12,7% a 5,6% en el período señalado), especialmente en los países de menor carga tributaria a nivel regional (Grupos 2 y 3) mientras que los países del Grupo 1 han mantenido la participación de este tipo de impuestos en torno al 6% del total recaudado. En este rubro, Argentina constituye un caso excepcional por haber reintroducido los derechos de exportación luego de la salida del régimen de convertibilidad en el año 2002, lo cual será comentado con mayor detalle más adelante.

De igual manera, en virtud de los procesos de simplificación tributaria aplicados en los esquemas tributarios de la región, los impuestos selectivos sobre el consumo y la producción de bienes y servicios experimentaron una merma en su participación relativa dentro de la estructura tributaria promedio para la región (de 11,8% a 8,8% entre 1990 y 2010). Así estos gravámenes quedaron limitados a un conjunto reducido de productos (bebidas alcohólicas, combustibles, tabaco, etc.), sobre todo en los países de mayor carga tributaria que lograron satisfactoriamente consolidar a los impuestos generales al consumo a través de la inclusión de un amplio conjunto de bienes y servicios dentro de la base gravable del IVA.

Notablemente, estos efectos contrapuestos (aumento del IVA y reducción de impuestos selectivos) han determinado que, desde hace más de dos décadas, la estructura tributaria promedio de América Latina mantenga un considerable sesgo hacia la imposición indirecta, la cual representa una proporción en torno al 50% del total de la recaudación ¹⁰. La composición típica de los sistemas tributarios de la región se completa con otros dos pilares fundamentales: los impuestos que recaen sobre los ingresos y las ganancias de capital (principalmente, el Impuesto sobre la Renta) y las contribuciones de la Seguridad Social.

¹⁰ Sin embargo, esta característica lejos está de ser exclusiva al caso latinoamericano. Hines y Summers (2009) muestran que si bien los países pequeños tienden a depender más fuertemente de la tributación sobre el consumo que los países más desarrollados, el proceso de globalización conduciría a que todos los países se convirtieran en economías pequeñas y abiertas por lo que el uso de este tipo de impuestos es probable que aumente a nivel mundial en los años futuros, con las importantes consecuencias distributivas que ello implica.

En el primer caso debe destacarse el incremento alcanzado en las últimas dos décadas para casi todos los países de la región¹¹, aún cuando las alícuotas del ISR se hayan reducido de manera marcada, en consonancia con la tendencia internacional, respecto de los valores vigentes en los años 80 y 90. Actualmente, los ingresos aportados por estos tributos, representan el 25% de la carga tributaria promedio en América Latina y mostraron un aumento sustancial fundamentalmente desde los primeros años de la década pasada debido a la ampliación parcial de algunas bases tributarias que gravan a los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones mínimos, las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes primarios.

Por su parte, las contribuciones para el financiamiento de los sistemas de Seguridad Social han mantenido estable su participación dentro de la estructura tributaria promedio de América Latina en torno al 17-18% sobre el total (cuadro 2). Sin embargo, en este segmento las diferencias entre países de la región son más amplias ya que en los países de mayor carga tributaria (Grupo 1), con regímenes previsionales más consolidados, estos impuestos recaudan hasta 3 y 4 veces más en porcentajes del PIB y hasta el doble en términos del total recaudado respecto de los países que conforman los Grupos 2 y 3 (ver cuadro 3 más abajo).

Por último, además de los impuestos sobre la nómina (vigentes en sólo 4 de los 18 países de la región analizados y con una exigua recaudación) y algunos gravámenes menores, las estructuras tributarias de América Latina también cuentan con un discreto aporte de los tributos que recaen sobre el patrimonio, los cuales han representado una proporción casi constante y cercana 4% de la recaudación global entre 1990 y 2010. Aquí, como en el caso de los recursos tributarios de la Seguridad Social, los países del Grupo 1 explican casi la totalidad de esta evolución ya que son los únicos donde estos impuestos han aumentado levemente en términos del PIB, mostrando valores poco significativos en el resto de los países de la región.

Dadas estas cualidades distintivas de la estructura tributaria latinoamericana, resulta fundamental identificar cuáles son las diferencias más notorias que se advierten cuando se compara con la situación observada en los países de la OCDE. En el Cuadro 3 se presentan las cifras de recaudación tributaria, por tipo de impuesto y en porcentajes del PIB, para el promedio regional y para los grupos de países conformados (según el nivel promedio de carga tributaria entre 2005-2010) tanto para América Latina como para los países de la OCDE. En resumidas cuentas puede señalarse que:

- a) El contraste más evidente se da en la imposición sobre los ingresos y las ganancias de capital ya que el ISR genera, en promedio para los 34 países de la OCDE, más de dos veces la recaudación que, en términos del PIB, han promediado los 18 países de América Latina en 2010 (11,3% vs. 4,8% respectivamente). Esta brecha, si bien se ha estrechado en parte respecto de lo que se observaba hace veinte años¹², es actualmente de tal magnitud que el grupo de mayor ingreso promedio por ISR en la región (Grupo 1 con 6,0% del PIB) ni siquiera alcanza el nivel promedio del tributo para el grupo de menor carga tributaria de la OCDE (Grupo 3 con 7,3% del producto).
- b) En los ingresos obtenidos por el pago de contribuciones de la Seguridad Social también existen marcadas diferencias entre ambos grupos de países. Un bajo nivel de cobertura y varias reformas aplicadas para la implementación de regímenes de capitalización -que no conforman la carga tributaria- hicieron que al día de hoy sólo algunos de los países latinoamericanos posean sistemas previsionales afianzados. Brasil (8,4%), Argentina (7,1%) y Uruguay (6,3%)

¹¹ La excepción en este caso está constituida por Venezuela, donde a inicios de los años noventa el ISR aplicado sobre los ingresos obtenidos por la empresa estatal PDVSA generaba el 83,7% de la recaudación total (15,6% del PIB), la cual se fue reduciendo a través de los años como consecuencia de reformas fiscales sobre los instrumentos de apropiación estatal de los recursos económicos derivados de la producción petrolera.

¹² No sólo por el aumento de la recaudación del tributo en los países de la región sino porque en 1990 aún no se habían agregado los miembros más recientes de la OCDE (Europa Oriental, México y Chile) que claramente incidieron negativamente en el valor promedio resultante dadas las características de sus respectivas estructuras tributarias.

encabezan actualmente el escalafón regional de recaudación (en términos del PIB) de este tipo de recursos, ubicándose por encima de países desarrollados como Estados Unidos (6,5%), el Reino Unido (6,7%) y Suiza (6,9%). Sin embargo, existe una brecha considerable respecto de otros países de la OCDE como Alemania (14,2%), Bélgica (14,2%), Francia (16,6%) o Italia (13,6%), la cual se agiganta cuando se compara con el resto de los países latinoamericanos, en muchos de los cuales la recaudación de estos recursos no alcanza el 2% del PIB.

- c) En cuanto a los impuestos generales sobre bienes y servicios, el fuerte crecimiento de la recaudación del IVA en casi todos los países de la región ha provocado un notable acercamiento entre los promedios regionales levemente por debajo del 7% del PIB. En este resultado, incide mayormente el aporte de Argentina y Brasil donde, además de obtener cuantiosos ingresos a partir del IVA (7,9% y 7,5% del PIB, respectivamente), se aplican impuestos sobre las ventas (generalmente de potestad subnacional) que también reportan un monto considerable de ingresos tributarios.
- d) En los tributos específicos sobre bienes y servicios hay una llamativa similitud en cuanto a los niveles promedio de recaudación aunque con distintas composiciones: los impuestos selectivos representan una mayoritaria parte de los mismos en los países de la OCDE y algo más de la mitad en América Latina, donde aún tienen algún peso relativo los gravámenes sobre el comercio internacional, no así en los sistemas tributarios de los países desarrollados donde han virtualmente desaparecido como instrumento de recaudación.
- e) Por último, los impuestos sobre la nómina salarial representan un porcentaje casi insignificante en ambos grupos de países, mientras que para la tributación patrimonial, si bien no aporta una porción de ingresos muy significativa, el nivel promedio de estos recursos en los países de la OCDE equivale al doble del valor promedio para América Latina, donde sólo adquieren cierta relevancia en los países del Grupo 1 (al nivel del Grupo 1 de la OCDE) y las mayores diferencias se observan entre el Grupo 2 y el Grupo 3 de ambos conjuntos.

CUADRO 3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, 1990 Y 2010
(En porcentajes del PIB)

Tipo de Impuestos	Promedio simple para:	TOTAL		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
		1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Renta y ganancias de capital	AL (18)	2,9	4,8	2,2	6,0	2,1	4,9	5,1	3,9
	OCDE (34)	12,5	11,3	15,9	16,4	12,7	10,3	6,4	7,3
Seguridad social	AL (18)	2,3	3,4	6,0	7,3	1,8	3,3	1,2	1,2
	OCDE (34)	7,6	9,1	11,9	11,7	6,8	9,3	3,1	4,5
Nómina salarial	AL (18)	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1
	OCDE (34)	0,3	0,4	0,6	1,0	0,3	0,2	0,1	0,1
Propiedad	AL (18)	0,5	0,7	1,2	2,1	0,4	0,6	0,2	0,3
	OCDE (34)	1,8	1,8	1,5	1,8	2,1	1,8	1,4	1,6
Generales sin bienes y servicios	AL (18)	3,4	6,8	7,6	11,0	2,9	6,3	2,0	5,1
	OCDE (34)	5,9	6,9	7,8	8,1	5,6	6,9	3,7	4,7
Sobre el valor agregado	AL (18)	2,9	6,1	6,1	8,0	2,7	6,0	1,4	5,1
	OCDE (34)	5,3	6,6	7,6	8,0	4,7	6,7	3,2	4,3

(continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

Tipo de Impuestos	Promedio simple para:	TOTAL		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
		1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Sobre las ventas y otros	AL (18)	0,5	0,7	1,4	2,9	0,1	0,3	0,6	0,0
	OCDE (34)	0,6	0,2	0,1	0,1	0,9	0,3	0,5	0,4
Específicos sin bienes y servicios	AL (18)	3,5	2,9	3,2	3,4	3,9	3,2	2,9	2,1
	OCDE (34)	4,1	3,5	4,6	3,6	4,0	3,4	3,4	3,9
Selectivos	AL (18)	1,6	1,7	2,2	1,5	1,7	2,0	1,0	1,2
	OCDE (34)	2,7	2,7	3,5	2,8	2,7	2,8	1,3	2,2
Comercio internacional	AL (18)	1,7	1,1	0,5	1,9	2,2	1,0	1,4	0,7
	OCDE (34)	0,6	0,1	0,3	0,0	0,6	0,1	1,2	0,4
Resto ^a	AL (18)	0,2	0,2	0,5	0,1	0,1	0,2	0,4	0,2
	OCDE (34)	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,4	0,9	1,4
Otros impuestos ^b	AL (18)	0,7	0,4	0,6	0,4	0,7	0,4	0,3	0,1
	OCDE (34)	0,8	0,9	0,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,7
Ingresos tributarios totales	AL (18)	13,4	19,1	20,9	30,4	12,0	18,9	11,7	12,7
	OCDE (34)	33,0	33,8	43,1	43,7	32,3	32,6	18,9	22,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012) y CEPALSTAT (para Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México y Nicaragua). Sólo para el caso de Paraguay, el dato de la columna "1990" corresponde a la estructura tributaria del año 1993. Para los promedios regionales se calculó la participación relativa de estos recursos dentro de la estructura promedio para América Latina y la OCDE, lo cual no necesariamente equivale al promedio simple de los porcentajes mostrados por cada uno de los países considerados.

^a Incluye otros ítems de la categoría 5120 (utilidades de monopolios fiscales, impuestos sobre bienes de inversión, impuestos sobre servicios específicos y otros tributos menores).

^b Incluye el conjunto de impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes y realizar actividades económicas (por ejemplo, sobre vehículos automotores) de la categoría 5200 y otros tributos agrupados en la categoría 6000.

Finalmente cabe mencionar que, más allá de los distintos niveles existentes entre los países en materia del volumen de producción, del nivel de ingreso per cápita y del coeficiente de concentración del ingreso de cada uno de ellos, se pueden identificar tres factores que contribuyen a generar la gran dispersión en las presiones tributarias indicadas. Estos son, por un lado, las distintas formas de financiamiento de los programas de seguridad social, la estructura de la organización política del Estado según sean estos de tipo federal o unitario, y la existencia de distintas fuentes de recursos naturales aptas como para generar sustanciales montos de ingresos fiscales adicionales. Por ello, se analizarán seguidamente estos distintos elementos.

C. Tres factores que muestran la heterogeneidad existente en la comparación de los sistemas tributarios de la región

1. El financiamiento de la Seguridad Social

En lo que respecta al financiamiento del Estado a través de aportes individuales de los ciudadanos el rol que desempeñan las contribuciones de la Seguridad Social constituye un elemento diferenciador entre los países de la región. En efecto, es posible encontrar dentro de la región países con sistemas de pensiones (y jubilaciones) muy desarrollados que movilizan una cuantiosa masa de recursos monetarios provenientes de

los trabajadores formales, al mismo tiempo que se observan estructuras previsionales rudimentarias en otros países donde, por distintas razones, no se ha avanzado concretamente en ese sentido.

Asimismo, la naturaleza de las instituciones que brindan las prestaciones difiere entre países y aparece como una característica a tener en cuenta en la clasificación de los mismos (Cetrángolo, 2009). En general, el sistema público se caracteriza por disponer de una cotización no definida (tiende a aumentar a largo plazo por causa del envejecimiento de la población y maduración del sistema), régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC), y administración pública (por una entidad autónoma o directamente por el Estado). En un sistema privado la cotización es definida (fija en el largo plazo aunque el envejecimiento de la población forzará eventualmente su incremento o reducción del monto de la pensión), régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI), y administración privada, aunque también puede ser múltiple (pública, privada y mixta).

En particular, la región ha sido el escenario de fuertes modificaciones en la participación del Estado y su financiamiento en los últimos años, y muchos de estos procesos de reforma están aún en una etapa de transición. Así, en algunos países se han implementado reformas de tipo “estructural”, donde el sistema público es sustituido total o parcialmente por uno privado, y en otros casos las reformas fueron de tipo “paramétricas”, mediante las cuales se intenta fortalecer financieramente un sistema público de largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo, o tomando otras medidas (Mesa-Lago, 2004).

Lamentablemente, la situación que presenta cada uno de los sistemas no siempre resulta fácil de clasificar. De manera especial, los procesos de reforma que han intentado responder a las crisis de los antiguos sistemas de Seguridad Social y los que, de manera coincidente o no con aquellos procesos, se han instrumentado para lograr niveles de cobertura más amplios, han determinado la conformación de sistemas cada vez más híbridos, tal como se presenta a continuación.

CUADRO 4
REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Modelo, país y fecha de inicio de las reformas	Régimen financiero	Cotización Administración	
Reformas estructurales			
Modelo Sustitutivo de Capitalización Individual (sistema privado reemplaza al sistema público)			
Chile: Mayo 1981			
Bolivia: Mayo 1997			
México: Septiembre 1997	Capitalización plena individual (CPI)	Definida	Privada ^a
El Salvador: Mayo 1998			
R. Dominicana: 2003-2006			
Modelo Paralelo de Capitalización Individual (competencia entre sistemas público y privado)			
Perú: Junio 1993	Reparto ^b	No definida	Pública
Colombia: Abril 1994	ó CPI	ó Definida	ó Privada ^a
Modelo Mixto de Capitalización Individual (sistemas público y privado se complementan)			
Argentina: Julio 1994 ^c			
Uruguay: Abril 1996	Reparto ^b	No definida	Pública
Costa Rica: Mayo 2001	y CPI	y Definida	y Múltiple
Ecuador: 2004			

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Modelo, país y fecha de inicio de las reformas	Régimen financiero	Cotización Administración	
Cuentas Nacionales Brasil (RGPS Privado)	Reparto	Definida	Pública
Reformas paramétricas o sin reformas Argentina (Octubre 2008); Brasil (resto) ; Cuba ; Guatemala ; Haití ; Honduras ; Nicaragua ; Panamá ; Paraguay ; Venezuela (República Bolivariana de) y países de habla inglesa.	Reparto o Capitalización parcial colectiva (CPC)	No definida Pública	

Fuente: Mesa-Lago, C. (2004) y Cetrángolo, O. (2009).

^a Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

^b En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica.

^c En octubre de 2008, el sistema de capitalización (AFJP) fue absorbido por el sistema público de reparto.

En un informe publicado por la CEPAL (2006), se presentó una clasificación de las diversas situaciones, básicamente atendiendo a ordenar los diferentes sistemas de Seguridad Social de acuerdo con su forma de financiamiento, teniendo en cuenta que, como consecuencia de las privatizaciones totales o parciales de los sistemas de pensiones y en ciertos casos de salud, en algunos países de la región las cotizaciones a la Seguridad Social perdieron importancia relativa como fuente de recaudación. Si bien es difícil establecer lineamientos precisos, se pueden distinguir algunas situaciones generales, determinadas por el carácter de los aportes (obligatorios o voluntarios), la naturaleza de las instituciones a cargo de las prestaciones y el efecto redistributivo de su financiamiento:

- a) Si los aportes son obligatorios, el sistema está a cargo de instituciones públicas y las prestaciones cumplen una función redistributiva, es evidente que se las debe considerar como parte de la presión tributaria y el gasto pertinente debe considerarse público. Ejemplos de estos casos son los sistemas de pensiones de Brasil, Costa Rica, Panamá y Paraguay. En Argentina, desde julio de 1994 hasta octubre de 2008, sólo se consideran ingresos tributarios los aportados al sistema público de reparto (actualmente el único vigente).
- b) Si los aportes son obligatorios y el sistema está a cargo de instituciones públicas pero las prestaciones no cumplen una función redistributiva, sino que se organizan según el “principio del beneficio”, el gasto es público pero los recursos no tendrán carácter de tributarios. Un ejemplo sería un sistema puro de cuentas nacionales como el RGPS del sector privado en Brasil.
- c) Cuando los aportes están a cargo de instituciones privadas, independientemente de si son obligatorios o voluntarios y de que financian o no prestaciones con criterio redistributivo, no debieran formar parte del gasto público ni sus recursos debieran formar parte de la presión tributaria. Casos de este tipo lo constituyen las administradoras de fondos de pensión de sistemas como el chileno y el argentino (entre 1994 y 2008).

Obviamente, más allá de estas consideraciones generales orientadoras, cada país tiene su propia organización de sus cuentas públicas y presenta la información de acuerdo con sus propios requerimientos. No obstante, siguiendo el criterio presentado por CEPAL (2006), a lo largo de este trabajo las contribuciones de la Seguridad Social se considerarán parte integrante de la carga tributaria en la región, para lo cual se presenta seguidamente el cuadro 5 con un análisis detallado de la magnitud absoluta y relativa de estos recursos públicos en cada uno de los países seleccionados.

CUADRO 5
INGRESOS TRIBUTARIOS POR CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Países	En porcentajes del PIB			En porcentajes del total		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	4,1	3,4	7,1	25,3	15,8	21,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,2	1,7	1,8	12,9	9,4	9,0
Brasil	6,8	7,1	8,4	24,0	23,5	26,0
Chile	1,5	1,4	1,4	9,0	7,3	6,9
Colombia	0,7	2,4	2,1	7,9	17,1	12,2
Costa Rica	4,4	5,1	6,0	27,2	28,0	29,4
Ecuador	2,2	1,4	4,4	22,5	12,3	22,5
El Salvador	1,4	2,0	1,7	13,3	16,4	11,6
Guatemala	1,4	1,9	1,9	10,9	13,5	12,0
Honduras	0,5	0,5	1,1	6,1	3,9	9,0
México ^a	2,1	1,8	1,6	17,2	15,1	13,7
Nicaragua	0,9	3,0	4,8	10,2	16,9	20,8
Panamá	4,5	6,4	6,1	30,4	38,2	34,6
Paraguay ^b	0,9	3,7	4,1	9,3	25,7	22,8
Perú	0,9	1,7	1,6	7,7	12,1	9,4
República Dominicana	0,1	0,1	0,1	0,8	1,1	0,8
Uruguay	7,1	7,4	6,3	38,3	37,3	25,0
Venezuela (República Bolivariana de)	0,9	0,7	0,5	4,9	5,4	4,8
América Latina (18) ^c	2,3	2,9	3,4	17,3	17,8	17,8
OCDE (34)	7,6	8,9	9,1	23,1	25,2	27,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012) y CEPALSTAT (para Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México y Nicaragua).

- ^a Dato de CEPALSTAT que, a diferencia del criterio de la OCDE, excluye la parte del financiamiento del sistema de Seguridad Social mexicano aportado por el propio Gobierno Federal, la cual no se considera parte de la carga tributaria.
- ^b El dato de la columna "1990" corresponde al año 1993. Las cifras incluyen a las contribuciones a cajas de jubilaciones y pensiones de ciertos sectores como el ferroviario, el bancario y el de la Administración Nacional de la Electricidad.
- ^c Para los promedios regionales se calculó la participación relativa de estos recursos dentro de la estructura promedio para América Latina y la OCDE, lo cual no necesariamente equivale al promedio simple de los porcentajes mostrados por cada uno de los países considerados.

Como puede observarse, las contribuciones de la Seguridad Social revisten una importancia crucial en la composición de la carga tributaria de algunos países, destacándose los casos de Panamá, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, Uruguay y Brasil con una participación relativa que superó el 20% durante el año 2010. En el caso particular de Argentina, la introducción del sistema privado de capitalización individual restó ingresos tributarios al gobierno general de ese país durante la última parte de la década del '90 y gran parte de la década pasada, los cuales se recuperaron fuertemente desde finales de 2008 cuando se unificaron los sistemas paralelos de seguridad social en un único sistema público de reparto.

En contraposición, en varios países de la región estos recursos representan actualmente menos del 15% de las respectivas estructuras tributarias. Sin embargo, las causas de estos magros resultados recaudatorios son diversas y varían según cada país ya que, más allá de las diferencias en el grado de desarrollo de cada sistema previsional, en algunos casos estas cifras se explican como consecuencia de los procesos de reforma estructural de sus sistemas previsionales, especialmente en los casos de Chile, Colombia y México.

2. La composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales

América Latina en las dos últimas décadas tuvo una fuerte tendencia a la descentralización. Esto se vio reflejado en los países federales por el traspaso de parte de las funciones del gobierno federal hacia los niveles inferiores de gobierno; en los países unitarios con múltiples niveles de gobierno en los que se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales, y, finalmente, en países tradicionalmente unitarios y muy centralizados a través de la creación de nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución de importantes políticas públicas o, simplemente, su mera gestión (Jiménez y Viñuela, 2004).

Los procesos de descentralización de la región se han caracterizado por la diversidad y heterogeneidad de situaciones. Ello abarca diferentes aspectos, que van desde las características institucionales y democráticas de los países a distintas motivaciones, marcos institucionales, dinámicas del proceso, sectores involucrados y grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, además, por supuesto, de la propia estructura social y económica de cada caso (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009).

A pesar de esta marcada heterogeneidad, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias —y, por lo tanto de responsabilidades de gasto— y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales —necesidades de financiamiento— entre distintos niveles de gobierno.

Rezende y Veloso (2010) destacan que el proceso de implementación de la descentralización tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década del ochenta, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

En una segunda ola de mediados de los noventa, las reformas tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad) como en años anteriores sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica.

Este proceso, en sus diferentes períodos, se dio principalmente vía gasto público (en lugar de los ingresos), sin embargo la situación es bastante heterogénea. En términos generales, Argentina y Brasil (países federales) han alcanzado los mayores niveles de descentralización fiscal subnacional, tanto si se mide en términos del gasto como de los ingresos, seguidos de Colombia y Bolivia (Estado Plurinacional de) (entre los países unitarios)¹³.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales es importante, la forma en cómo los gobiernos subnacionales financien tales servicios es una preocupación clave. El financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios¹⁴, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, etc.); b) transferencias intergubernamentales, y c) endeudamiento subnacional (o una combinación de las tres).

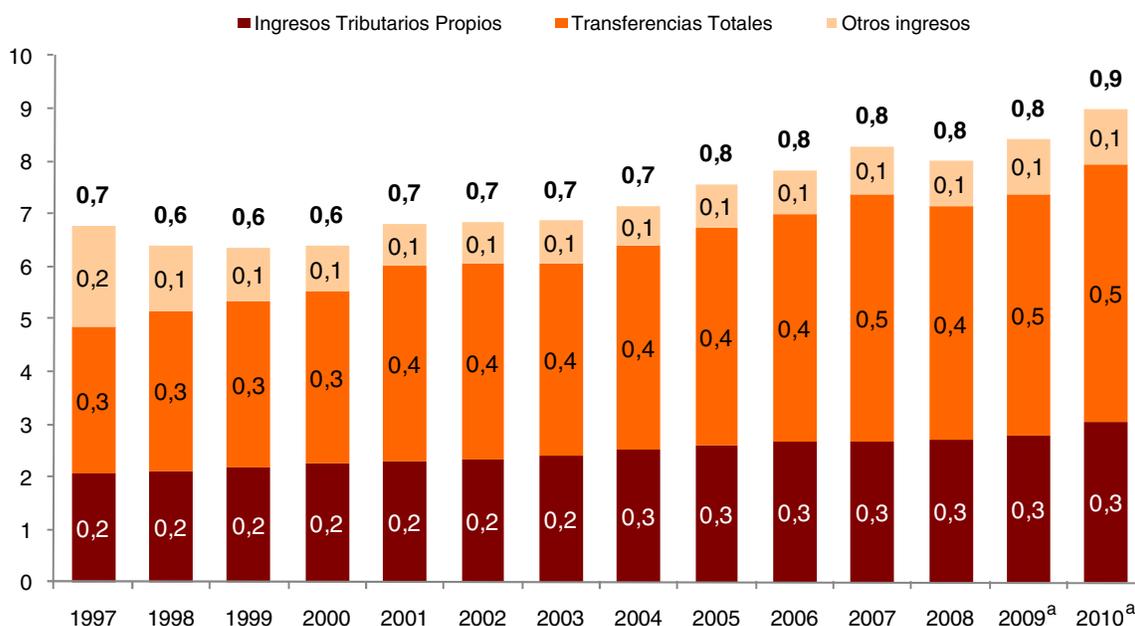
Como se puede observar en el gráfico 2, los ingresos fiscales totales de estos gobiernos han crecido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no por el incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio

¹³ Aghón, G. y Edling, H. -compiladores- (1997); “Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo”, CEPAL-GTZ.

¹⁴ Debe aclararse que, en sentido estricto, se define a los ingresos subnacionales propios como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2010). Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible.

para un conjunto de 8 países de la región¹⁵, las transferencias totales aumentaron en un 2,1% del producto entre 1997 y 2010, en tanto que los recursos tributarios propios apenas pasaron de 2,1% del PIB a 3,1% en ese mismo período¹⁶.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS TOTALES EN GOBIERNOS SUBNACIONALES
PROMEDIO PARA 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: El concepto de gobiernos subnacionales se refiere a las provincias en el caso de Argentina; prefecturas y municipios en Bolivia (Estado Plurinacional de); estados y municipios en Brasil; municipios en Chile; departamentos y municipios en Colombia; gobiernos locales (cantones) en Costa Rica; consejos provinciales y municipios en Ecuador; estados y municipios en México.

^a Los datos para Argentina, Colombia, Ecuador y México corresponden a proyecciones realizadas por CEPAL.

En la mayoría de los países con cierto grado de descentralización fiscal se puede comprobar una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales respecto del sistema de transferencias con el que cada gobierno central complementa el financiamiento de sus responsabilidades de gasto, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Según datos de CEPAL, en México los ingresos por transferencias de los respectivos gobiernos subnacionales alcanzaron un valor de 8,3% del PIB en 2010, lo que equivale a más del 85% de los ingresos totales recibidos por estas entidades. En Argentina (9,8% del PIB en 2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (7,8%) y Ecuador (3,5%) también la importancia de este tipo de recursos supera el 60% del total ingresado a nivel subnacional.

Por otra parte, debe admitirse que la descentralización de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales ha sido relativamente débil en la mayoría de los países de la región, si bien ha estado sujeta a las particularidades propias de cada país. Como resultado, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta

¹⁵ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

¹⁶ Para un análisis pormenorizado de los sistemas de transferencias aplicados en cada país de la región, se recomienda consultar el trabajo de Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009a) "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", CEPAL.

pobre evolución se relaciona con el escaso nivel y la acotada estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno.

Sin embargo, hay excepciones a la regla. La más notable corresponde a Brasil donde los gobiernos subnacionales (Estados + Municipios) aportan cerca del 28% de la recaudación tributaria total (unos 9,1 puntos del PIB). En un segundo escalafón de países se encuentran Argentina y Colombia, en los cuales los niveles subnacionales han aportado aproximadamente un 15% de la recaudación total, lo cual también obliga a considerarlos a la hora de realizar análisis tributarios (cuadro 6). Como ya se mencionó, en el resto de los países, los gobiernos centrales no han avanzado de manera significativa en la descentralización de los recursos tributarios. De este modo, en estos países la recaudación tributaria subnacional representa, en promedio, entre el 1,5% y el 6,2% de los ingresos tributarios totales de cada país.

CUADRO 6
ATRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, AÑO 2010

	Gobierno central + Seguridad social ^a	Gobierno estatal	Gobierno local	Total	Gobierno central + Seguridad social ^a	Gobierno estatal	Gobierno local	Total
	<i>En porcentajes del PIB</i>				<i>En porcentajes del total recaudado</i>			
Países federales								
Argentina	28,7	4,8	--	33,5	85,8	14,2	--	100,0
Brasil	23,3	7,8	1,3	32,4	71,9	23,9	4,1	100,0
México	11,2	0,4	0,2	11,8	94,9	3,4	1,7	100,0
Venezuela (República Bolivariana de)	11,4	--	--	11,4	100,0	--	--	100,0
Países unitarios								
Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,3	--	0,9	20,2	95,6	--	4,4	100,0
Chile	18,4	--	1,2	19,6	93,8	--	6,2	100,0
Colombia ^b	14,4	0,5	2,4	17,3	83,2	3,1	13,7	100,0
Costa Rica	19,9	--	0,6	20,5	97,0	--	3,0	100,0
Ecuador	19,6	--	--	19,6	100,0	--	--	100,0
El Salvador	14,9	--	--	14,9	100,0	--	--	100,0
Guatemala	12,1	--	0,2	12,3	98,5	--	1,5	100,0
Honduras	15,7	--	--	15,7	100,0	--	--	100,0
Nicaragua	22,9	--	--	22,9	100,0	--	--	100,0
Panamá	17,7	--	--	17,7	100,0	--	--	100,0
Paraguay	17,2	--	0,8	17,9	95,8	--	4,2	100,0
Perú	16,6	--	0,7	17,4	95,8	--	4,2	100,0
República Dominicana	12,8	--	--	12,8	100,0	--	--	100,0
Uruguay	25,2	--	--	25,2	100,0	--	--	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012) y CEPALSTAT (para Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México y Nicaragua).

Nota: Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá (hasta 1998 y 2010), Paraguay (hasta 2004), Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela (Estado Plurinacional de) dado que los datos no están disponibles.

^a Los ingresos por contribuciones de la Seguridad Social se asignaron a la esfera del gobierno central ya que, en general, los sistemas previsionales vigentes son administrados a nivel nacional y, aunque pudiera existir en algún país de la región un régimen a nivel subnacional (por ejemplo, Argentina) el monto de recursos involucrados es de carácter marginal y no se halla disponible a los fines de este trabajo.

^b Colombia es constitucionalmente un país unitario con una estructura política descentralizada.

Los impuestos que más frecuentemente se atribuyen a las instancias subnacionales son aquellos que gravan la propiedad, las licencias de vehículos automotores, las tasas por servicios específicos, así como ciertas tasas municipales, en todos los cuales el potencial de generación de ingresos es relativamente limitado en comparación con las bases tributarias atribuidas a los órganos centrales, tales como el IVA o los impuestos sobre la renta (OCDE/CEPAL/CIAT, 2012).

En los países de la región que registran la mayor carga tributaria en sus niveles subnacionales se destaca también la relevancia de algunos impuestos generales al consumo, los cuales se han transformado en los últimos años en la principal fuente de recursos tributarios propios de su respectivo nivel de gobierno.

En Brasil, los impuestos sobre las ventas fueron adoptados por los tres niveles de gobierno lo cual implica dificultades de coordinación interjurisdiccional. Además del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), recaudado por el gobierno federal, los gobiernos estatales poseen potestad tributaria plena sobre el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que grava a los bienes y servicios en todas las etapas pero de manera general, cubriendo una base de imposición mucho más amplia que el IPI. Asimismo, los municipios administran y recaudan el Impuesto sobre Servicios (ISS) que grava toda prestación de servicios estipulada en la legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. En el caso de Argentina, la fuente principal de ingresos tributarios de las provincias es el Impuesto a los Ingresos Brutos, mientras que en Colombia los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios también desempeñan un rol preponderante en el financiamiento subnacional, destacándose entre ellos el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) de potestad municipal (Gómez Sabañi y Jiménez, 2011a).

En definitiva debe enfatizarse que, si bien la baja recaudación de los impuestos propios representa un problema para los procesos de descentralización, cuando se evalúa la cantidad de gastos que los gobiernos intermedios y locales tienen que financiar, no parece que haya mucho margen adicional para reasignar potestades tributarias. Al respecto, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales, amén de su potencialidad acotada para generar recursos propios, les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se observa en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina.

3. Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales

Un tercer elemento respecto a la diversidad de fuentes de financiamiento que disponen los países de la región y que determina, en varios casos, el nivel de carga fiscal resultante está relacionado con la considerable relevancia que adquieren los ingresos fiscales obtenidos a partir de la explotación de recursos naturales. En particular, esto puede tener una fuerte influencia sobre la política tributaria de estos países, especialmente en tres cuestiones centrales: la forma de apropiación estatal de las rentas generadas por estas actividades económicas, los efectos que estos ingresos públicos adicionales tienen sobre la economía doméstica y las distintas opciones de utilización de estos recursos por parte de cada Estado para consolidar el crecimiento económico.

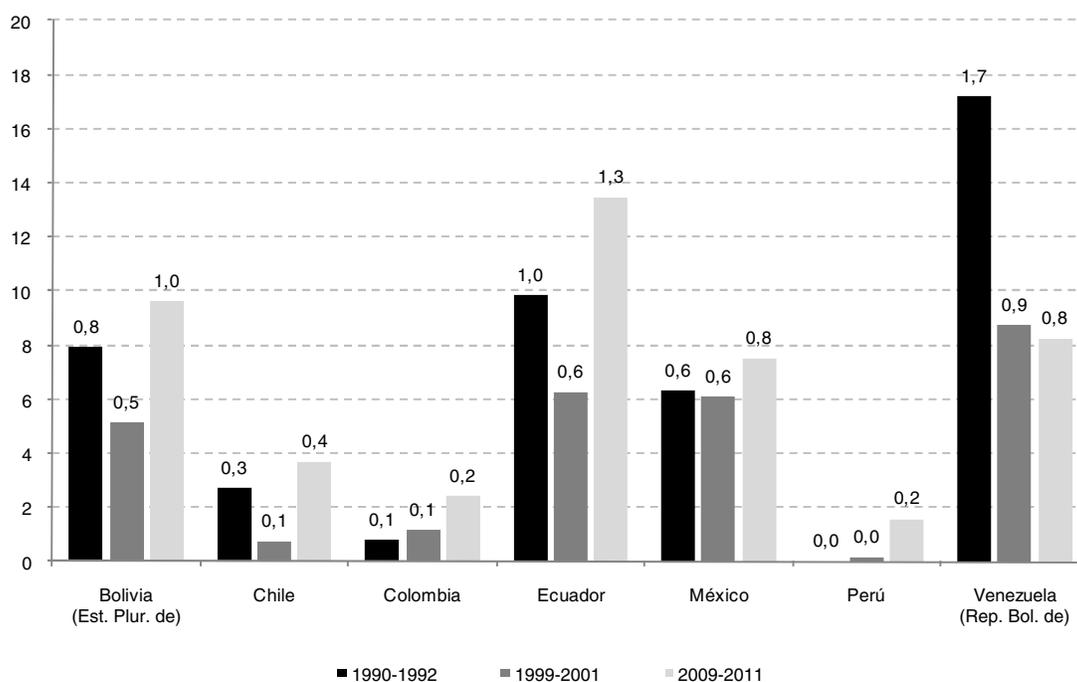
En primer lugar, el período de auge en la demanda internacional por los bienes primarios que exporta la región ha sido fundamental en la mejora del desempeño macroeconómico y de la posición fiscal de los países exportadores de la región desde 2003 en adelante.

Adicionalmente, se ha observado una favorable evolución en la participación de los Estados en las rentas económicas —y en el aporte fiscal relativo— de los sectores exportadores de recursos no renovables (minerales e hidrocarburos) durante el último período de auge 2003-2010, en contraste con el desempeño del período precedente 1990-2003 en estos sectores, lo cual puede interpretarse como una mejora en la efectividad de los marcos institucionales actuales para lograr la apropiación pública de riqueza derivada de las actividades extractivas (Aquatella, 2012). Como resultado, los recursos provenientes de la explotación de productos primarios en aquellos países especializados en estos bienes

se han incrementado en términos del PIB durante las dos últimas décadas y, en especial, respecto del período 1999-2001, cuando estos países registraron valores mínimos para este tipo de ingresos fiscales.

La excepción a este fenómeno ha sido Venezuela (República Bolivariana de), al experimentar una notable reducción de estos recursos durante la década del '90, aún cuando en la actualidad continúa siendo, junto con Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, uno de los países latinoamericanos con mayores ingresos fiscales provenientes de la explotación de sus recursos naturales (gráfico 3).

GRÁFICO 3
INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y fuentes oficiales de los países seleccionados.

Nota: Los valores presentados corresponden a recursos públicos provenientes de distintos instrumentos de recaudación. Para Bolivia (Estado Plurinacional de) (Gobierno General) incluyen Impuestos sobre hidrocarburos como el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IEHD), IVA e IT, Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y Regalías; para Chile (Gobierno Central) abarca ingresos por ventas brutas de Cobre (CODELCO) y, desde 1994, la tributación específica sobre la minería privada; en Colombia (Gobierno Central) se computan ingresos vinculados a la empresa estatal Ecopetrol tales como Impuesto sobre la Renta, Dividendos a la nación, Regalías y la Contribución de hidrocarburos; en Ecuador (Sector Público No Financiero) se incluyen ingresos por exportaciones y venta de derivados de PetroEcuador; para México (Sector Público) se suman los ingresos de la empresa estatal PEMEX a los ingresados por el Gobierno Federal bajo conceptos de Derechos y Aprovechamientos, IEPS gasolina y diesel y el Impuesto a los rendimientos petroleros; en Perú (Gobierno Central) se computan los montos recaudados por el Impuesto sobre la Renta y Regalías en la explotación minera y de hidrocarburos; finalmente para Venezuela (República Bolivariana de) (Gobierno Central), los valores presentados abarcan tanto ingresos tributarios petroleros (ISR y otros) como no tributarios petroleros (regalías y dividendos de PDVSA).

Además, el caso venezolano se ha destacado a nivel regional por mostrar el mayor grado de dependencia fiscal respecto de estos recursos, con una participación relativa que, aunque con clara tendencia decreciente respecto del pasado, se ubicó en torno al 40% de los ingresos totales durante el trienio 2009-2011. En ese sentido, según datos de la CEPAL, Bolivia (Estado Plurinacional de) (29,9%), Ecuador (34,5%) y México (32,5%) también han exhibido durante los últimos años una elevada dependencia fiscal de los recursos originados en la explotación de recursos naturales no

renovables, situación que se ve medianamente relativizada en los casos de Chile (17,3%), Colombia (16,2%) y Perú (9,3%)¹⁷.

En los países de la región que poseen importantes dotaciones de recursos naturales no renovables (gas, petróleo, minerales) la forma más directa en la que los gobiernos se apropian de los ingresos por la exportación de productos básicos y los transforman en recursos fiscales ha sido mediante su participación en la explotación, ya sea a través de empresas públicas o teniendo participación accionaria (Jiménez y Tromben, 2006). Dichas empresas suelen estar sometidas a un régimen tributario especial, el cual puede consistir en pagos de alquileres o cánones, en impuestos adicionales para las empresas públicas (como sucede en Chile) o en impuestos especiales sobre la producción de petróleo como en México y Venezuela¹⁸.

Además, los gobiernos cuentan con otros mecanismos de apropiación estatal como el uso de regalías, habitualmente basadas en la producción, que permiten asegurar un pago mínimo por los recursos tanto a los gobiernos nacionales como subnacionales (como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de)). A su vez, en la mayoría de los casos se aplica el tradicional impuesto a la renta con alícuotas diferenciales junto a otros gravámenes especiales sobre las empresas dedicadas a la explotación de recursos no renovables. Por ejemplo en Chile, además del Impuesto sobre los ingresos de primera categoría (17%)¹⁹, se aplica un Impuesto adicional sobre remesas de utilidades (35%), un impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas (sólo para las empresas públicas), y un Impuesto específico a la actividad minera con tasas progresivas que varían entre 0,5% y 4,5% (Gómez Sabaíni y Jiménez, 2010).

Esta diversidad de instrumentos utilizados en la región²⁰ plantea una serie de desafíos, tal como señala el informe de OCDE/CEPAL/CIAT (2011), a la hora de identificar la parte de los ingresos tributarios totales que cabe atribuir a los recursos naturales, sean o no renovables (ver recuadro 2). Algunas medidas recaudatorias toman explícitamente la explotación de los recursos no renovables como base de la imposición, resultando sencillo asociarlas al sector de recursos, aunque no todas ellas se clasifican como impuestos. De hecho, en algunos de esos casos, la aplicación de los criterios para distinguir un impuesto puede resultar particularmente problemática. Como ya fuera explicado, el caso más representativo está dado por los derechos sobre la producción de hidrocarburos en México, donde no existe consenso general acerca de su clasificación como tributo aunque en este informe se haya seguido el criterio de CEPAL/CIAT al no incluir a estos recursos como componentes integrantes de la carga tributaria total.

Amén de estas consideraciones, debe reconocerse que el acelerado crecimiento internacional de los precios de los productos básicos en la última década motivó a los gobiernos a fortalecer la tributación para apropiarse de mayores recursos. La principal incursión de las reformas fiscales en la explotación de los recursos naturales se ha plasmado en la modificación de los sistemas tributarios de la región y en la introducción de nuevos mecanismos para garantizar una apropiada captación de ingresos. Por ejemplo, Chile introdujo en 2005 el impuesto sobre la minería, que grava los ingresos derivados de la explotación, y Venezuela procuró un aumento de las tasas del impuesto sobre la renta del petróleo en 2005 y la creación de un nuevo impuesto sobre la extracción de crudo.

¹⁷ Si bien la mayoría de los estudios para América Latina suelen concentrarse en aquellos países que muestran una significativa dependencia exportadora y fiscal de los recursos naturales no renovables (generalmente superior al 30%), no se puede desconocer la existencia de ingresos fiscales por la explotación de estos recursos en otros países como Argentina, Brasil, Guatemala u Honduras, aún cuando en esos casos el aporte fiscal de los mismos sea considerablemente menor.

¹⁸ En estos países se aplica un tributo sobre la diferencia entre un precio de referencia doméstico y el precio internacional del crudo.

¹⁹ Debido al terremoto del año 2010, la tasa fue temporalmente de 20% en 2011 y 18,5% en 2012.

²⁰ Para un análisis detallado, ver Gómez Sabaíni y Jiménez (2011b), CAF.

RECUADRO 2

RECURSOS NATURALES E INGRESOS FISCALES: UNA RELACIÓN NO SIEMPRE CLARA

En los años recientes, se ha profundizado el análisis en cuanto a la importancia y los efectos de las actividades extractivas sobre las cuentas fiscales y la macroeconomía en general de aquellos países con grandes dotaciones físicas de recursos naturales no renovables. Así, sobre la base del aporte fiscal o económico (generación de renta) de estos sectores productivos, resulta simple identificar los países de una región geográfica que pueden estar sujetos a este tipo de consideraciones generales.

Sin embargo, cuando se utiliza esta característica como elemento diferenciador entre los países de América Latina, suelen plantearse controversias acerca de otros casos en los que la apropiación de rentas privadas por parte del Estado está relacionada con otros recursos naturales estratégicos (renovables o inagotables) que también merecen ser tenidos en cuenta. Como ejemplos se pueden citar a Paraguay, país que recibió ingresos fiscales por unos 2,2% del PIB anuales en el período 2010-2011 (Ministerio de Hacienda) gracias a la venta de energía hidroeléctrica, generada por las represas de Itaipú y Yaciretá, a países vecinos-socios como Argentina y Brasil; y a Panamá, donde la explotación económica del Canal Interoceánico aporta una porción cuantiosa (del orden de 4,5% del PIB) de los ingresos fiscales del gobierno central de ese país. En ambos casos, el problema del agotamiento físico -que sí enfrentan los recursos no renovables como los hidrocarburos o los minerales- no parece afectar la obtención de ingresos públicos en estos países y algo similar puede argumentarse acerca de la volatilidad de los mismos (en el caso panameño, la intensidad del comercio marítimo internacional es determinante) aunque, del mismo modo en que ya fuera planteado, la importancia relativa de estas fuentes de recursos podrían tener una influencia negativa y concreta sobre el esfuerzo tributario de estos países de la región.

En ese sentido, Argentina constituye un caso paradigmático y singular. Como en ningún otro país de la región, los impuestos sobre las exportaciones poseen una importante tradición y han representado durante varios períodos una significativa fuente de recursos fiscales. No obstante, su re-incorporación en el sistema tributario argentino a partir del año 2002 les ha permitido, a los sucesivos gobiernos de este país, acumular un monto superlativo y creciente de ingresos tributarios adicionales hasta la actualidad, aprovechando el aumento sostenido de los precios internacionales de las materias primas y las *commodities*. Además, a partir de 2004 fueron aumentadas las alícuotas aplicadas a la mayoría de los productos agropecuarios exportados, lo cual respondió a un contexto global caracterizado por la expansión de la demanda de China e India así como también por el desarrollo de la producción de biocombustibles. Como resultado, los ingresos provenientes de los derechos de exportación llegaron a representar en 2011 un 2,9% del PIB -cerca del 9% de la carga tributaria total-, promediando desde 2003 en adelante unos 2,7% del PIB por año y alcanzando el valor máximo histórico en 2008 (3,5% del PIB).

Aún cuando tengan un destacado impacto positivo sobre la distribución del ingreso, la dependencia fiscal respecto de estos tributos tiene implicancias similares a las que aplican para los países exportadores de hidrocarburos o minerales. Al respecto, Sinnott et al. (2010) enfatizan que la riqueza de recursos naturales de la región puede contribuir al crecimiento de países como Argentina porque ofrece a los gobiernos un mayor espacio fiscal, pero esta oportunidad sólo puede ser aprovechada en la medida que las ganancias extraordinarias se manejen juiciosamente dentro de un horizonte de largo plazo, a fin de reducir los riesgos asociados a la producción y exportación de bienes primarios tales como la volatilidad de los precios internacionales y, en el caso específico de los productos agropecuarios, la aleatoriedad de las condiciones climáticas y su incidencia sobre las cosechas anuales.

Resulta necesario señalar que la creciente relevancia de los ingresos -tributarios y no tributarios- provenientes de la explotación de recursos naturales puede llegar a traducirse en una dependencia económica de los respectivos Estados con serias implicancias y riesgos para su sustentabilidad. Al respecto, existe una amplia literatura relacionada con el manejo macroeconómico de los flujos de rentas extraordinarias por explotación de recursos naturales para evitar sus efectos negativos sobre el tipo de cambio y el resto del aparato productivo, la llamada “enfermedad holandesa”.

Por un lado, se plantean dos importantes cuestiones que deben considerarse al evaluar los ingresos fiscales de estos países: 1) si se trata de recursos no renovables, qué hacer cuando los recursos se agoten y 2) qué hacer con la volatilidad de los ingresos públicos originada en los ciclos de precios de los bienes primarios exportados. El primer factor conlleva el problema de equidad intergeneracional, pues el faltante originado por la disminución de los ingresos no tributarios afectará la generación futura mediante menores niveles de gasto o mayores impuestos. En el segundo caso, las fluctuaciones en los precios inciden significativamente sobre la recaudación y afectan la solidez de las finanzas públicas, lo cual hace aún más difícil la tarea de determinar la estructura tributaria adecuada para el país.

Como señala Aquatella (2012), históricamente los países de la región han tenido dificultades para lograr traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, en los años recientes, América Latina demostró los beneficios de contar con la capacidad de desplegar políticas anticíclicas que evitaron el impacto de la crisis

internacional, a partir del manejo de los ahorros fiscales captados durante el auge de precios entre 2003 y 2008. Resulta muy relevante, en ese sentido, el establecimiento de fondos de estabilización, tal como en el caso de Chile, con los ingresos excedentes de la exportación de cobre, y Colombia, Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), a partir de las rentas petroleras.

En realidad, la problemática asociada a la abundancia de recursos naturales no renovables debe ser analizada teniendo en consideración el aprovechamiento efectivo de los recursos fiscales que permite obtener, ya que si estos últimos se manejan prudentemente desde un punto de vista macroeconómico (evitando exacerbar los efectos de la volatilidad de los precios de los *commodities*) y microeconómico (invirtiendo en capital humano e infraestructura para aumentar la productividad de otros sectores y contrarrestar posibles efectos negativos de “enfermedad holandesa”) es factible que la riqueza natural pueda servir para consolidar un sendero de crecimiento de largo plazo.

Esto se relaciona con otro importante aspecto del problema. Suele afirmarse que la presencia de estos recursos conlleva efectos positivos sobre el bienestar de los ciudadanos, pues constituyen una fuente adicional de recursos que el Estado puede utilizar en pos de mejorar la oferta de bienes y servicios públicos, apuntalar el crecimiento y mejorar la equidad. Sin embargo, en la medida en que el Estado disponga de fuentes de financiamiento alternativas a la recaudación tributaria que alcanza a una amplia base de contribuyentes, se debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado a través del empoderamiento y la reciprocidad (CAF, 2012). Esto puede afectar negativamente el nivel de esfuerzo tributario de los gobiernos, los cuales pueden llegar a postergar reformas tributarias necesarias que siempre son costosas en términos políticos.

Al respecto, Ossowski (2012) confirma que la holgada disponibilidad de este tipo de ingresos fiscales posee un impacto negativo sobre el resto de los ingresos públicos de los países exportadores de la región, encontrando en ellos un menor rendimiento relativo de algunos impuestos. Además, Perry y Bustos (2012) encuentran que los ingresos fiscales petroleros y mineros pueden transmitir su alta volatilidad a través de dos canales: un mayor gasto público ejecutado en períodos de bonanza exportadora o una reducción discrecional de los impuestos generales. De este modo, los estabilizadores automáticos son menores y más volátiles cuando los impuestos petroleros y mineros son más altos, aunque la sustitución de estos tributos por impuestos generales a lo largo del ciclo puede mitigar en parte la volatilidad asociada a dichos instrumentos.

III. El comportamiento de los principales gravámenes vigentes en la región

Como fuera señalado anteriormente, los cambios estructurales en materia económica que se iniciaron a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial en los países de América Latina, si bien con distintos impulsos y profundidad a lo largo del tiempo, han tenido consecuencias de fondo en las estrategias tributarias de los sucesivos gobiernos.

Básicamente, en los países de la región se adoptaron dos grandes modelos en materia de diseño tributario que incidieron crucialmente en la evolución de las estructuras tributarias en las últimas décadas: para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se tomó como referencia el modelo aplicado en los países de Europa Occidental mientras que para el Impuesto Sobre la Renta (ISR) se siguió el modelo norteamericano.

A. El Impuesto al Valor Agregado: el principal recaudador

Si bien el caso pionero corresponde a Brasil en el año 1967, el IVA fue introducido masivamente en los sistemas tributarios de la región durante las décadas del 70 y 80, como receta fundamental del Consenso de Washington para compensar la pérdida recaudatoria que implicaba la reducción de impuestos al comercio internacional. Con relativamente bajos costos de eficiencia, un IVA con alícuotas generales entre 10% y 20% (y tasa del 0% para las exportaciones) era considerado una fuente confiable, y relativamente estable, de recursos con escasos rezagos de recaudación. Adicionalmente, los países previeron contemplar la exención del gravamen para los bienes de la canasta básica de consumo para reducir

los efectos regresivos que este tributo suele tener sobre la distribución del ingreso (Cornia et al., 2011).

El mencionado fortalecimiento de la recaudación del IVA a nivel regional en los últimos decenios responde al proceso de perfeccionamiento y adecuación del tributo en los distintos sistemas tributarios, y especialmente a su extensión a los servicios intermedios y finales, dado que el gravamen se aplicó inicialmente casi con exclusividad a bienes físicos y algunos servicios finales. En cuanto al nivel de alícuotas, se ha observado un progresivo aumento de la tasa general del IVA en casi todos los países de la región, pasando de un promedio inicial de 11,3% a un 14,8% en el año 2010 (cuadro 7). Este aumento ha estado en consonancia con las tendencias tributarias internacionales al observarse un incremento de similar proporción en la mayoría de los países de la OCDE donde actualmente la tasa general promedio se ubica en torno al 18,5%.

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LA TASA GENERAL DEL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(En porcentajes)

Países	Año de introducción	Tasa inicial	1992	2000	2011
Argentina	1975	16,0	18,0	21,0	21,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	1973	10,0	14,9	14,9	14,9
Brasil ^b	1967	15,0	20,5	20,5	20,5
Chile	1975	20,0	18,0	18,0	19,0
Colombia	1975	10,0	12,0	15,0	16,0
Costa Rica	1975	10,0	8,0	13,0	13,0
Ecuador	1970	10,0	10,0	12,0	12,0
El Salvador	1992	10,0	10,0	13,0	13,0
Guatemala	1983	7,0	7,0	10,0	12,0
Honduras	1976	3,0	7,0	12,0	12,0
México	1980	10,0	10,0	15,0	16,0
Nicaragua	1975	6,0	10,0	15,0	15,0
Panamá	1977	5,0	5,0	5,0	5,0
Paraguay	1993	10,0	...	10,0	10,0
Perú	1976	20,0	18,0	18,0	19,0
República Dominicana	1983	6,0	6,0	8,0	16,0
Uruguay	1987	21,0	22,0	23,0	22,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1993	10,0	...	15,5	12,0
América Latina		11,1	12,3	14,4	14,9
Alemania	1968	11,0	14,0	16,0	19,0
Canadá	1992	7,0	7,0	7,0	5,0
Dinamarca	1967	15,0	25,0	25,0	25,0
España	1986	12,0	13,0	16,0	18,0
Francia	1968	20,0	18,6	20,6	19,6
Italia	1973	12,0	19,0	20,0	20,0
Japón	1989	3,0	3,0	5,0	5,0
Reino Unido	1973	8,0	17,5	17,5	20,0
OCDE-34		15,4	16,3	17,8	18,5

Fuente: CEPAL, CIAT, OECDStats y Shome (1992).

^a Tasa del impuesto calculado "por fuera".

^b Tasa efectiva promedio correspondiente al ICMS, cuyo valor varía de estado a estado, conforme a lo legislado en cada uno.

Además, durante la década del 90, la mayoría de los países llevaron a cabo con éxito un proceso de ampliación de la base gravable del tributo a través de la eliminación de numerosas exenciones y tratamientos especiales que habían sido concedidos en años anteriores como incentivos para las inversiones privadas.

Como resultado de estas modificaciones en el diseño del gravamen y gracias a las mejoras alcanzadas en su administración tributaria, la recaudación promedio del IVA en América Latina aumentó sustancialmente entre 1990 y 2010, alcanzando en la actualidad valores muy similares a los que se observan en los países de la OCDE. Así se tiene que, en términos del PIB, algunos de ellos como Uruguay (8,8%), Argentina (7,9%), Chile (7,6%), Brasil (7,5%) y Nicaragua (7,4%) acumularon en 2010 un monto de ingresos superior al logrado por países de la talla de Alemania (7,2%), Bélgica (7,1%) y Francia (7,0%). Aunque también dentro de la región se encuentran casos como los de Panamá y México (2,9% y 3,9% del PIB en 2010, respectivamente) que ponen en evidencia la mencionada heterogeneidad entre los países y también dan cuenta del posible espacio fiscal para aumentar los ingresos tributarios en algunos de los mismos.

Sin embargo, una aproximación más cercana a los datos estadísticos permite comprobar algunos contrastes importantes respecto del IVA en ambos grupos de países. En primer lugar, la participación del tributo en las estructuras tributarias es ampliamente mayor en los países latinoamericanos que en los desarrollados lo cual, como ya se explicó, se debe principalmente al muy desigual peso relativo de la imposición directa en los sistemas tributarios de estos países. Así, mientras en la OCDE el IVA suele contribuir con un 15%-25% de la recaudación total, en varios países de la región este gravamen aporta más del 30% —y hasta del 40%— de los ingresos tributarios totales (cuadro 8).

En segundo lugar, a pesar de la tendencia al alza en las alícuotas generales aplicadas en el IVA, actualmente se distinguen importantes diferencias entre los países de la región. Argentina (21%), Brasil (20,5%)²¹, Chile (19%), Perú (19%) y Uruguay (22%) son los países con mayores tasas en América Latina (a un mismo nivel con los países europeos miembros de la OCDE; por debajo de los países escandinavos con tasas generales en torno al 24%), percibiéndose una brecha muy importante con el resto de los países de la región que poseen tasas generalmente comprendidas entre el 12% y el 16%, además de los singulares casos de Paraguay (10%) y Panamá (5%).

Por último, el diseño del IVA también muestra diferencias entre países en lo referido a la base gravable del mismo. De acuerdo a González et al. (2009), el IVA característico en América Latina prevé un número comparativamente mayor de exoneraciones y tratamientos diferenciales que los que se contemplan entre los miembros de la OCDE. Más allá de la aplicación de una tasa del 0% para las exportaciones (respetando el criterio de destino) y del amplio consenso regional para eximir del impuesto a los servicios educativos, culturales, financieros y de seguros, varios de los países latinoamericanos aplican exenciones diversas sobre alimentos y medicinas (donde los países desarrollados, en cambio, suelen establecer sólo alícuotas reducidas) así como para algunos servicios tales como la atención médica, el suministro de agua potable y el transporte de pasajeros. En el Anexo 1 de este informe se presenta un resumen de los tratamientos especiales que se apartan del régimen general del IVA en los países de la región.

Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) se encuentran entre los casos con mayor cantidad de operaciones exentas del IVA, siendo México un caso paradigmático: la aplicación de la tasa del 0% sobre alimentos, medicinas y una amplia lista de bienes y servicios provoca una fuerte erosión de la base del tributo en dicho país. Este particular tratamiento en el IVA constituye el principal concepto del gasto tributario en ese país por un monto que, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sería de 1,13% del PIB en 2011/2012 pero que rondaría el 2,5% del PIB de acuerdo al trabajo de Fuentes Castro et al. (2010) patrocinado por el

²¹ Tasa efectiva promedio correspondiente al Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), de competencia estadual. La alícuota final varía de estado a estado, conforme a lo legislado en cada uno. (Fuente: CEPALSTAT).

Servicio de Administración Tributaria (SAT)²². Además, la aplicación de la tasa del 0% en alimentos y medicinas resulta inefectiva como mecanismo redistributivo ya que se ha demostrado que los hogares de menores ingresos terminan recibiendo una menor proporción del subsidio implícito que este gasto tributario representa cuando el mismo es concedido en forma generalizada (SHCP, 2011).

Aún manteniendo el nivel actual de alícuotas generales, debe decirse que la recaudación efectiva del IVA es en varios países de América Latina considerablemente menor a la que potencialmente podría recaudarse. Esta brecha de recaudación está dada por dos elementos que, debido a su importancia, se analizarán en próximas secciones de este trabajo: la evasión impositiva y el gasto tributario. En una aproximación práctica para comprobar la magnitud de los recursos resignados por efecto conjunto de esos dos obstáculos recaudatorios, suele recurrirse al indicador de productividad del IVA, definido como el cociente entre la recaudación efectiva (en porcentajes del PIB) y la tasa general del impuesto. Este índice permite evaluar el poder recaudatorio de un punto de IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario.

Una alternativa más consistente es la de estimar la productividad del tributo tomando como base el consumo privado, lo que resulta en el indicador conocido como “eficiencia-C” (Ebrill et al., 2001). En el cuadro 8 se presentan las cifras de recaudación y las obtenidas para ambos indicadores sobre una muestra seleccionada de países de América Latina y la OCDE.

CUADRO 8
RECAUDACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, AÑO 2010

Países	Recaudación		Productividad	Eficiencia-C
	(Porcentajes del PIB)	(Porcentajes del total)		
Argentina	7,9	23,5	0,37	0,65
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,5	32,3	0,44	0,71
Brasil	7,5	23,0	0,37	0,60
Chile	7,6	38,7	0,40	0,68
Colombia	5,3	30,7	0,33	0,53
Costa Rica	4,8	23,6	0,37	0,54
Ecuador	6,7	34,3	0,56	0,93
El Salvador	6,7	44,8	0,51	0,52
Guatemala	5,1	41,4	0,42	0,48
Honduras	5,5	35,2	0,46	0,56
México	3,9	18,7	0,24	0,26
Nicaragua	7,4	32,2	0,49	0,68
Panamá	2,9	16,2	0,57	0,79
Paraguay	6,8	37,9	0,68	0,91

(continúa)

²² Las diferencias entre las estimaciones resultan muy significativas y se explican por las disímiles fuentes de información estadística utilizadas y la propia metodología de cálculo, así como la definición de gasto tributario. Por un lado, la SHCP realiza estimaciones de gastos tributarios principalmente a partir de la información que proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2008) así como de las declaraciones de impuestos y los dictámenes fiscales presentados por los contribuyentes al SAT, a las cuales incorpora ajustes por evasión para distintos tipos de contribuyentes. En cambio, el estudio de Fuentes Castro et al. (2010), a partir de datos del Sistema de Cuentas Nacionales (base 2003), estima la evasión impositiva (y el gasto tributario como resultado intermedio) en varios tributos a partir de un modelo de consumo final, el cual supone una evasión ex-ante de 0%.

Cuadro 8 (conclusión)

Países	Recaudación		Productividad	Eficiencia-C
	(Porcentajes del PIB)	(Porcentajes del total)		
Perú	6,6	37,9	0,35	0,55
República Dominicana	4,3	33,3	0,27	0,31
Uruguay	8,8	34,9	0,40	0,58
Venezuela (República Bolivariana de)	5,5	48,3	0,46	0,87
AL (18)	6,1	31,9	0,43	0,62
Alemania	7,2	20,1	0,38	0,65
Canadá	3,7	11,8	0,73	1,31
Dinamarca	9,8	20,7	0,39	0,80
España	5,4	16,7	0,34	0,59
Francia	7,0	16,2	0,36	0,62
Italia	6,3	14,6	0,31	0,53
Japón	2,6	9,6	0,53	0,91
Reino Unido	6,5	18,8	0,37	0,58
OCDE (34)	6,6	19,6	0,37	0,75

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT (2012), OECDStats, CIAT y USAID (2011).

Si se toma como base el ingreso total de la economía, los países de la región recaudan entre 0,33 y 0,68 puntos del PIB en concepto de IVA por cada punto de tasa general, mientras que si sólo se considera el consumo como base gravable del impuesto, los coeficientes se ubican entre 0,48 y 0,93 con un promedio regional de 0,62. Los casos de México y República Dominicana constituyen casos extremos donde, a pesar de aplicar una tasa general en torno al promedio regional, se combinan una recaudación relativamente escasa y una muy elevada relación “consumo privado/PIB”. Asimismo, como puede observarse en el cuadro 8, los países de la OCDE muestran, en promedio, coeficientes de productividad del IVA levemente menores a los de los países latinoamericanos, no así en lo que corresponde a la eficiencia-C donde los países desarrollados alcanzan un mayor rendimiento del tributo, si bien esta comparación puede resultar engañosa debido a la desigual proporción de consumo privado relativo al PIB entre los países de la región y los miembros de la OCDE²³.

Respecto a estos resultados, Gómez Sabaíni, Jiménez y Rossignolo (2012) han mostrado que se ubican cerca de los promedios alcanzados en otras regiones del planeta, especialmente las integradas por países en desarrollo. Además, cuando se analiza la evolución de estos coeficientes se observa que la productividad del IVA ha mostrado avances significativos en algunos países como Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

La variabilidad en este aspecto es suficientemente importante y requiere proceder con cautela a la hora de extraer conclusiones generales. Sin embargo, la consideración de los mismos para cada caso en particular deberá apuntar a favorecer una tendencia de aquellos países más retrasados (sea por la erosión de la base tributaria como en México, sea por la elevada evasión del IVA como sucede en la mayoría de los países centroamericanos) al acercamiento hacia los promedios regionales a través de la imitación y adaptación de las experiencias y reformas tributarias exitosas en otros países de América Latina.

²³ Para la proporción de consumo privado respecto del PIB, se utilizaron datos de la base “Collecting Taxes 2009-2010” elaborada por USAID (2011).

B. El Impuesto sobre la Renta y su estructura desbalanceada

Si bien el Impuesto Sobre la Renta, por su parte, fue incorporado en los sistemas tributarios de América Latina con mucha anterioridad respecto al IVA²⁴, la importancia relativa de este tributo recién tomó un primer gran impulso en las décadas del 50 y 60 con el surgimiento del enfoque redistributivo de la tributación y la política fiscal (Kaldor, 1962). Según Cornia et al. (2011), en varios países de América Latina la imposición directa alcanzó una participación relativa en torno al 30% de los ingresos tributarios, aún cuando encontrara grandes obstáculos iniciales dados por la estructura predominantemente rural e informal de sus economías, la elevada desigualdad de ingresos y una baja calidad institucional y administrativa.

Luego, las reformas neoliberales de los años 70 y 80 corrieron a este impuesto del centro de la escena tributaria y fiscal. Durante esos años tomó fuerza, entre la mayoría de los analistas y autoridades de los países, la creencia de que las elevadas tasas impositivas, además de impopulares, no sólo desalentaban la actividad económica sino que tampoco eran efectivas para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza (Bird y Zolt, 2005).

Esto condujo a los países a disminuir la cantidad y los niveles de las alícuotas legales del ISR para personas naturales. En sentido contrario a lo observado con la tasa general del IVA, la alícuota marginal máxima promedio cayó de un 49,5% a 29,1% entre 1980 y 2000, continuando un leve descenso hasta un valor de 28,1% en 2011. En algunos casos extremos el ISR personal fue eliminado (Uruguay en 1974 y Paraguay en 1992) mientras que en otros se adoptó una tasa uniforme (Bolivia (Estado Plurinacional de) al 10%, que luego incrementaría al 13%, y Colombia al 35%, que adoptaría una escala de alícuotas progresiva recién a partir de 2008). Además, a través de la simplificación de la tributación sobre los ingresos societarios se favoreció un proceso de convergencia con las tasas generales aplicadas sobre las personas jurídicas, cayendo el valor promedio regional de las mismas desde un 43,9% en los años 80 a un 28,6% en 2000, con un leve descenso en los últimos años hasta ubicarse en un promedio de 26,2% en 2011 (Cornia et al, 2011).

Debe decirse que el descenso de las alícuotas en el ISR de personas jurídicas en América Latina estuvo en línea con la tendencia internacional y, en los últimos años, han mostrado cifras de similar magnitud que en los países desarrollados. Sin embargo, y he aquí una de las principales debilidades de la imposición sobre la renta personal en la región, las alícuotas marginales máximas vigentes en los países latinoamericanos se ubican dentro del rango 25%-35%, equiparadas al nivel de las respectivas tasas del ISR sobre las sociedades²⁵ y sensiblemente por debajo de las que se aplican en los países de la OCDE (especialmente en los europeos) las cuales llegaban en 2011 hasta el 47,5% en Alemania, al 50% en Austria y el Reino Unido y superaban el 55% en Dinamarca y Suecia²⁶.

Habiéndose estabilizado el nivel de las alícuotas del ISR en los últimos años, algunos avances en la recaudación del tributo se dieron como consecuencia de reformas en su diseño específico. En las dos últimas décadas, con raras excepciones, el nivel de ingreso al cual es aplicada la máxima tasa marginal fue reducido sustancialmente (ver cuadro 9), aún cuando sólo alcanza a los relativamente pocos contribuyentes que ganan, en promedio, nueve veces la renta per cápita del país.

Asimismo, la eliminación de una larga lista de exenciones y deducciones personales que, lejos de brindar beneficios, representaban grandes pérdidas de ingresos tributarios, ha permitido disminuir el

²⁴ De acuerdo al CIAT, este tributo aparece en América Latina en los años 20, siendo Brasil (1923), México (1924) y Colombia (1928) los primeros países de la región en establecerlo.

²⁵ Las excepciones son Bolivia y Chile. En el primer caso se grava a las personas naturales con un ISR de tasa uniforme al 13%, mientras que la tributación sobre las rentas en el sistema tributario chileno se basa en la aplicación de una tasa relativamente baja del 17% a las sociedades (y a los individuos que desarrollan actividades comerciales o industriales), conjuntamente con una escala progresiva de alícuotas que van del 5% al 40% para el ISR personal.

²⁶ Comisión Europea (2012); "Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway", Luxembourg: Publications Office of the European Union.

nivel de exención promedio del ISR personal hasta aproximadamente 1,4 veces del PIB per cápita²⁷ (ver cuadro 9). Aunque también es cierto que, tal como muestran Barreix et al. (2012), en la actualidad los ingresos mínimos exentos son más elevados en la región que en otras zonas del mundo y, sobre todo, respecto de los países de la OCDE donde dicho monto equivale, en promedio, a poco más de 0,2 veces del PIB per cápita²⁸.

CUADRO 9
NIVELES DE RENTA PARA LA APLICACIÓN DE TASAS MÍNIMAS Y MÁXIMAS DEL ISR
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

(En número de veces del PIB per cápita)

Países	Aplicación de tasa mínima del ISR (nivel de exención)			Aplicación de máxima tasa marginal del ISR		
	1985	2001	2010	1985	2001	2010
Argentina	0,8	1,4	0,3	21,4	16,5	3,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,0	...	0,2	10,1	...	0,2
Brasil	0,3	1,5	1,1	10,1	3,1	2,7
Chile	0,2	0,1	1,0	2,8	1,2	11,2
Colombia	0,0	4,1	2,8	20,5	16,6	10,7
Costa Rica	1,2	0,8	1,9	1,4	3,7	2,9
Ecuador	0,4	2,4	2,2	29,2	8,3	22,3
El Salvador	...	1,2	0,4	171,7	11,0	3,4
Guatemala	0,9	5,0	1,6	356,0	22,5	14,4
Honduras	0,0	3,6	2,9	600,4	36,0	13,1
México	0,7	0,1	0,5	21,3	44,0	3,4
Nicaragua	1,7	7,7	2,1	56,9	61,2	20,7
Panamá	0,3	0,9	1,4	89,0	57,8	4,1
Perú	...	2,9	1,7	...	22,3	14,7
República Dominicana	1,1	2,3	1,8	413,5	5,8	3,8
Uruguay	...	...	0,7	...	...	10,3
Venezuela (República Bolivariana de)	...	0,0	1,5	...	0,0	12,7
América Latina	0,7	2,3	1,4	128,9	20,7	9,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Stotsky y WoldeMariam (2002) y Barreix et al. (2012).

Hasta hace algunos años, el ISR típico de América Latina tenía, al menos en la práctica, un carácter “cedular” que implicaba gravar por separado los distintos tipos o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente (por el trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos, por los

²⁷ Debe reconocerse que, en algunos países de la región como Argentina, esto también se debió a un crecimiento del PIB en términos reales y la falta de ajuste por inflación de los parámetros nominales que rigen el impuesto.

²⁸ Barreix et al. (2012) agregan que, entre quienes están totalmente eximidos del ISR y quienes pagan las tasas máximas está el grueso de los, ya de por sí, escasos contribuyentes, a los que se aplican tasas intermedias. Estas alícuotas del impuesto son claramente inferiores en América Latina que en el promedio de países de ingreso medio, lo cual deja un margen notable para el aumento de recaudación del tributo.

dividendos obtenidos por acciones, etc.)²⁹. Asimismo, en varios de los países se podía encontrar una larga serie de exenciones y exoneraciones según la fuente generadora, especialmente en el ámbito de las rentas del capital (Cetrángolo y Gómez Sabafini, 2007). Esto ha determinado que, en general, gran parte de la imposición sobre la renta personal recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, reduciendo el impacto redistributivo del tributo.

Sin embargo, en años recientes se han registrado algunos avances en cuanto a la ampliación de la base tributaria del ISR con la incorporación de sistemas duales en el ISR personal. Adaptando el modelo aplicado en los países nórdicos, Uruguay fue el país pionero en la región que, a partir de julio de 2007, comenzó a gravar separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresivas del 10% al 25%, y las rentas del capital, con una tasa proporcional del 12%, excepto los dividendos que tributan a una tasa del 7% (Barreix y Roca, 2007). Al respecto, la re-introducción del ISR sobre personas naturales en el sistema tributario uruguayo significó una considerable mejora en términos de recaudación y de equidad distributiva.

De manera similar, Perú también ha incorporado algunos elementos de imposición dual ya que, desde el año 2009, aplica una escala progresiva de tasas (del 15% al 30%) sobre los ingresos provenientes de rentas del trabajo, mientras que las rentas del capital son gravadas con una tasa proporcional del 6,25% (sobre el 80% de la renta gravable), con la excepción de los dividendos que tributan a la tasa del 4,1% y de los intereses de ahorros y depósitos bancarios de personas naturales que se encuentran exoneradas desde el año 2010.

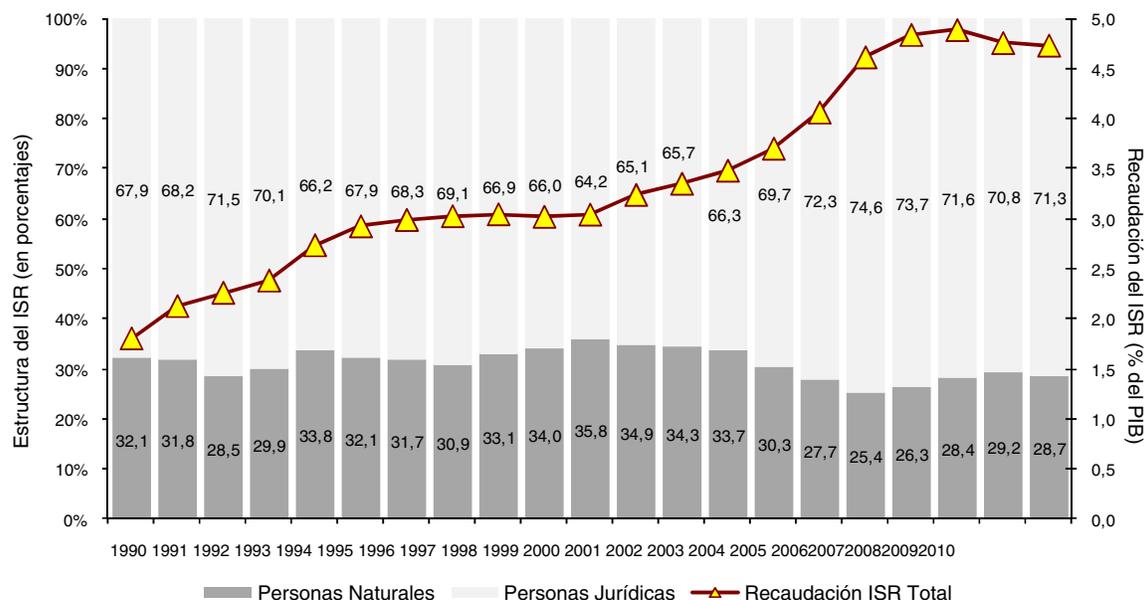
Con posterioridad a la crisis internacional de 2008, varios países de Centroamérica aprobaron reformas tributarias en igual sentido, estableciendo alícuotas uniformes para gravar las rentas de capital que se sitúan entre un 10% y un 15% (con excepciones en los casos de rentas percibidas por los no residentes), las cuales se conjugan con tasas mayores para las utilidades empresariales y tasas progresivas para las rentas del trabajo, situación consistente con la versión uruguayana del ISR dual (ICEFI, 2011). En el Anexo 2 de este documento se describen con mayor grado de detalle las experiencias en torno al sistema dual y las reformas del ISR personal en dichos países.

En el caso del ISR que recae sobre las personas jurídicas también se obtuvieron resultados satisfactorios en varios países a través de la limitación de los incentivos tributarios otorgados en el marco de regímenes de promoción económica (zonas francas) y, asimismo, con la introducción de impuestos mínimos sobre los ingresos societarios (que serán tratados en un próximo apartado de este trabajo), como es el caso del Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) en México a partir de 2008, lo que ha permitido fortalecer la recaudación del ISR y aumentar el control de la evasión impositiva.

Todos estos factores han contribuido a que la recaudación del ISR aumentó sobre todo a partir de 2002, y mantenga el segundo lugar en importancia dentro de las estructuras tributarias latinoamericanas. No obstante, a pesar de las reformas introducidas, se ha observado el mantenimiento a lo largo de los años de una estructura de recaudación del ISR marcadamente sesgada hacia las personas jurídicas por sobre las personas naturales. Salvo contadas excepciones como las de México, El Salvador y Uruguay donde actualmente la recaudación del impuesto exhibe un balance equilibrado en cuanto al aporte de ambos sujetos, en la mayoría de los países de América Latina más de dos tercios de los ingresos tributarios obtenidos por ISR corresponde a las sociedades, en una proporción promedio regional de 70/30, aproximadamente, respecto de la imposición sobre la renta personal (ver gráfico 4).

²⁹ Este tipo de tributación atenta contra la equidad horizontal ya que dos contribuyentes con el mismo nivel de renta global podrían pagar diferentes montos de impuesto sobre sus ingresos si la proporción de las cédulas, y las tasas que gravan a cada una de ellas, fuera distinta. Por otro lado, también se rompe la equidad vertical ya que un contribuyente, que por el total de su renta debería pagar una tasa mayor por ubicarse en un tramo superior de la escala progresiva del impuesto, al dividir la renta en las distintas cédulas podría bajar de tramo y terminar pagando una tasa menor o similar a la que paga un individuo con menor renta global.

GRÁFICO 4
CARGA TRIBUTARIA Y ESTRUCTURA RELATIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA
PROMEDIO PARA 17 PAÍSES (EXCEPTO VENEZUELA (REP. BOL. DE), AÑOS 1990 A 2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID y CIAT (2012) "Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe. Base de datos 2012" (de próxima publicación).

Este desbalance en la estructura del ISR posee serias implicancias distributivas ya que, bajo una combinación plausible de supuestos sobre estructuras y poder de mercado, el ISR que pagan las sociedades puede ser menos progresivo que el ISR personal por la posibilidad de traslación del impuesto a los precios. Aun así, la mayor participación relativa de las personas jurídicas parece haberse mantenido, en promedio, casi invariante a lo largo de las dos últimas décadas (oscilando entre el 65% y el 75% de la recaudación del gravamen) independientemente de las reformas implementadas en la imposición sobre la renta personal (Gómez Sabaíni, Jiménez y Rossignolo, 2012).

La debilidad de la imposición sobre la renta personal es quizás la diferencia más relevante y preocupante que se advierte en los sistemas tributarios latinoamericanos respecto de aquellos vigentes en los países desarrollados. De hecho, en términos absolutos, el nivel de recaudación promedio del ISR aportado por las sociedades en el período 2006-2010 resulta similar en ambas regiones, ubicándose actualmente en torno al 3,4% del PIB para América Latina (17 países excepto Venezuela (República Bolivariana de)) y al 2,9% del PIB para los países de la OCDE³⁰. En cambio, el ISR personal reportó ingresos tributarios en 2010 por un monto promedio de 1,4% del PIB en América Latina, valor que resulta cerca de 6 veces inferior al promedio del conjunto de países OCDE-34, donde se alcanzó un valor promedio de 8,4% del PIB en 2010.

Por lo tanto, no sólo las alícuotas marginales máximas del ISR son considerablemente mayores en los países desarrollados, aún más importante resulta la casi contrapuesta estructura de recaudación del gravamen entre personas naturales y personas jurídicas para el promedio de los países de la OCDE (en especial entre los países de Europa Occidental) donde dicha relación entre ambos sujetos también es aproximadamente 70/30 pero con una participación superlativa de las personas naturales. En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la estructura de recaudación del ISR en los países de la región junto con los coeficientes de productividad asociados, los cuales claramente son muy reducidos.

³⁰ Debe tenerse en cuenta que, en los últimos años, la crisis financiera ha reducido la rentabilidad de las empresas en el mundo desarrollado, mientras que la bonanza de los precios de las materias primas básicas ha sido una fuente extraordinaria de ingresos para muchas empresas latinoamericanas.

CUADRO 10
ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DEL ISR EN LOS PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010

Países	Recaudación (Porcentajes del PIB)			Productividad (coeficiente)	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Total	Personas naturales	Personas jurídicas
Argentina	1,7	3,7	5,3	0,05	0,10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,2	3,4	3,6	0,01	0,14
Brasil	2,4	3,7	6,1	0,11	0,15
Chile	1,4	6,3	7,7	0,04	0,37
Colombia	0,2	4,6	4,8	0,01	0,14
Costa Rica	1,3	2,7	4,0	0,10	0,09
Ecuador	0,6	3,5	4,1	0,02	0,14
El Salvador	2,2	2,4	4,5	0,08	0,09
Guatemala	0,2	2,9	3,1	0,01	0,10
Honduras	1,2	3,5	4,7	0,05	0,14
México	2,6	2,5	5,1	0,10	0,08
Nicaragua	2,1	4,0	6,1	0,07	0,13
Panamá	1,6	3,3	4,9	0,07	0,13
Paraguay	-	2,6	2,6	-	0,26
Perú	1,9	4,0	5,8	0,07	0,13
República Dominicana	0,9	2,1	2,9	0,04	0,08
Uruguay	2,6	2,6	5,2	0,11	0,10
Venezuela (República Bolivariana de)	n.d.	n.d.	3,6	n.d.	n.d.
AL (18 países)	1,4	3,4	4,8	0,06	0,14
OCDE (34 países)	8,4	2,9	11,3	0,20	0,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID y GIAT (2012) "Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe. Base de datos 2012" (de próxima publicación).

Nota: En Paraguay aún no se aplica el ISR sobre individuos y en Venezuela (República Bolivariana de) no están disponibles los datos acerca de la estructura de recaudación del tributo.

Como se puede observar en el cuadro 10, en los que respecta al ISR societario —donde el cálculo de productividad es similar al del IVA sobre la base del PIB— se destacan Chile y Paraguay debido a un notable rendimiento del tributo dado su particularmente bajo nivel de alícuotas (17% y 10%, respectivamente). En general todos los países logran recaudar entre 1% y 1,5% del PIB por punta de alícuota legal, lo cual se encuentra en un nivel equiparable al promedio registrado para los países de la OCDE por la aplicación de ese tributo sobre las personas jurídicas.

En cambio, en el ISR personal, donde el cálculo de productividad es más complejo³¹, los países de la región que más ingresos tributarios obtienen como Brasil, El Salvador, México y Uruguay son los que

³¹ La productividad del ISR personal permite tener una medida homogénea de cómo funciona este gravamen en distintos países, al considerar de manera combinada en un mismo indicador las alícuotas vigentes del tributo, los niveles de ingreso a partir de los cuales dichas tasas entrarían en efecto y la recaudación efectiva que genera el IRPN a partir de los parámetros anteriores. Para su cálculo, se toma el monto recaudado por el impuesto como porcentaje del PIB y se lo divide por la tasa promedio ponderada del impuesto, la cual surge de ponderar las tasas marginales mínima y máxima aplicables para los niveles de ingreso a partir de los cuales comienzan a aplicarse las mismas (Fuente: USAID (2011), *Collecting Taxes database 2009-10*.)

alcanzan, en general, una mayor productividad del gravamen logran al recaudar alrededor de 0,1% del PIB por cada punto de tasa promedio. Sin embargo, en otros casos el rendimiento del tributo es mucho menor y contrasta fuertemente con el valor promedio calculado para el conjunto de países OCDE-34 (0,20). En ese sentido, Gómez Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012) han mostrado que, a diferencia de lo que ocurre con el IVA, en el caso de los impuestos sobre los ingresos los valores de productividad de los países latinoamericanos están muy por debajo y lejos de los que se computan en los países desarrollados, y aún de los registrados en los países del Sudeste Asiático o de Medio Oriente, especialmente en lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal.

C. La debilidad crónica de la imposición patrimonial: ¿hay esperanzas?

Resulta un hecho ya conocido que la importancia relativa de los impuestos al patrimonio ha sido históricamente muy reducida en los países de América Latina, al punto de ser prácticamente ignorada como alternativa en los debates que tratan sobre herramientas para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región.

No obstante, en años recientes, la tributación directa sobre la propiedad ha suscitado creciente interés entre los funcionarios y académicos tanto de países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo. Esto se ha debido a que, además de presentar una serie de ventajas en materia de eficiencia y equidad, se ha reconocido a estos impuestos como una herramienta viable para generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios, con bajos costos de cumplimiento y de administración tributaria y escasos efectos distorsivos sobre el empleo y el crecimiento del PIB. Asimismo, el reciente informe de la Comisión Europea (2012) destaca que, en la medida que los valores catastrales estén debidamente actualizados, este tipo de gravámenes posee cierto potencial como instrumentos de estabilización de precios en el mercado inmobiliario, cualidad que adquiere notable relevancia ante las drásticas consecuencias de la crisis financiera de 2008-09, cuyos orígenes se relacionan con una burbuja especulativa en torno a los valores de las propiedades inmuebles y sus correspondientes hipotecas.

Tal como señalan De Cesare y Lazo Marín (2008), este tipo de tributación comprende una amplia gama de impuestos³². Además de los conocidos impuestos recurrentes sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles, en América Latina también son ampliamente utilizados el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (donaciones) y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto. Un caso particular está constituido por los impuestos aplicados sobre movimientos y transacciones financieras y de capital, los cuales fueron incorporados en un conjunto acotado de países durante la última década y son analizados en otra sección de este informe como un ejemplo de tributación heterodoxa en la región.

En el cuadro 11 se presentan los datos de recaudación tributaria asociada a estos gravámenes para el año 2010, donde se detallan los diferentes tipos de tributos que recaen sobre el patrimonio de acuerdo a la clasificación internacional. Como puede observarse, la recaudación promedio obtenida por 15 países de América Latina a través de la imposición patrimonial resulta igual a 0,83% del PIB, lo cual es menos de la mitad respecto del promedio mostrado por la OCDE-34 (1,77% del PIB). Sin embargo esta brecha entre ambos grupos de países esconde dos características muy relevantes en lo que respecta a estos gravámenes.

³² En rigor, las clasificaciones tributarias adoptadas por los organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial) distinguen entre seis categorías de tributos patrimoniales: 1) impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; 2) impuestos recurrentes sobre la riqueza neta; 3) impuestos a las transferencias por sucesión, herencia o donaciones; 4) impuestos sobre las transacciones financieras y de capital; 5) otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y; 6) otros tributos no recurrentes sobre la propiedad, incluyendo las contribuciones de mejoras.

CUADRO 11
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, AÑO 2010
(En porcentajes del PIB)

Países	Propiedad inmueble	Riqueza neta	Herencias y donaciones	Transacciones financieras y de capital	No recurrentes	Otros recurrentes	Total impuestos de patrimonio
ARG	0,35	0,36	..	2,31	..	..	3,02
BRA	0,42	..	0,06	0,82	..	0,55	1,85
CHL	0,50	..	0,04	0,18	..	..	0,71
COL	0,58	0,36	..	0,59	..	..	1,54
CRI	0,25	..	..	0,08	..	0,01	0,33
ECU	..	..	..	..	..	..	..
SLV	..	..	..	0,08	..	..	0,08
GUA	0,19	..	..	0,00	..	..	0,19
MEX	0,20	..	..	0,10	..	..	0,30
PAN	0,40	..	..	0,11	..	0,28	0,79
PRY	0,29	..	..	0,02	..	0,00	0,31
PER	0,20	..	..	0,32	..	..	0,52
DOM	0,18	..	0,01	0,45	0,03	..	0,67
URY	..	1,13	..	0,17	..	0,04	1,34
VEN	..	..	0,02	..	..	..	0,02
América Latina (15 países)	0,32	0,23	0,02	0,37	0,01	0,10	0,83
DEU	0,45	..	0,18	0,21	..	..	0,84
CAN	3,13	0,09	..	0,16	0,19	..	3,58
DNK	1,37	..	0,22	0,33	..	..	1,92
ESP	0,88	0,01	0,23	0,76	0,16	0,01	2,05
USA	3,03	..	0,14	..	..	..	3,17
FRA	2,47	0,23	0,40	0,56	..	..	3,65
ITA	0,62	0,14	0,03	1,10	0,06	0,10	2,05
JPN	2,13	..	0,26	0,29	..	..	2,69
NLD	0,70	0,00	0,29	0,47	..	..	1,47
GBR	3,40	..	0,18	0,62	..	..	4,20
OCDE (34 países)	1,05	0,16	0,12	0,42	0,02	0,01	1,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECDStats (incluso para los países de América Latina).

Por un lado, debe tenerse en cuenta la distinta composición de este tipo de tributación. Así, en América Latina cerca de la mitad del monto promedio de recursos tributarios corresponde a impuestos sobre transacciones financieras y de capital (entre los cuales se ha destacado, en años recientes, el impuesto sobre operaciones financieras que será analizado en una próxima sección de este informe), otra porción importante (38,5%) corresponde a los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles y el resto engloba a los demás tributos patrimoniales con una participación mayoritaria de los gravámenes sobre la

riqueza o patrimonio neto (aunque sólo se encuentren vigentes en 3 países latinoamericanos³³). En cambio, entre los países de la OCDE predomina el impuesto sobre la propiedad inmueble, seguido por los impuestos transaccionales y, muy por detrás, los impuestos sobre herencias, legados y donaciones (ampliamente difundido) y los tributos que gravan el patrimonio neto (activos).

Por otra parte, tanto en América Latina como en la OCDE, las diferencias entre países son muy grandes y obligan a ser cauteloso a la hora del análisis. Esto se ve reflejado en la recaudación total de la imposición patrimonial así como en los principales tributos que la componen: en los gravámenes sobre transacciones financieras y de capital, Argentina constituye un caso paradigmático a nivel regional, algo similar a la situación de España e Italia entre los países desarrollados. En los impuestos sobre la propiedad inmueble las diferencias son aún más amplias en la OCDE (ver cuadro 11), aunque generalmente se ubican por encima de sus pares latinoamericanos en cuanto a la recaudación obtenida.

A pesar de la diversidad de tributos patrimoniales, aquí se hará especial referencia a los impuestos que recaen sobre los propietarios de bienes inmuebles (conocido en la región como impuesto “inmobiliario” o “predial”) puesto que, por un lado, el impuesto sobre operaciones financieras —que en algunos países genera importantes recursos tributarios— posee diferencias sustanciales en cuanto a sus efectos económicos que obligan a analizarlo separadamente³⁴. Por otro lado, el resto de tributos patrimoniales generan un monto muy poco significativo de ingresos tributarios y, fundamentalmente, el impuesto sobre la propiedad inmueble constituye un ítem fundamental para complementar los efectos distributivos de la tributación sobre la renta personal dada su ya explicada debilidad estructural en los sistemas tributarios de la región.

El impuesto sobre la propiedad inmueble es reconocido a nivel internacional como la más importante fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales y los expertos generalmente concuerdan en cuanto a las ventajas que posee en ese sentido. En teoría y aún con imperfecciones, este tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable, su grado de cumplimiento puede ser relativamente bajo en caso de que se apliquen las sanciones correspondientes, y su base imponible no se agota a lo largo del tiempo. Además, provoca menores distorsiones sobre las decisiones económicas de los agentes privados que otras alternativas y, dado que permite un tratamiento diferenciado sobre contribuyentes con capacidades económicas distintas, su carga fiscal generalmente recae sobre las familias de medianos y altos ingresos con un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso. Esto es muy relevante en América Latina dada la elevada concentración del patrimonio —principalmente de la tierra— que tiende a ser más fuerte que la concentración de renta especialmente en los países en desarrollo.

Precisamente, en los países de la región el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más comúnmente aceptado y utilizado como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno. De hecho, Bahl y Martínez-Vázquez (2007) señalan que los países en desarrollo pueden no utilizar el impuesto sobre la propiedad inmueble con más intensidad que los países de la OCDE, pero a menudo se basan en mayor medida en este tributo para financiar los gastos del gobierno local. Así, en algunos países este gravamen aporta más de la mitad de la recaudación propia subnacional, como sucede en Chile, Bolivia (República Bolivariana de) o Perú (Gómez Sabaíni y Jiménez, 2011a).

En los países de la región, los impuestos sobre la propiedad inmueble típicamente toman la forma de pagos anuales realizados por el propietario, cuyo monto está vinculado con alguna medida del valor económico del bien inmueble gravado, el cual es periódicamente revaluado a través de un índice de actualización. Sin embargo, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) encuentran importantes diferencias, que generalmente inciden sobre el desempeño recaudatorio, en cuanto a los arreglos institucionales vinculados a este tributo en particular.

³³ Por otra parte, en varios países de la región el monto neto de activos es utilizado también para aplicar impuestos mínimos del ISR, los cuales constituyen otro ejemplo de tributación heterodoxa.

³⁴ De hecho, Cetrángolo y Gómez Sabaíni (2007) lo han clasificado como un impuesto especial selectivo, aplicado a una actividad determinada que consiste en el uso del cheque bancario.

La mayoría de los países de América Latina asignan la potestad tributaria del impuesto sobre la propiedad inmueble a sus respectivos gobiernos locales o municipales, pero se registran excepciones donde este impuesto sigue estando bajo la órbita del gobierno central (República Dominicana), o donde alguna autoridad sobre los impuestos sigue estando en dicho nivel de gobierno (por ejemplo, Brasil para los impuestos rurales, Guatemala y Panamá) o en el nivel provincial (Argentina). En la mayoría de los casos, a los municipios también se les otorga cierta autoridad para modificar las tasas impositivas, a veces dentro de límites legislados, pero aquí también hay excepciones. Por ejemplo, Chile no delega esa atribución a los municipios y los estados o provincias en México y Argentina también comparten dicha potestad con las autoridades nacionales.

En general, los gobiernos centrales (las provincias en el caso de Argentina) son los frecuentemente responsables de la actualización del catastro, aunque en Costa Rica, Honduras y México esa es una función municipal. En cuanto a la cobranza de las obligaciones impositivas se advierte una gran variedad de prácticas, a veces exclusivamente asignadas a los gobiernos centrales o municipales y, otras veces, estas funciones son compartidas por los diferentes niveles de gobierno.

En suma, como ya se mostró, el rendimiento recaudatorio de estos tributos es exiguo en todos los países latinoamericanos donde se aplica y esto se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento como fuente de recursos propios subnacionales ³⁵.

Al respecto, en América Latina la baja capacidad operativa y la ineficiencia de las administraciones tributarias de los gobiernos locales juegan un rol central. Así, en muchos casos, la recaudación y cobranza del impuesto sobre la propiedad inmueble se ve afectada por bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, altos niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades debido a la falta sistemática de una adecuada actualización de los valores catastrales. Las causas de la elevada morosidad son muchas, destacándose la falta de información y difusión para efectuar los pagos, la falta de facilidades para pagar, la percepción de un bajo nivel de riesgo para los que no cumplen con sus obligaciones tributarias, y la escasa información y transparencia en el uso de los recursos.

Otro obstáculo que enfrenta la tributación patrimonial y, específicamente, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, está dado por su alta visibilidad. En no pocos casos, para modificar los valores catastrales de los predios y el valor fiscal de los bienes inmuebles, los municipios dependen de la autorización legal de los Congresos Estatales o Provinciales los cuales, a su vez, no poseen incentivos para aumentar las tablas de valuación predial ya que los ciudadanos perciben, sobre todo en las ciudades capitales, que estos incrementos no encuentran justificación, erigiéndose como decisiones políticas muy impopulares. Esta elevada visibilidad del impuesto resulta en fuertes presiones políticas que, comúnmente, estimulan la concesión de beneficios fiscales, como exenciones, tratamientos preferenciales y amnistías, así como también la reducción de tasas o mantenimiento de subvaluaciones, todos los cuales contribuyen a erosionar la base del tributo y reducen su progresividad y su impacto redistributivo final.

Por último, todos estos condicionantes de la recaudación tributaria de los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble se ven notablemente agravados ante un deficiente sistema de descentralización fiscal. Como es demostrado por Gómez Sabañi y Jiménez (2011a), esto es lo que efectivamente se observa en la mayoría de los países de la región donde el financiamiento de los niveles inferiores de gobierno depende crucialmente de las transferencias intergubernamentales provistas por el gobierno central, las cuales generalmente actúan como desincentivo para lograr el fortalecimiento de las fuentes de recursos propios y la administración tributaria subnacional.

³⁵ En un informe reciente de Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), a través del análisis econométrico, se exploran los principales determinantes del pobre rendimiento de estos impuestos en los países de América Latina.

D. Los caminos heterodoxos seguidos para fortalecer la recaudación tributaria

Una de las características de la política tributaria latinoamericana ha sido la de tratar de suplir las deficiencias en el nivel de la carga tributaria mediante la creación de gravámenes poco convencionales que generen amplia recaudación, sean de fácil manejo administrativo y ofrezcan pocas posibilidades de evasión. Frente a estas ventajas los efectos distorsivos y el impacto sobre la eficiencia del sistema tributario han sido minimizados o considerados de menor importancia frente a la posibilidad de acceder a mayores ingresos. Es decir que se optó por las “salidas fáciles” sin apreciar suficientemente los costos económicos de las mismas.

Algunos de los tributos aplicados se han orientado a gravar los activos brutos o ingresos brutos de las empresas, pero los más comúnmente usados han sido los impuestos sobre las actividades financieras aplicados sobre los débitos y/o créditos en las cuentas bancarias y otras instituciones financieras. Además, los elevados niveles de evasión tributaria, en contextos de amplia informalidad, propiciaron la implementación de regímenes especiales para pequeños contribuyentes en casi todos los países de la región.

En primer lugar, se observa que estos gravámenes tienen la característica común de permitir un manejo administrativo más simple que la tributación tradicional, ofreciendo menores posibilidades de evasión o elusión.

En el caso de los impuestos a las transacciones financieras, la facilidad administrativa deviene de la posibilidad de ser instrumentado de manera muy rápida ya que, al ser una retención por parte de los intermediarios financieros, requiere poco trabajo preparatorio y ninguna cooperación del contribuyente. Adicionalmente, la introducción del tributo podría incorporar información sobre los contribuyentes que podría facilitar la administración de otros impuestos.

En América Latina la evidencia es relativamente reciente y se centra sobre las transacciones bancarias, y aunque esta tributación se haya implementado en momentos de crisis, de manera transitoria y ante la urgencia de acrecentar los ingresos fiscales, en la actualidad varios sistemas tributarios los incluyen entre sus impuestos permanentes.

Al respecto, el Impuesto sobre Transacciones Financieras, con diversas denominaciones en los países, ha tenido un crecimiento importante a nivel internacional durante las dos últimas décadas, tal como se informa en el siguiente cuadro. Así, mientras que en 1996 solo se aplicaba en un país de la región del Asia-Pacífico (Australia), hacia el año 2005 la cantidad de países que utilizaban este tipo de tributos se había extendido a un máximo de 13, dentro de los cuales 8 correspondían a países de América Latina. La mayoría de estos países de la región han mantenido en vigencia estos instrumentos, destacándose los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú como los más significativos (Coelho, 2009).

CUADRO 12
CANTIDAD DE PAÍSES CON IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS
EN AMÉRICA LATINA Y LA REGIÓN DE ASIA-PACÍFICO

Año	América Latina	Asia-Pacífico	Total
1996	1	0	1
1997	1	1	2
1998	1	1	2
1999	1	4	5
2000	1	3	4
2001	1	3	4
2002	2	4	6
2003	3	4	7

(continúa)

Cuadro 12 (conclusión)

Año	América Latina	Asia-Pacífico	Total
2004	4	6	10
2005	5	8	13
2006	4	7	11
2007	4	7	11
2008	3	6	9
2009	2	6	8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coelho (2009).

Los argumentos para usar este gravamen como fuente de recursos tienen que ver con que: i) puede ser introducido en un período de tiempo relativamente corto, puesto que se basa en una operación de retención por parte de los intermediarios financieros, requiere poco trabajo preparatorio y ninguna cooperación del contribuyente, y ii) una pequeña tasa impositiva puede recaudar un monto significativo, puesto que los débitos de los bancos son un múltiplo del PIB, en especial, si la tarifa es baja y el impuesto no es permanente.

Según González (2009), este tipo de impuesto se aplicó en los últimos años en siete países de la región, y según los hechos impositivos alcanzados puede clasificarse en dos grupos: i) a los débitos de las transacciones financieras (por ejemplo, Colombia, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)); y ii) a los débitos y créditos en las cuentas corrientes y otras operatorias del sistema financiero (por ejemplo, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Perú). Además, con el fin de evitar maniobras elusivas, en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), se gravan también los movimientos de fondos que constituyen sistemas organizados de pagos que no se efectúan a través de entidades financieras.

Por su parte, los impuestos sustitutos o mínimos de la tributación sobre las rentas también encuentran su fundamento básico en el débil grado de desarrollo de la administración y diseño tributario, en la formalización impositiva de las PYMES y en los costos directos e indirectos de la recaudación y cumplimiento tributario para el contribuyente. Muchos países recurren a la adopción de gravámenes que actúan como piso mínimo del impuesto a la renta, con base en el valor de los activos o en función del monto total de ventas brutas o ingresos brutos de la empresa.

Stotsky (1995) puntualiza que a través de un impuesto mínimo se trata de impedir que las empresas o las personas que poseen una renta económica eludan regularmente el pago del ISR. Este argumento da la base para explicar la más amplia implementación en los países en desarrollo de tributos simples y de bajo costo de recaudación como los impuestos mínimos o presuntivos, que implican un paliativo a la escasa capacidad de administración del impuesto sobre la renta de las empresas.

En relación con la introducción de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes a nivel de empresas estos responden a la necesidad de incorporar a la formalidad a un numeroso grupo de contribuyentes que difícilmente son alcanzados por la administración tributaria. En consecuencia, se suele considerar la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias minimizando el costo implícito para las empresas más pequeñas y el costo que su administración representa para las administraciones tributarias, el cual se acrecienta en los países de menor grado de desarrollo. El diseño de tratamientos especiales para gravar a los pequeños contribuyentes, ya sean estas personas físicas o empresas, excluyéndolos de las normas generales del IVA y/o del ISR, estableciendo métodos presuntivos de determinación del impuesto y/o imponiéndoles tasas más reducidas, ha sido uno de los principales caminos que han adoptado los países de América Latina para “descomprimir” la carga de trabajo de las administraciones tributarias y mejorar así sus capacidades de fiscalización.

Vinculado con lo anterior, algunos de los tributos aquí considerados han demostrado ser instrumentos aptos para lograr montos significativos de recaudación en el corto plazo. Sin duda, un claro ejemplo son los tributos sobre transacciones financieras en el caso de países con un alto grado de bancarización donde, a pesar de la aplicación de tasas relativamente pequeñas, han aportado un importante monto de ingresos tributarios en años recientes.

Por ejemplo, en Argentina el Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente (con alícuota de 0,6%) ha mostrado un aceptable rendimiento, generando una recaudación en torno al 1,8-1,9% del PIB en los últimos años y que en 2010 significó más del 5% de la carga tributaria total de este país. En Colombia, el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) posee cierta relevancia dentro de la estructura tributaria vigente puesto que en 2010 aportó recursos por 0,6% del PIB y 3,4% del total recaudado. Actualmente vigente con una tasa de 0,4% sobre los débitos, debe señalarse que la Ley 1430 del año 2010 estableció un proceso de reducción progresiva (a partir de 2014) de la alícuota de este impuesto con la finalidad de lograr su eliminación completa en 2018.

No obstante, en ambos casos el hecho de no haber acompañado el fuerte crecimiento de la carga tributaria nacional, lo cual puede interpretarse como una pérdida de rendimiento del tributo, puede deberse a la creciente tendencia al uso de medios electrónicos de pago (inclusive tarjetas de débito y crédito) en reemplazo de los cheques que han ido perdiendo presencia como medios de pago en operaciones financieras.

Al menos hasta el año 2007, los impuestos sobre transacciones financieras también se destacaron en Brasil y en Venezuela (República Bolivariana de) donde fueron altamente productivos. Según Coelho (2009), en el primer caso la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF) fue derogada el 1° de enero de 2008, habiendo generado una recaudación de 1,4% del PIB durante el año anterior (un 5,8% del total de ingresos tributarios). Por su parte, el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) reemplazó al Impuesto al Débito Bancario (que venía siendo aplicado desde 2002) y sólo estuvo vigente entre 2007 y 2008, año este último en que permitió acumular un caudal de ingresos tributarios equivalente a 0,9% del PIB y a casi 7% de la carga tributaria total.

Por último, Bolivia (Estado Plurinacional de), Perú y República Dominicana son otros casos donde se aplica este tipo de gravámenes aunque con resultados no tan satisfactorios ya que en 2010 contribuyeron con ingresos tributarios por apenas poco más de 0,2% del PIB y menos del 2% de la recaudación total.

Coelho et al. (2001) sostienen que este impuesto permite alcanzar indirectamente ingresos que no son captados por el sistema tributario tradicional, señalando el ejemplo de Colombia donde se estima que el 21% de los ingresos recaudados por el mismo es generado por actividades ilegales. A su vez, destacan que este impuesto tiene costos de recolección menores que varios del resto de los impuestos. El hecho de que los bancos sean los encargados de recaudar, que los mismos sean pocos y posean un sistema automatizado y registro de todas las transacciones financieras, hacen a este impuesto de fácil recaudación, simple y transparente.

En cuanto al impuesto mínimo, éste constituye un sustituto del ISR para las pequeñas empresas y, si se aplica con acierto, permite ampliar la base imponible al incrementar el número de contribuyentes y el volumen de los pagos de impuestos que éstos realizan, logrando así reducir la evasión tributaria. Sin embargo, cuando los países aplican tasas tributarias presuntivas para forzar a los pequeños contribuyentes a optar por la determinación del impuesto a cargo del propio contribuyente sobre la base de la renta real, la experiencia demuestra que eso les genera incentivos a los mismos contribuyentes para pasarse al sector informal, produciendo resultados contrarios a los previstos.

Entre las razones administrativas basadas en mejoras para los contribuyentes que refuerzan las justificaciones anteriores, y cuando se trata de impuestos mínimos sustitutivos del ISR, está la de disminuir el costo de cumplimiento tributario de las empresas, principalmente de las PYMES, en tanto se reducen costos directos como pago a profesionales, asesoramiento, contabilidad, archivo, etc. Estas mejoras pueden incentivar el pago voluntario y por ende menor evasión y elusión, contrarrestando aspectos negativos que pueden basarse en la cultura tributaria.

Precisamente, los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes no reportan en ningún país de la región un caudal de ingresos significativo pero su éxito debe medirse en función de su capacidad de incorporar al sector formal de la economía a los contribuyentes que operan en la informalidad, siempre cuidando que esto no se convierta en un refugio artificial para la evasión sino en un mecanismo de transición de los contribuyentes hacia el régimen general de tributación (Gómez Sabañi y Morán, 2012).

En segundo lugar, se señala que la principal objeción a todas estas modalidades de tributación no convencional viene dada por su impacto negativo sobre la asignación de recursos. No se trata de que estos sean los únicos impuestos distorsivos, como suele presentárselos, ya que todo tipo de tributación (a excepción de la capitación) tiene algún efecto sobre las decisiones económicas privadas. En todo caso, se trata de impuestos donde los impactos son mayores a los de otros tributos más tradicionales que, bajo las características que han predominado en países de la región, han mostrado ser de difícil implementación.

Los impuestos sobre las transacciones financieras tienen impacto negativo sobre la eficiencia económica a través de dos vías. Por el lado de la producción, incentiva la integración vertical (transacciones intra-firma para evitar el pago del impuesto). Por el lado del consumo, incrementa el precio relativo de los bienes con múltiples etapas productivas o que requieren mayor rotación de recursos financieros. Este impuesto también puede ser visto como un tributo sobre la liquidez y la intermediación financiera; por tanto, reduce el dinamismo de la economía. Adicionalmente, y de especial importancia al pensar en reformas tributarias, al desalentar la bancarización de la economía, estaría actuando como un incentivo negativo a la formalización de la economía y, en consecuencia, afectaría la recaudación del resto de tributos.

En el caso de los impuestos mínimos de la imposición a la renta, cuando opera por encima del impuesto determinado a la renta, se podrían desestimular las inversiones productivas en virtud de que se gravan las existencias, los inmuebles productivos, las maquinarias y otros bienes de uso. Esto puede resultar en descapitalización de las empresas con pérdidas, cualquiera sea su modalidad (suma fija, porcentaje de activos, ingresos brutos, etc.), ya que al gravar por encima de los ingresos netos transforman el impuesto sobre la renta en un impuesto al capital. En síntesis, estos tributos terminan constituyendo una forma de sustitución de los impuestos sobre la renta neta con todas las consecuencias, positivas y negativas, que ello implica.

En su modalidad de impuesto mínimo superpuesto con un impuesto sobre la renta presuntiva, Sadka y Tanzi (1993) sostienen que puede dar lugar a una mayor eficiencia al inducir a las empresas a utilizar el capital en forma socialmente eficiente. Por su parte, Graetz y Sunley (1988) sostienen que a través de un impuesto mínimo se puede igualar la tasa impositiva marginal de los diferentes sectores económicos, ya que perjudica a aquellas empresas que poseen cierta ventaja en actividades sometidas a un régimen tributario preferencial. Sin embargo, aún cuando el gravamen sea definido de suma fija, existirán actividades no gravables que le imprimirán al impuesto costos de eficiencia.

CUADRO 13
IMPUESTOS MÍNIMOS DEL ISR EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010

País	Impuesto (tasa y base)
Argentina	1,0% sobre activos brutos.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No
Brasil	No
Chile	No
Colombia	3% sobre el patrimonio neto.
Costa Rica	No

(continúa)

Cuadro 13 (conclusión)

País	Impuesto (tasa y base)
Ecuador	0,15% sobre patrimonio neto ^a
El Salvador	1,0% sobre ingresos brutos
Guatemala	1% sobre el 25% de los activos netos o 25% de los ingresos brutos, el que sea mayor (Impuesto de Solidaridad).
Honduras	1,0% sobre los activos.
México	17,5% sobre el ingreso gravable (flujos de caja).
Nicaragua	1,0% sobre ingresos brutos
Panamá	CAIR: 25% sobre la mayor entre la renta neta gravable y el 4,67% de los ingresos brutos gravables (1,4% de ingresos brutos) ^b
Paraguay	No
Perú	0,4% sobre los activos netos ^c
República Dominicana	1,0% sobre activos.
Uruguay	1,5-3,5% sobre patrimonio neto.
Venezuela, República Bolivariana de No	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gutiérrez et al. (2010); "Global Corporate Tax Handbook 2010", IBFD.

^a La base del impuesto está formada por los bienes inmuebles pero el gravamen no está concebido como un impuesto a la propiedad sino como un tributo adicional a la ganancia de las empresas.

^b Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 20.000 balboas por año.

^c Si bien el ITAN no constituye un impuesto mínimo definitivo, sí lo es durante el año fiscal en curso pues sus excedentes son susceptibles de devolución como crédito fiscal.

Gómez Sabañi y Jiménez (2011b) detallan ampliamente la aplicación de impuestos mínimos en la región (cuadro 13). En Argentina se aplica sobre el valor de los activos brutos, medida que bajo supuesto de movilidad del capital es un sustituto de la renta de las empresas, pero que protegen la recaudación en contextos inflacionarios mientras que en Costa Rica se optó por gravar el activo fijo de las empresas. Por su parte, el patrimonio o activos netos son ampliamente utilizados, en Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay aunque a diferentes niveles de tipos impositivos. En Guatemala se aplica el Impuesto de Solidaridad que grava con la alícuota del 1% sobre el 25% del activo neto o ingresos brutos, el que sea mayor. Un caso singular es el de México, donde a partir de 2008 se reemplazó el impuesto que tomaba como base el activo bruto de la empresa (Impuesto al Activo o IMPAC) mediante la implementación de un gravamen inspirado en el "flat tax", que constituye una modalidad de impuesto mínimo a tasa única, denominado IETU (Impuesto Empresarial de Tasa Única). La alícuota del tributo es uniforme (17,5%) y se aplica sobre el flujo remanente de recursos que es utilizado para retribuir a los factores de la producción.

En tercer lugar, la evaluación de la incidencia distributiva de este tipo de tributación no convencional presenta características muy diferentes en algunos casos específicos. Por ejemplo, los impuestos sobre las transacciones financieras presentan dos tipos de impactos. Uno, directo, que está determinado por el hecho de que las personas de menores recursos no tienen acceso a la utilización del sistema bancario y por lo tanto no resultan alcanzados de forma inmediata (impacto progresivo del tributo). Pero también habrán de manifestarse efectos secundarios (o impactos indirectos) dados por la piramidación sobre los precios de los bienes de los sectores afectados. Este impacto se caracteriza como regresivo puesto que, por una parte, el sector alimentos suele ser intensivo en número de transacciones, a la vez que también se experimentará regresividad gracias a la elusión del tributo por parte de los estratos más altos de la distribución del ingreso a través de la utilización de cuentas en el extranjero.

Para el caso del impuesto mínimo a las empresas, se ha visto que su introducción, sobretudo en la modalidad sustitutiva de renta, puede atentar fuertemente contra la equidad horizontal y vertical. Algo

similar ocurre con los regímenes de tributación simplificada cuando su diseño es deficiente, con topes mínimos de entrada demasiado elevados, al punto tal de permitir que un número muy importante de contribuyentes, que puede considerarse excesivo desde el punto de vista administrativo, se encuadre dentro de las condiciones de dicho régimen afectando la equidad entre los contribuyentes.

Por último, merece ser resaltado el hecho de que, por lo general, la defensa que se hace de la introducción de estos tributos utiliza argumentos de emergencia y su permanencia suele ser condicionada a su reemplazo en el mediano plazo. En el caso de los impuestos sobre las transacciones financieras, se entiende que cuando está vigente por largos períodos su productividad decrece porque la base tributaria tiende a decaer debido a la desintermediación financiera o al desarrollo de mecanismos de evasión. Un aspecto muy especial es el señalado por Shome (2011), quien sostiene que la implementación de reformas regulatorias no impositivas son preferibles y, que en caso de que ambas medidas fueran utilizadas el impuesto debiera ser temporario, a una tasa baja y global.

En el caso de los impuestos mínimos o sustitutivos de la imposición a la renta, así como los regímenes simplificados, también debe mencionarse que la vigencia de este tipo de impuestos es generalmente temporal y poseen gran volatilidad legal en la estructura recaudatoria a lo largo de los años. Teniendo en cuenta que la aplicación de impuestos mínimos es la contracara de deficiencias en las administraciones tributarias y las fallas legales en la definición de algunos tributos como el impuesto a la renta (Baer, 2006), a mediano plazo se debiera atender la solución de esos problemas estructurales.

Para terminar, debe recordarse que todo sistema tributario debe contemplar la existencia de un conjunto armonizado de instrumentos que en cada momento asegure la suficiencia recaudatoria respecto del nivel de gasto público y de las premisas de equidad horizontal y vertical establecidos por la sociedad. Para ello, es necesario que pueda adaptarse a las fluctuaciones del nivel de actividad (flexibilidad) y, con la mínima distorsión de los incentivos privados previos a la intromisión estatal, permita obtener los recursos de forma simple para los contribuyentes y a bajo costo para las administraciones tributarias.

IV. Las consecuencias económicas y sociales de los sistemas tributarios vigentes

A. El escaso efecto redistributivo de los impuestos en América Latina

A pesar de que América Latina es considerada la región más desigual del planeta, en la última década se ha observado un cambio positivo en los índices de concentración de la renta mostrando una tendencia favorable que se espera que se consolide en el futuro. En la mayor parte de los países de la región el coeficiente de Gini hacia el año 2010 ha sido inferior al del año 2000. El promedio regional de 0,54 en 2000 ha descendido hasta cerca del 0,50 en los últimos años y actualmente es inferior a cualquier valor de los últimos treinta años aunque, tal como se ha mencionado, el mismo continúa siendo superior al de otras áreas a nivel mundial (López-Calva y Lustig, 2010).

En particular, dos hechos centrales dan cuenta de estos cambios. En primer lugar, los cambios en la estructura educativa de la población al cerrarse la brecha salarial entre los trabajadores altamente especializados y aquellos razonablemente bien educados, sumado al hecho de que los varios años de crecimiento sostenido del PIB han generado una demanda adicional de trabajadores menos entrenados generando asimismo una caída en los niveles de informalidad laboral.

En segundo lugar, los gobiernos en casi todos los países latinoamericanos han implementado políticas para cerrar la brecha entre los niveles salariales a través de políticas sociales orientadas a los sectores de menores ingresos. Eso incluye pensiones más generosas y transferencias condicionadas en efectivo a cambio de lograr determinados cambios en el comportamiento de esos sectores, por ejemplo asegurar la permanencia escolar de sus hijos.

Es sabido que la política fiscal puede afectar la distribución del ingreso de un determinado país a través de la utilización de los ingresos generados para aumentar el gasto público en capital humano, aumentando de esta manera los salarios de los trabajadores calificados (redistribución primaria). Adicionalmente, el Estado puede influir sobre el nivel de concentración de la renta, antes de transferencias, a través de la aplicación de impuestos progresivos (redistribución secundaria). Ante los elevados niveles de desigualdad observados en la región, ambos canales de acción adquieren una gran importancia.

Sin embargo, históricamente en América Latina los altos coeficientes de Gini de la distribución del ingreso apenas se vieron afectados por el efecto de la tributación, la cual ha jugado un papel modesto o incluso desequilibrante. Las cosas parecen haber cambiado un poco durante la última década, aunque no es fácil documentar precisamente este cambio, dado el número limitado de estudios de incidencia tributaria, las diferencias respecto a los años y la unidad de análisis, criterios de bienestar elegido, las hipótesis hechas sobre la incidencia y otros supuestos que limitan la comparabilidad entre los diferentes estudios (Lustig et. al, 2012).

Los datos disponibles para los años 90 sugieren que los impuestos eran, en la mayoría de los casos, regresivos. Durante esa década sólo en Venezuela los impuestos generaban un efecto redistributivo modesto, mientras que en Argentina, Honduras, México y Nicaragua la distribución del ingreso se agravaba luego de la aplicación de los impuestos por entre dos y cinco puntos porcentuales del coeficiente de Gini (Cornia et al., 2012). La incapacidad para percibir los ingresos y su incidencia regresiva fue especialmente evidente en América Central y México (Agosin et al., 2005).

Sin embargo, como resultado de los cambios en las políticas fiscales y en los sistemas tributarios de la región durante la última década, los indicadores de incidencia distributiva han mejorado en casi todos los países de la región. Un caso interesante es el de Nicaragua que, gracias a una profunda reforma fiscal, fue testigo de una mejora considerable en la progresividad y el impacto redistributivo final de su sistema tributario entre los años 1990 y mediados de los 2000. Su antiguo sistema fiscal dependía en un 80% de impuestos indirectos al tiempo que ofrecía subsidios y exenciones especiales que causaron una pérdida importante de ingresos y ocasiona un trato desigual entre los contribuyentes. Para corregir esta situación, la reforma de 2003 estuvo dirigida tanto a mejorar la equidad de los impuestos como a simplificar la estructura tributaria.

A pesar de las recientes reformas, en todos los países andinos excepto Ecuador, el sistema tributario sigue teniendo un efecto redistributivo mínimo o nulo y, a veces, refuerza la concentración del ingreso a favor del decil más elevado como sucede, por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú (Barreix et al., 2006). En Ecuador, los estudios de incidencia centrados en los impuestos directos muestran que el Impuesto sobre la Renta personal es altamente progresivo, aunque su impacto redistributivo es modesto. En efecto, la reforma de enero de 2008 resultó ser puramente teórica, ya que su mayor progresividad fue acompañada por una disminución en la recaudación tributaria (Roca, 2009).

Más alentadora es la situación de los países del Cono Sur. Según Cruces y Gasparini (2008), la concentración de impuestos³⁶ en Argentina aumentó en los años 90, aunque a una menor velocidad que

³⁶ La asignación de los montos de impuestos pagados por los individuos según su nivel de ingreso genera una estructura porcentual por estratos de la carga tributaria efectiva. A partir de ello surge una Curva de Concentración de Impuestos que grafica la proporción acumulada de tributos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. Esta curva, por definición compatible a la de Lorenz, genera el índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso: el índice de Concentración de impuestos. La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz, y por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que detenten, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha,

la concentración del ingreso, haciendo que el sistema impositivo sea crecientemente regresivo. Sin embargo, esta tendencia se modificó en los años 2000 cuando la desigualdad comenzó a descender luego de la crisis del 2001-2002, y por los cambios significativos introducidos en la estructura impositiva, sobre todo la introducción de los derechos de exportación, los cuales además contribuyeron a financiar grandes programas de gasto social y reducción de la pobreza. Al respecto, Gómez Sabañi, Harriague y Rossignolo (2011) destacan el rol de estos tributos para compensar la regresividad conjunta que muestran el resto de los tributos vigentes en dicho país.

Con respecto a Chile, Engel et al. (1998) demostraron que durante la década de 1990 el sistema tributario era ligeramente regresivo, pero un estudio más reciente (Jorrat, 2010) muestra que el mismo habría pasado a ser levemente progresivo en los últimos años³⁷. En efecto, el coeficiente de Gini que resume la distribución del ingreso de los hogares pasa de 0,5791 a 0,5764 luego de aplicar el conjunto de impuestos vigentes. También en este caso, el resultado puede ser explicado por la participación cambiante entre los impuestos directos e indirectos.

En Uruguay, la reforma tributaria de 2007 hizo un esfuerzo explícito para mejorar la equidad de los impuestos. Antes de la reforma, el sistema tributario constaba de un gran número de impuestos y múltiples exenciones, y su incidencia era básicamente neutral. Según Amarante et al. (2007) la reforma fiscal, en gran parte gracias al fortalecimiento logrado en la tributación sobre los ingresos, ha logrado ese objetivo al registrarse una efectiva reducción en todos los índices sintéticos de desigualdad luego de la aplicación del sistema tributario, independientemente del escenario de ingresos y los supuestos de traslación adoptados. Por su parte, Roca (2010) confirma estos resultados al evaluar el impacto distributivo conjunto de los principales impuestos del sistema tributario uruguayo. Según dicho estudio, la distribución del ingreso pre-fiscal se ve levemente mejorada luego del efecto de la tributación ya que el coeficiente de Gini se reduce de 0,4995 a 0,4974, donde el efecto redistributivo del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas prima sobre el efecto concentrador del IVA, mientras que los impuestos selectivos no alcanzan a modificar dicho coeficiente en ningún sentido.

En el caso de Brasil, los resultados de las estimaciones disponibles son ambiguos y deben ser considerados con la cautela correspondiente. Por un lado, Rezende y Afonso (2010), con datos del año 2003, encontraron que el efecto de la tributación aumenta aún más la concentración de la renta en dicho país por más de 3 puntos porcentuales del coeficiente de Gini (el cual pasa de 0,624 a 0,655). En cambio, Wang y Caminada (2011) utilizaron la base de datos LIS (*Luxembourg Income Studies*) y, a partir de datos para el año 2006 (ver Cuadro 15), concluyeron que dicho coeficiente se reduce luego de aplicar los impuestos pasando de 0,570 a 0,556 (que complementándose con el efecto del gasto público termina siendo igual a 0,486). Más allá de estas divergencias debe destacarse que, aún cuando en años recientes se hayan registrado avances concretos en políticas redistributivas de gasto social focalizado, los problemas de coordinación tributaria entre jurisdicciones han obstaculizado varias reformas tendientes a reducir el fuerte sesgo hacia la imposición indirecta vigente en el sistema tributario brasilero.

A nivel regional, y pese a las limitaciones metodológicas de los estudios disponibles, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, los cuales estarían indicando que la tributación en América Latina es actualmente de efectos regresivos o levemente progresivos debido a la preeminencia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. Más específicamente, lo que se observa es que la reducida participación del impuesto más progresivo³⁸, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos), y además la casi inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo (Gómez Sabañi, Jiménez y Rossignolo, 2012). El cuadro 14

se acerca a la desigualdad en el pago, por lo cual estarían soportando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria.

³⁷ Sin embargo, este autor aclara que este resultado, que contradice aquellos obtenidos en estudios anteriores sobre el caso chileno, puede obedecer a la decisión de medir el ISR teórico en lugar de imputar la recaudación efectiva. Como la recaudación teórica es mayor a la efectiva, pues no se incluyen supuestos de evasión, es esperable que se potencie el impacto redistributivo de este tributo, superando a la regresividad conjunta del resto de la estructura tributaria.

³⁸ La mayoría de los estudios recientes encuentran que en todos los países de la región el 20% de la población con mayores ingresos aporta más del 90% de la recaudación efectiva del tributo.

permite confirmar que, aún cuando en todos los países de la región el Impuesto a la Renta de Personas Naturales es claramente progresivo en su diseño tributario (ver índices de Kakwani), posee un efecto muy reducido sobre la distribución del ingreso (ver índices de Reynolds-Smolensky) en virtud de su escasa participación en las estructuras tributarias de la región.

CUADRO 14
RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO
A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

Países	Año	Índices				
		Gini pre impuestos	Cuasi Gini impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky
Colombia	2004	0,5370	0,8940	0,3570	0,4590	0,0780
República Dominicana	2004	0,5106	0,9057	0,3951	0,4759	0,0347
Chile	2006	0,5791	0,9677	0,3886	0,5584	0,0207
Uruguay	2006	0,4995	0,8630	0,3635	0,4875	0,0120
Argentina	2006	0,5133	0,8821	0,3688	0,5018	0,0115
El Salvador	2006	0,5034	0,8281	0,3247	0,4947	0,0087
Costa Rica	2004	0,5770	0,9098	0,3328	0,5692	0,0078
Brasil	2003	0,6180	0,9243	0,3063	0,6119	0,0061
Nicaragua	2001	0,5963	0,9441	0,3478	0,5905	0,0058
Panamá	2003	0,6364	0,8803	0,2439	0,6312	0,0052
Honduras	2005	0,5697	0,9000	0,3303	0,5647	0,0050
Ecuador	2004	0,4080	0,8310	0,4230	0,4040	0,0040
Venezuela (República Bolivariana de)	2004	0,4230	0,8400	0,4170	0,4210	0,0020
Guatemala	2000	0,5957	0,9115	0,3158	0,5946	0,0011
Perú	2004	0,5350	0,5820	0,0470	0,5344	0,0007

Fuentes: Barreix et al. (2009); Barreix et al. (2006); Gómez Sabañi, Harriague y Rossignolo (2011); Rezende y Afonso (2010); Roca (2010); y Jorratt (2010).

Nota: Los países fueron ordenados según el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky para cada uno de los países, donde un valor positivo de la diferencia entre los coeficientes de Gini después y antes de impuestos indica un impacto redistributivo positivo.

Esto, indudablemente, atenta contra las reformas que se han enfocado en dotar de mayor progresividad al tributo ya que, debido a la baja recaudación que genera dentro de la estructura tributaria de los países, toda mejora en el impacto redistributivo del mismo queda relativizada dentro de un contexto tributario dominado por otros tributos que determinan el débil efecto global de la tributación sobre la distribución del ingreso.

En definitiva, más allá de las mejoras logradas y las que puedan lograrse en el futuro en cuanto al diseño específico de los tributos vigentes, la estructura tributaria de los países de la región, con su fuerte sesgo hacia la imposición indirecta y un ISR aportado mayormente por las empresas, determina gran parte del escaso efecto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos de la actualidad. Como

resultado de esto, se desprende otro hecho estilizado muy importante: el impacto distributivo de los impuestos (y de la política fiscal en su conjunto) es mucho mayor (y progresivo) en los países desarrollados que en los países de la región (Goñi et al, 2008).

Al respecto cabe destacar que, previo a los efectos de la política fiscal, los coeficientes de distribución de Gini en los países de América Latina suelen ser similares y hasta inferiores a los niveles de desigualdad encontrados en los países más desarrollados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados el coeficiente de Gini disminuye sustancialmente debido a los efectos de los impuestos y las transferencias públicas, en los países en desarrollo los cambios logrados son sólo marginales (Gómez Sabañi, 2006). En el cuadro 15 se presenta una recopilación de resultados sobre los efectos redistributivos de la política fiscal en una amplia y variada lista de países, entre los cuales figuran algunos casos representativos de América Latina.

CUADRO 15
EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Año	Coeficiente de Gini del ingreso disponible de los hogares		Cambios en coeficientes de Gini debido a política fiscal		
		Antes de la política fiscal	Después de la política fiscal	Total Impuestos	Gasto público	
Alemania	2004	0,489	0,278	0,210	0,052	0,158
Austria	2004	0,459	0,269	0,190	0,034	0,156
Bélgica	2000	0,542	0,279	0,263	0,063	0,201
Canadá	2004	0,433	0,318	0,114	0,038	0,076
Dinamarca	2004	0,419	0,228	0,191	0,042	0,149
Francia	2005	0,449	0,281	0,168	0,017	0,151
Países Bajos	2004	0,459	0,263	0,196	0,040	0,156
España	2004	0,441	0,315	0,126	0,001	0,124
Reino Unido	2004	0,490	0,345	0,145	0,021	0,124
Estados Unidos	2004	0,482	0,372	0,109	0,043	0,066
Argentina	2006	0,589	0,479	0,110	0,019	0,091
Brasil	2006	0,570	0,486	0,084	0,014	0,070
Colombia	2004	0,568	0,562	0,006	-0,001	0,006
Costa Rica	2004	0,559	0,479	0,080	0,012	0,068
Guatemala	2006	0,521	0,507	0,014	0,012	0,002
México	2006	0,537	0,497	0,040	0,003	0,037
Uruguay	2004-06	0,542	0,428	0,124	0,010	0,114

Fuente: Cornia, Gómez Sabañi y Martorano (2011).

En lo que respecta específicamente al impacto de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso, un estudio de Cubero y Vladkova Hollar (2010) confirma las divergencias expresadas anteriormente, encontrando una mayor progresividad y un mayor impacto redistributivo de la tributación en los países europeos respecto de los países de la región. Asimismo, Wang y Caminada (2011) confirman, sobre la base de una heterogénea muestra de 36 países, que los países de América Latina son los que muestran mayores niveles de desigualdad y menores capacidades redistributivas por efecto de la tributación. No obstante, debe tenerse en claro que este comportamiento dispar entre los países desarrollados y los de Latinoamérica no implica de ninguna manera que los instrumentos de política tributaria no sean instrumentos útiles o efectivos para lograr sus objetivos redistributivos respecto de la situación existente dentro de cada país sino que, por el contrario, son el resultado de las debilidades estructurales de los sistemas tributarios de la región que son analizadas a lo largo de este trabajo.

En uno de los trabajos más recientes sobre esta materia, Lustig et al. (2012) aplican un análisis de incidencia estándar para estimar el impacto sobre la desigualdad y la pobreza de los impuestos directos, los impuestos indirectos y los subsidios y gastos sociales (transferencias en efectivo y en especie para atender necesidades de educación y salud)³⁹. Como resultado principal, estos autores encuentran que la magnitud de la reducción de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) inducida por impuestos directos y transferencias es muy acotado (2% en promedio), especialmente cuando se compara con la que se encuentra en Europa occidental (15% en promedio). Esto se relaciona, por un lado, con un menor nivel relativo de transferencias en efectivo (sobre todo de las más progresivas) pero, además, con un impacto reducido de los impuestos directos sobre la desigualdad debido a que su limitada recaudación (con respecto al PIB) es de aproximadamente la mitad que los impuestos indirectos, los cuales, en la mayoría de los países de la región, tienen un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.

B. Los ambivalentes nexos entre la informalidad y la política tributaria

Una de las características de América Latina viene dada por la existencia de altos niveles de informalidad económica y laboral, situación que resulta ser más profunda y compleja de lo que sería deseable. Ya sea por su exclusión involuntaria del mercado formal de trabajo o por la elección racional del mismo trabajador de salirse del mismo, muchas personas desarrollan sus tareas laborales y obtienen parte o la totalidad de sus ingresos monetarios en lo que se denomina “el sector informal” de la economía. Esto mismo sucede con cuentapropistas y empresas (especialmente las de menor tamaño) donde, tanto por exclusión como por elección, se registran elevados niveles de informalidad⁴⁰.

Este fenómeno posee serias implicancias en el ámbito económico ya que no sólo impacta en cuestiones vinculadas al mercado de trabajo, sino también en la estructura de las economías, en los aspectos distributivos, en las relaciones existentes entre los gobiernos y las empresas privadas, en las estadísticas de cuentas nacionales y sociales, entre otras.

En la búsqueda de soluciones para este problema los países de la región han apelado, con distinto grado de éxito, a la implementación de distintas medidas e instrumentos de política económica. Al respecto, la política tributaria ha sido uno de los principales canales a través de los cuales los gobiernos han intentado desarrollar procesos de formalización de los trabajadores informales, razón por la cual resulta de interés identificar los principales nexos que pueden encontrarse, en uno u otro sentido, entre la informalidad y la tributación en América Latina⁴¹.

Varios estudios en la materia han presentado claras pruebas de que el sistema tributario influye sobre la economía informal⁴² dado que los impuestos y los aportes a la seguridad social se suman a los costos de la mano de obra y éstos constituyen factores clave en lo que respecta a la informalidad. Así, cuanto mayor sea la diferencia entre el costo total de la mano de obra en la economía oficial y las ganancias del trabajo una vez deducidos los impuestos, mayor será el incentivo para que empleadores y empleados eviten esta diferencia y se sumerjan en la economía informal por medio de la elusión o la evasión de las obligaciones impositivas. Además, aquí entran en juego no sólo cuestiones meramente económicas sino aquellas relacionadas con la calidad de las instituciones y el nivel de gobernanza, la moral tributaria y el vínculo entre los contribuyentes y el Estado a través de una adecuada provisión de bienes y servicios públicos. Entonces, siempre que se pretenda introducir cambios en los sistemas tributarios de la región, se requerirá de un análisis profundo de todos esos aspectos desde una perspectiva integradora.

³⁹ El grupo de países analizados en ese estudio incluye Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú.

⁴⁰ Perry et al. (2007); “Informality: Exit and Exclusion”, Banco Mundial.

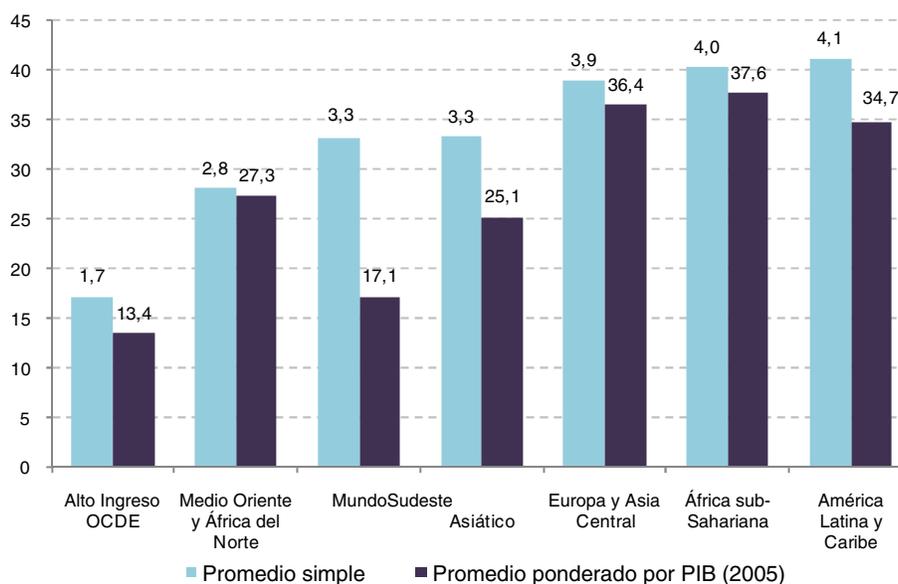
⁴¹ Un análisis detallado de las mismas puede encontrarse en el estudio elaborado por Gómez Sabaini y Morán (2012) titulado “Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad” (CEPAL).

⁴² Al respecto pueden consultarse los estudios de Gerxhani (2004), que recopila una extensa serie de trabajos sobre estos aspectos, de la OECD (2008), que analiza las implicancias fiscales de la informalidad, y de Vuletin (2008), que evalúa la relevancia del sistema tributario como determinante del nivel de informalidad para los países de América Latina.

Según Perry et al. (2007), la informalidad no es particularmente más elevada en América Latina con respecto a otros países en desarrollo con ingresos per cápita similares. Sin embargo, en años recientes la consideración de este fenómeno ha adquirido una creciente relevancia en los países de la región a la hora de diseñar las políticas macroeconómicas, dadas las connotaciones negativas asociadas al mismo (malas condiciones de trabajo, baja productividad, falta de cumplimiento de leyes y obligaciones tributarias, etc.).

En el gráfico 5 se presentan los valores estimados de la economía informal durante el período 1999-2007 en distintas regiones o grupos de países⁴³. Si se considera el promedio simple de los países (columnas izquierdas del gráfico), se puede observar claramente la diferencia existente entre los países de altos ingresos pertenecientes a la OCDE y las demás regiones de menor grado de desarrollo. Además, si bien el promedio simple mundial (162 países) resulta elevado en torno al 33% del PIB oficial, existen regiones que superan dicho valor y se acercan al 40% tal como Europa⁴⁴ y Asia Central y África sub-Sahariana, siendo América Latina y el Caribe la que cuenta con una economía informal, en promedio, de mayor tamaño a nivel internacional con un 41,1% del PIB regional.

GRÁFICO 5
LA ECONOMÍA INFORMAL EN DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA, PROMEDIO 1999-2007
(En porcentajes del PIB oficial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2012).

Por otra parte, si se toma como referencia el valor promedio de dicha variable para el mismo período pero ponderando los resultados por el PIB de cada país en el año 2005, es posible advertir en el Gráfico 5 que el estado de situación no varía significativamente puesto que, mientras los países africanos se encuentran entre los más informales del mundo, en la OCDE el fenómeno representa aproximadamente un tercio de ese nivel, ampliándose aún más la brecha ya señalada.

Así, los países desarrollados muestran valores de informalidad que se ubican por debajo del promedio internacional (17,1%); en un segundo escalón, los países del Sudeste Asiático y del Medio Oriente y Norte de África exhiben un valor promedio en torno a 25-27%. Por último, el tamaño de la

⁴³ Los trabajos de F. Schneider constituyen una referencia obligada cuando se intenta dar una visión cuantitativa y global de la informalidad en distintas partes del mundo (Schneider, 2012).

⁴⁴ Se refiere a los países europeos de menor grado de desarrollo y que no son miembros de la OCDE, mayormente ubicados en la parte oriental del continente.

economía informal en las regiones de América Latina (34,7%), Europa Oriental y Asia Central (36,4%) y el África sub-Sahariana (37,6%) alcanza valores promedio que duplican la media mundial ponderada por PIB, lo que refleja la gravedad del problema de la informalidad en muchos de estos países subdesarrollados.

Asimismo, debe señalarse la heterogeneidad regional en cuanto a la magnitud de la informalidad. En América Latina es posible encontrar países con niveles de informalidad de los más elevados a nivel global como Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá o Perú, al mismo tiempo que países como Chile, Argentina o Costa Rica exhiben valores considerablemente menores, mucho más acordes a los parámetros internacionales y levemente por encima de los correspondientes a los países más desarrollados. Sin embargo, debe reconocerse que para el período 2006-2007 se ha podido comprobar una valorable reducción de los niveles de informalidad en todos los países de la región respecto de los guarismos correspondientes a 1999-2000 (Gómez Sabaíni y Morán, 2012).

Por otra parte, una de las dimensiones de la economía donde el fenómeno de la informalidad se manifiesta con más claridad se relaciona con el mercado de trabajo, más precisamente con la relación del contrato laboral entre empleadores y trabajadores y, en virtud de la misma, con la provisión de beneficios de la seguridad social por parte del Estado y sus instituciones.

Para medir la informalidad laboral se suelen utilizar dos definiciones convencionales⁴⁵ que si bien poseen implicancias coincidentes reflejan distintos aspectos del mercado de trabajo. La definición productiva se relaciona con el tipo de trabajo y considera como informales a aquellos trabajadores en empleos de baja productividad, marginales y de baja calificación. Por su parte, la definición legal o de protección social se vincula con el cumplimiento de las leyes laborales y se focaliza en la falta de protección laboral y de los beneficios de seguridad social que se suelen contemplar en el sector formal.

En el gráfico 6 puede verse que al menos para cuatro países (a los cuales podría agregarse Honduras pese a la falta de información respecto de la definición legal), la informalidad laboral reviste un problema de gran significación desde ambas perspectivas. En todos estos países los datos actualizados dan cuenta de un porcentaje mayoritario de los trabajadores (superior al 60%) con las características mencionadas de la informalidad, ya sea por el tipo de empleo que poseen (baja productividad) o por la falta de protección laboral.

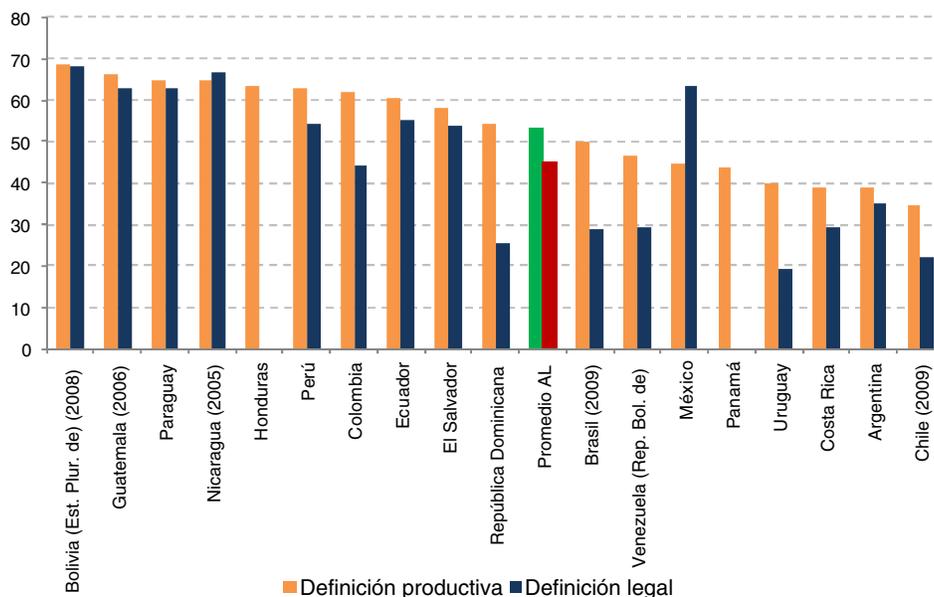
Por otra parte, el promedio calculado para los 18 países de la región denota que el 53,4% de los trabajadores son informales según la definición productiva, mientras que sólo el 55% tiene derecho legal a recibir una pensión vinculada al empleo al momento del retiro. Además, en varios países de la región se aprecian grandes diferencias en el nivel de informalidad en el mercado laboral según la definición utilizada, resultando muy inferior la estimación bajo la definición legal debido a la gran incidencia de los sistemas de seguridad social, como en Uruguay, Brasil y Costa Rica⁴⁶.

Gómez Sabaíni y Morán (2012) destacan que la tendencia decreciente de la informalidad en años recientes en América Latina ha estado acompañada de un simultáneo, considerable y generalizado aumento del monto de ingresos tributarios aportados fundamentalmente por el IVA y por el Impuesto sobre la Renta, lo cual refleja en cierto modo la relación existente entre la tributación y la informalidad. La paulatina reducción de las tasas de evasión (al menos en el IVA donde, para algunos países de la región, se dispone de algunas estimaciones periódicas) también es otra dimensión donde queda reflejada la disminución de la informalidad.

⁴⁵ Bajo la definición productiva, un trabajador es considerado como informal si pertenece a una de las siguientes categorías laborales: i) cuentapropistas no calificados, ii) asalariados en firmas pequeñas, iii) trabajadores no remunerados. En cambio, según la definición legal o de protección social, un trabajador asalariado es informal si no tiene derecho a una pensión vinculada al empleo una vez que se retire (Fuente: SEDLAC -CEDLAS y Banco Mundial-).

⁴⁶ México constituye una excepción en la región al exhibir una informalidad "legal" por encima del valor obtenido bajo la definición productiva, lo cual se explica, en gran medida, por la baja cobertura y las deficiencias estructurales del sistema previsional vigente (Levy, 2008).

GRÁFICO 6
INFORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑO 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SEDLAC (CEDLAS-Banco Mundial).

^a Salvo en los casos que se explicita el último año disponible en las estimaciones.

Asimismo, los regímenes de tributación simplificada que han sido analizados en páginas precedentes, constituyen un claro ejemplo de adaptación de la política tributaria a los cambios en las estructuras tributarias y, sobre todo, al fenómeno de la informalidad. La adecuación de la administración tributaria para mejorar la fiscalización y control de los pequeños contribuyentes responde a la idea por la cual el sistema tributario debe actuar sobre una gran cantidad de contribuyentes como un “puente transitorio” que viabiliza el paso de una situación de informalidad hacia el efectivo cumplimiento voluntario dentro del régimen general de tributación.

C. Gastos tributarios: la necesidad de nivelar el campo de juego

Como se ha señalado en un reciente trabajo de Cornia et al. (2011), uno de los ítems en el cual se basó la fuerte influencia del Consenso de Washington sobre los sistemas tributarios de la región durante los años 80 y 90 consistía en la búsqueda de una mayor equidad horizontal, para lo cual se recomendaba la eliminación gradual de una larga lista de beneficios y exoneraciones tributarias con la finalidad de ampliar y generalizar las bases tributarias de los principales gravámenes. No obstante, a pesar de los avances logrados en la materia, continúa observándose en la mayoría de los países un monto significativo de “gastos tributarios” destinados a lograr una amplia variedad de objetivos y que están vinculados con todo el espectro tributario de los países.

En el cuadro 16 se presenta una recopilación de los resultados de países seleccionados en materia de gastos tributarios. Por un lado, se observa la importancia en términos de pérdida de recaudación que generan estos beneficios (superior a 2% del PIB en la mayoría de los casos). En términos de evolución temporal, salvo Brasil con un incremento importante en los años recientes, y Argentina con un leve pero sostenido descenso, no se aprecia ninguna tendencia clara para el resto de los países considerados.

CUADRO 16
GASTOS TRIBUTARIOS, 2000-2009 (PAÍSES SELECCIONADOS)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	- 3,01	2,71	2,41	2,01	2,21	2,11	2,20	2,14	2,08	
Brasil	1,58	1,51	1,78	1,70	1,40	1,69	1,99	2,29	2,77	3,20
Chile	- 4,43	4,22	3,87	3,45	4,38	4,05	4,88	3,96	3,96	
Colombia	- - - -	3,70	3,96	3,52	- -					
Guatemala	12,00	12,30	12,70	12,50	12,30	8,40	8,50	8,60	- -	
México	- -	5,26	6,05	5,28	6,32	5,59	5,38	- -		
Perú	- - - -	1,83	2,07	2,24	2,22	2,05	1,81			

Fuente: L. Villela, A. Lemgruber, M. Jorratt (2009) sobre la base de informes oficiales de los países.

Cabe mencionar que en la última década el análisis de los gastos tributarios, ya sea por razones de mejorar la eficiencia general del sistema, para mejorar el nivel de recaudación o para mejorar la equidad distributiva, han estado bajo análisis de distintas organizaciones internacionales que han producido un significativo impacto en la región a fin de estudiar y profundizar sus efectos económicos⁴⁷.

Los resultados obtenidos muestran que en muchos casos estos instrumentos no sólo no lograron traducirse en un aumento de la formación bruta de capital y en un mayor nivel de actividad económica en los países de la región sino que, en algunos casos, han estado asociados con episodios de corrupción. En gran parte fueron aprovechados de manera oportunista por empresas que los usufructuaron para aumentar su tasa de rentabilidad mediante la reducción del costo que implica el pago de determinados impuestos. Como resultado global, la utilización de estos incentivos ha logrado modificar la distribución regional o sectorial de la inversión dentro del propio país, pero sin aumentar sustancialmente la tasa de inversión nacional.

Según Jiménez y Podestá (2009b), en los países de la región, los incentivos tributarios utilizados incluyen: i) exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*) y reducción de tasas; ii) incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo); iii) zonas especiales (*zonas francas*) con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, ISR ó IVA); iv) incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

En el cuadro 17 se exponen las estimaciones oficiales de gastos tributarios desagregados por tipo de gravamen donde puede advertirse que, a pesar de la heterogénea composición de los mismos en varios países de la región, la mayor parte de estos instrumentos se ha concentrado principalmente en los dos impuestos más importantes: el IVA y el ISR. Además, también se puede comprobar la desigual importancia relativa de los gastos tributarios en relación a la presión tributaria de cada país analizado, donde se pueden observar realidades muy diferentes: Argentina, Brasil y Perú, con una participación relativamente baja, de alrededor del 10%; Chile y Colombia, con una importancia intermedia en torno al 20%; Ecuador y México, donde esta relación supera el 30%.

El caso de Guatemala, ya sea por la magnitud que adquieren los gastos tributarios en términos del PIB como por la representatividad de los mismos respecto al bajo nivel de carga tributaria total, merece un párrafo aparte ya que expone las amplias discrepancias metodológicas que existen entre estas estimaciones. Gran parte de las renuncias tributarias en este país se explican por la decisión de computar como gasto tributario el mínimo no imponible del ISR (lo que constituye una excepción a la regla metodológica generalmente aceptada), observándose una caída abrupta en la magnitud estimada para el año 2005, la cual se explica por cambios metodológicos más que por la derogación de beneficios.

⁴⁷ Entre las iniciativas más relevantes en este ámbito se encuentran: BID (2008), "Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios: resumen de las discusiones y presentaciones"; Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorratt (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", BID; CIAT (2011), "Manual de Buenas Prácticas en la medición de Gastos Tributarios: una experiencia iberoamericana", Panamá.

Es necesario remarcar que estas discrepancias metodológicas inhiben de poder hacer comparaciones entre países. Por ejemplo, en 2007, el gasto tributario de Chile fue más del doble que el de Argentina. Sin embargo, a diferencia de Argentina, Chile sí incorpora dentro de la estimación a los diferimientos resultantes de la diferencia entre la alícuota marginal del Impuesto a la Renta pagado por las sociedades y la alícuota marginal máxima del mismo tributo que grava los dividendos distribuidos en cabeza de las personas físicas. De excluirse ese concepto, el gasto tributario total en Chile se reduciría a 1,64% para el mismo año, quedando entonces por debajo de los valores para Argentina.

CUADRO 17
GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR TIPO DE IMPUESTO, AÑO 2007
(En porcentajes del PIB)

Impuesto	ARG	BRA	CHL	COL	ECU	GUA	MEX	PER
IVA	1,14	0,36	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
Personas naturales	- 0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,19	
Personas jurídicas	- 0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10	
Seguridad social	0,25	0,74	- - - - -					
Selectivos	0,13	0,00	- - - - -					
Comercio exterior	0,16	0,08	- - -	0,20	- -			
Otros	0,02	0,00	- - -	0,46	0,76	0,32		
Total (% del PIB)	2,21	2,29	4,97	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
Total (% de la recaudación)	7,59	6,79	21,82	19,08	31,98	57,01	33,37	11,51

Fuente: Jiménez y Podestá (2009b) sobre la base de informes oficiales de los países. Para la ponderación sobre el total de la recaudación se utilizaron las cifras de OCDE/CEPAL/CIAT (2012) para el año 2007.

Además, un reciente estudio comparativo del CIAT (2011) ha permitido verificar que las exenciones, exclusiones y deducciones son los tipos de gasto tributario que, en general, representan un mayor costo fiscal en los países analizados, aunque en el caso del IVA también hay que agregar la aplicación de alícuotas reducidas para determinados bienes, servicios, sectores y/o regiones. En cuanto a la distribución sectorial del gasto tributario en los países de América Latina se destaca su incidencia en sectores tales como Seguridad Social y Servicios Sociales (que incluye Sistemas Privados de Pensiones y Adopciones); Salud y Sanidad (que incluye Alimentación y Maternidad); Vivienda y Desarrollo Urbano (que incluye Construcción e Infraestructura); e Inversión, Descentralización y Desarrollo Regional.

En definitiva, aún cuando puedan encontrar justificación en algunos casos puntuales, los gastos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia. La renuncia de un monto de ingresos tributarios limita el espacio fiscal y, consecuentemente, la inversión social. Por otra parte, al conceder beneficios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades, han generado una pérdida de equidad horizontal. En términos de eficiencia, los gastos tributarios han creado problemas de competencia tributaria interjurisdiccional y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial. En todo caso, la inexistencia de estudios y estimaciones precisas sobre los efectos reales de los gastos tributarios sobre la inversión y la actividad económica no hacen más que poner en duda la necesidad y efectividad de los mismos para cumplir con esos objetivos y refuerzan los inconvenientes mencionados.

Debe agregarse que la existencia de gastos tributarios presenta mayores oportunidades para manipular el sistema tributario y estimular la evasión y elusión. Esto es debido a cuatro razones: i) hay una mayor incertidumbre en cuanto a la correcta interpretación de las normas legales; ii) la capacidad de fiscalización de la administración tributaria disminuye ya que la complejidad de la normativa demanda auditorías más rigurosas; iii) ante la mayor dificultad, los contribuyentes tienden a incumplir parte de sus

obligaciones tributarias ya sea por desconocimiento o para compensar los costos que el sistema impone; iv) la aplicación de gastos tributarios aumenta la complejidad de la normativa tributaria y crea mayores espacios para la evasión y elusión (Villela, A. et al, 2009).

D. El nuevo paradigma de las Administraciones Tributarias

Los cambios estructurales en materia económica que se iniciaron a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, si bien con distintos impulsos y profundidad a lo largo del tiempo en los países de América Latina, han tenido consecuencias de fondo en el papel que ocupan actualmente las administraciones tributarias.

Sabido es que la dependencia de los recursos tributarios provenientes del comercio exterior (aranceles a la importación y/o impuestos a las exportaciones) aportaba a mediados de los años 40 gran parte de los recursos fiscales obtenidos por los gobiernos en casi todos los países. Para el promedio 1940-1949, estos recursos aduaneros representaban el 13% (6%) de los ingresos totales del gobierno central en Argentina, el 15% (1%) en Brasil, el 26% (9%) en Chile, el 23% (10%) en Colombia, el 27% (5%) en México, el 29% (10%) en Perú, el 29% (4%) en Uruguay y el 24% (9%) en Venezuela (República Bolivariana de) durante dicha década, mientras que los resultados equivalentes para la década del 90 se presentan entre paréntesis ⁴⁸. El resto del financiamiento tributario provenía fundamentalmente del aporte de la imposición selectiva (bebidas, tabacos, combustibles) y, en menor medida, de la imposición sobre las utilidades de empresas exportadoras (Gómez Sabañi, 2011).

Sustentada en esa estructura de ingresos, la Administración Tributaria, básicamente a través del control en las Aduanas, era la responsable de lograr la parte mayoritaria de los recursos que requerían los gobiernos para su funcionamiento. De manera complementaria, aunque con menor peso en la estructura administrativa del Estado, se fueron constituyendo Direcciones de Impuestos Internos que en algunos casos controlaban tanto la recaudación de la imposición selectiva como la imposición a la renta, si bien este gravamen era minoritario en la gravitación institucional, mientras que en otros países se constituyeron oficina tributarias separadas que administraban o bien a los impuestos al consumo, o bien a los impuestos a la renta de manera independiente y sin conexión entre ellas.

Dos características económicas adicionales deben también señalarse para tener una idea cabal de las estrategias de recaudación. Por una parte, la imposición al consumo que estaba centrada básicamente en la imposición sobre el volumen de la producción de bienes tales como bebidas, tabacos, combustibles y a algún otro producto de carácter regional y que provenían básicamente de un muy reducido número de productores, posiblemente menos de 5 o 10 contribuyentes para cada bien, los que generaban el total de la recaudación de cada rubro mientras que, por otra parte, la imposición a la renta estaba concentrada en las empresas exportadoras de bienes primarios.

Esta conformación económica generó como resultado, en primer lugar, la constitución de oficinas de administración tributaria independientes, en segundo lugar, el desarrollo de estrategias basadas en el control de los “impuestos u objetos imposables”, es decir la importación de bienes, la producción local de determinados consumos o el volumen de exportaciones, y en tercer lugar, una clara desconexión entre las distintas oficinas de recaudación que competían para obtener el primer puesto en el monto obtenido.

El nuevo modelo económico imperante a partir de los años 60 caracterizado inicialmente por la apertura comercial y posteriormente financiera, así como una fuerte expansión del consumo doméstico, generó cambios profundos en las administraciones tributarias y fue responsable de la generación de un nuevo paradigma en la gestión tributaria.

De una administración centrada en el control de “impuesto por impuesto” se dio paso a la necesidad de controlar “sujetos o contribuyentes” que simultáneamente podían ser importadores, productores locales de bienes y de servicios destinados a satisfacer demandas finales, los que quedaban

⁴⁸ Información proveniente de la base de datos OxLAD (<http://oxlad.geh.ox.ac.uk>). Entre paréntesis, figuran los valores para cada país correspondientes al promedio simple del período 1990-1999.

sujetos a impuestos generales al consumo, —que se convirtieron en los gravámenes sustitutivos de los derechos arancelarios—, y de ahí que se pasó a una estructura administrativa de carácter “funcional”.

La aplicación del IVA en un primer momento en algunos países de la región (Brasil en 1967; Ecuador en 1970; Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1973; Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Nicaragua durante 1975) y su generalización al resto de América Latina en los años subsiguientes constituyó el elemento determinante que contribuyó al cambio de estrategias de las administraciones tributarias que pasaron de tener que controlar a un escaso número de sujetos a la necesidad de tener que abarcar un amplio espectro de casos que quedaban alcanzados por distintos tributos.

¿Cómo se manifestó este cambio? En primer lugar, en la necesidad de conocer a los contribuyentes potenciales a través de su incorporación a un registro de contribuyentes de carácter único (RUC). En segundo lugar, en conocer las obligaciones impositivas a los que cada uno de ellos quedaban alcanzados y los impuestos que pagaban, es decir, la cuenta corriente tributaria (CC) y, en tercer lugar, en diferenciar la gestión administrativa según la importancia económica y fiscal de los mismos.

Así, se dio inicio a dos estrategias típicas de todos los países. Por un lado, el tratamiento de los grandes contribuyentes a través de la creación de departamentos especiales dedicados a un trato directo y exclusivo de los mismos, luego del reconocimiento de la gran concentración existente en la recaudación (70 o 80%) en un número reducido de casos (10 o 20%). Por otro lado, surgió la necesidad de buscar una salida para la gran masa de contribuyentes de escaso peso relativo en la recaudación, lo cual se plasmó en la implementación de distintos “régimenes sustitutivos o presuntivos”, a la luz de las limitaciones de las administraciones tributarias para el control de los pequeños contribuyentes (ITD, 2007).

La estrategia adoptada de ir por el camino más fácil al aplicar tributos que sean factibles de ser controlados por las administraciones tributarias, que generen menores resistencias en los contribuyentes, que sean de más difícil evasión, y con costos menores para las administraciones tributarias, llevó también a la adopción de otras medidas de reformas en la imposición a la renta de las sociedades. Entre estas medidas, como ya fue analizado, se encuentran la aplicación de gravámenes que actúan como piso mínimo, con base en el valor de los activos o en función del monto total de ventas brutas o ingresos brutos.

Este proceso se tradujo en el cambio de las estructuras funcionales que básicamente se pueden dividir en cuatro sistemas: directivo (dirección, coordinación y supervisión), normativo (complementación legislativa, programación y sistemas de trabajo), operativo (recaudación, fiscalización y cobranza) y el sistema de apoyo (registro, procesamiento de datos y estadística), que han sido seguidos por casi todos los países de América Latina.

Concretamente, en casi todos los países de la región, en el plano de la administración tributaria las estrategias para el control de la evasión y la mejora del cumplimiento voluntario se centraron en torno a algunos ejes comunes. Se crearon organismos de recaudación semi-autónomos, se incorporaron más recursos humanos calificados, se crearon “unidades de grandes contribuyentes”, que realizan especial seguimiento a las grandes empresas o importantes contribuyentes individuales, y se comenzaron a utilizar nuevas tecnologías informáticas.

Con el avance de las nuevas técnicas informáticas el control global de los “sujetos” se fue integrando por dos vías: por una parte a través de la difusión de los régimenes de retención en la fuente y en la captura por parte de las administraciones tributarias de informaciones provenientes de “fuentes” externas a las ofrecidas por los propios contribuyentes. Este permitió el cruce de informaciones entre “distintos sujetos” gracias a los avances significativos logrados en el procesamiento automático de datos y permitió a algunos países llegar a la liquidación del impuesto a la renta de los propios contribuyentes directamente desde las oficinas de administración, tal como sucede actualmente en Chile.

Por otra parte, se avanzó en la integración de las distintas bases de datos de las agencias recaudadoras (aduanas, rentas, internos) ubicando el comportamiento del “sujeto gravado” como objeto del control a través de todas sus acciones, a través de la aplicación de funciones discriminantes según la conducta fiscal de cada uno de ellos.

Los avances en las estrategias de gestión, orientadas a la disminución de la evasión y de los costos de las propias administraciones condujeron a un proceso de integración en una única Administración Tributaria que abarca los tributos aduaneros, los impuestos internos y en algunos casos —Argentina, Brasil y Perú actualmente— los recursos destinados a los organismos de seguridad social (Gómez Sabañi y Jiménez, 2011b).

Estas agencias basadas en los beneficios de la simplificación operativa, la uniformidad y la especialización de los distintos impuestos también han contribuido a lograr una mayor independencia de los órganos políticos y a mejorar la rendición de cuentas de los organismos. Asimismo esta unificación institucional ha venido acompañada por iniciativas para lograr la autarquía o autonomía de estas entidades asignándoles, en muchos casos, un presupuesto operativo que se encuentra en relación con el monto de los ingresos obtenidos. El cuadro 18 resume las principales reformas recientes en materia de administración tributaria y los países en los cuales ya se han implementado efectivamente.

CUADRO 18
PRINCIPALES REFORMAS EN LAS ESTRUCTURAS DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Características	Países
Organización funcional	ARG, BOL, CHL, COL, CRI, ECU, SLV, GUA, HON, MEX, NIC, PER, DOM, URU
Semi-autonomía financiera	ARG, BOL, COL, ECU, GUA, MEX, PER, DOM
Unidad de grandes contribuyentes	ARG, BOL, CHL, COL, CRI, ECU, SLV, GUA, HON, MEX, NIC, PER, DOM, URU
Tributación presuntiva o simplificada para pequeños contribuyentes	ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, SLV, GUA, HON, MEX, NIC, PER, DOM, URU
Integración con aduanas	ARG, BRA, COL, GUA, PER, VEN

Fuente: Cornia, Gómez Sabañi y Martorano (2011).

Los resultados alcanzados en estos aspectos aún están en evaluación, especialmente debido a que los procesos institucionales para la unificación de las distintas entidades administrativas se encuentran en diferentes niveles de avance. En este sentido, es posible encontrar algunos países que han logrado una integración “en la puerta” (varias funciones en un mismo edificio) mientras que otros han alcanzado una integración “en la base de datos”, la cual implica una fusión de sistemas de información entre los organismos encargados de la recaudación tributaria⁴⁹. Esta tendencia a la integración de funciones también se observa en países representativos de la OCDE aunque se mantienen los mismos matices respecto del grado de avance y el alcance de la unificación institucional llevada a cabo en sus respectivas administraciones tributarias (OECD, 2011).

Finalmente, se observa en la evolución de las estrategias de las Administraciones Tributarias la tendencia de trasladar muchas de las responsabilidades de recaudación hacia las instituciones financieras, convirtiendo a las mismas en una amplia red de bocas receptoras de impuestos ya sea a través del cobro directo en sus oficinas o a través de los pagos vía Internet.

Esta estrategia ha demandado esfuerzos significativos en la modernización de los sistemas de procesamiento de datos y de información en todos los países de la región y ha facilitado el control de los contribuyentes morosos que se encuentran registrados en la base de datos de las administraciones, estimulando el cumplimiento voluntario. Varios países de la región han dado un paso más avanzado en

⁴⁹ Zambrano, R. (2010); “La fusión de funciones, la fusión de sistemas”, blog del CIAT.

los últimos años estableciendo la presentación de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta y del IVA en forma electrónica —vía Internet— tal es el caso de Argentina, Chile y Brasil, entre otros.

En síntesis, las mejoras administrativas vinieron también de la aplicación de nuevas tecnologías de información. Al influir en el trabajo y la capacidad de la administración pública, éstas contribuyeron a modernizar las operaciones y reducir los costos, la corrupción y la evasión. Por ejemplo, en Chile “... la simplificación del sistema fue acompañada por un desarrollo notable en la informatización del proceso tributario, que alcanzó un grado más alto que en los países de la OECD” (Cominetta, 2007). En este sentido, para asegurar una aplicación óptima de las nuevas tecnologías, los países introdujeron criterios de mérito para la selección de los funcionarios. Por ejemplo, “en Brasil, el fortalecimiento de la meritocracia en el gobierno federal elevó la proporción de funcionarios con títulos universitarios de 39% a 63% entre 1995 y 2001. En Costa Rica la mitad de los puestos de trabajo en el gobierno central están cubiertos mediante mecanismos de selección basados en méritos personales, gracias a la relativa independencia que goza el organismo que controla estos procesos” (Lora, 2007).

Sin embargo, la apertura internacional con sus efectos en la proliferación de empresas multinacionales, tanto productoras de bienes como de carácter financiero, ha llevado a algunos países de la región a la adopción de una serie de medidas tributarias a fin de proteger a sus sistemas impositivos de la competencia extranjera nociva. En ese campo se inscribe la normativa relacionada con los precios de transferencia entre empresas relacionadas, la limitación a la deducción de intereses entre empresas del exterior y locales, los cambios en los principios jurisdiccionales en materia de imposición a la renta y una serie de medidas protectoras para evitar los efectos perniciosos de los paraísos fiscales. Con un desigual y no siempre claro avance en este sentido, todas estas medidas de política tributaria están requiriendo cambios en las Administraciones Tributarias latinoamericanas a fin de adecuar su accionar en relación con esos nuevos desafíos.

Además, el fenómeno de la globalización y la integración regional ha generado la necesidad de obtener informaciones sobre los contribuyentes que van más allá de las fronteras nacionales y ello ha llevado a la firma de convenios para evitar la doble imposición (CDI) así como de acuerdos para facilitar el intercambio de información entre países, tanto a nivel regional como internacional. Sin embargo, aquí también los países de América Latina muestran distintos grados de aplicación de este tipo de instrumentos de armonización tributaria. En lo que respecta a los CDIs, los países de la región en conjunto mantienen vigentes un total de 188 Convenios, de los cuales 42 corresponden a México (además de concretar 10 Acuerdos de Intercambio de Información). Venezuela (República Bolivariana de) (31), Brasil (31), Chile (24) y Argentina (16) también han celebrado una importante cantidad de CDIs donde, como en el caso mexicano, la mayoría implican vínculos con los países de la OCDE. Por otro lado, los países de la Comunidad Andina de Naciones han mostrado alentadores avances en lo que respecta a distintos aspectos internacionales de la tributación. No obstante, resulta escasa aún la aceptación y puesta en práctica de estos acuerdos bilaterales en los países de Centroamérica donde, a pesar de la introducción reciente de varias reformas tributarias, se advierte una falta de consenso sobre cómo avanzar en la dirección ya tomada por los países desarrollados en este tipo de cuestiones de tributación internacional.

E. El eterno problema de la evasión impositiva: avances logrados y mejoras pendientes

Sin posibilidad de error alguno puede afirmarse que en América Latina el principal problema que enfrentan los sistemas tributarios es el alto nivel de evasión e incumplimiento. Múltiples son las circunstancias que llevan a esta situación, las que se han ido desgranando a lo largo de este informe y analizando, puntualmente, aquellas que se consideran sus causas principales.

Ya sea por razones vinculadas a la falta de compromiso de las sociedades con la necesidad de generar fondos para el financiamiento de gastos sociales, ya sea por razones vinculadas con la complejidad de los sistemas para ciertos sectores económicos, o bien por el nivel de las alícuotas en la imposición indirecta o la existencia de amplios beneficios o franquicias a determinados contribuyentes,

la cuestión de la evasión en América Latina tiene que ver con que estas razones han perdurado a lo largo de los años en la vida tributaria de los países de la región.

La distinción fundamental que se observa entre el pasado y el presente es el grado de conciencia actual sobre este fenómeno como una cuestión endémica que debe ser atacada por todos los medios posibles, ya sea en el plano doméstico como internacional.

Las Administraciones Tributarias enfrentan actualmente el desafío del nuevo paradigma antes analizado y tienen que combatir, con estrategias muchas veces obsoletas, fenómenos evasivos nuevos tales como el lavado de dinero, la fuga de capitales, la existencia de empresas multinacionales, el planeamiento tributario a nivel internacional y, aún más, las restricciones jurídicas que cuestionan en muchos países el conocimiento sobre los flujos de información.

Sin embargo, el problema que representa la evasión tributaria no sólo alcanza con mejorar la administración de los impuestos y los mecanismos de control y fiscalización de los contribuyentes. También requiere considerar cómo las actitudes fiscales se relacionan con las acciones de los individuos. En particular, existe una relación entre la moral fiscal y el nivel de cumplimiento tributario (Torgler, 2007). En ese sentido, la administración tributaria debe asumir un rol protagonista en la concientización de la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que implica pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado. La legitimidad del mismo y de sus instituciones condicionan la capacidad de las personas de aceptar el deber de pagar los impuestos, es decir de su grado de moral fiscal (Bergman, 2009).

Si algún elemento se destaca por sobre los demás en materia de evasión impositiva es evidente que el mismo es la falta de conocimiento y de información sobre este fenómeno. En pocas palabras, se considera que las agencias de administración tributaria de América Latina no disponen de la información suficiente para atacar este fenómeno y que, en muchos casos, las acciones llevadas a cabo sólo constituyen formas de “buceo en aguas oscuras” atrapando circunstancialmente lo posible pero no lo importante.

En los últimos años, las agencias de recaudación han logrado importantes avances en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros, la profesionalización de los *staff* y el manejo e intercambio de información (Gómez Sabañi y Jiménez, 2011b). Todos estos logros, aún cuando quede espacio para mejorar, han contribuido al aumento de la eficiencia de estos organismos y su capacidad de control y fiscalización de los contribuyentes.

Sin embargo, la cuantificación de la evasión —y la difusión de los resultados— es aún una cuenta pendiente. En la región no hay muchos países que realicen mediciones de la evasión de forma consistente y periódica en el tiempo, lo cual dificulta seriamente el seguimiento y la posibilidad de usar este tipo información para fijar metas de reducción del incumplimiento y para monitorear la eficacia y eficiencia de las administraciones tributarias. Además, en los limitados casos en los que se realiza de forma periódica, la medición se refiere generalmente al IVA y, sólo en casos puntuales, se reservan para uso interno las estimaciones sectoriales de dicho tributo y las referidas al ISR de personas jurídicas, mientras que la evasión en el resto de los tributos prácticamente no es materia de análisis. Tal es el caso de Chile, por ejemplo, donde la administración tributaria mide la evasión del IVA anualmente y tiene metas ambiciosas, establecidas a nivel de gobierno, para reducir el incumplimiento tributario.

Un caso excepcional, digno de ser imitado, es el referido a México donde, desde hace ya varios años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal en los cuales deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales. Los informes realizados hasta el momento han analizado profundamente distintas dimensiones del fenómeno de la evasión tributaria en dicho país tanto de manera parcial, al focalizarse en alguno de los impuestos principales como el IVA o el ISR, como de manera global para un conjunto de tributos vigentes.

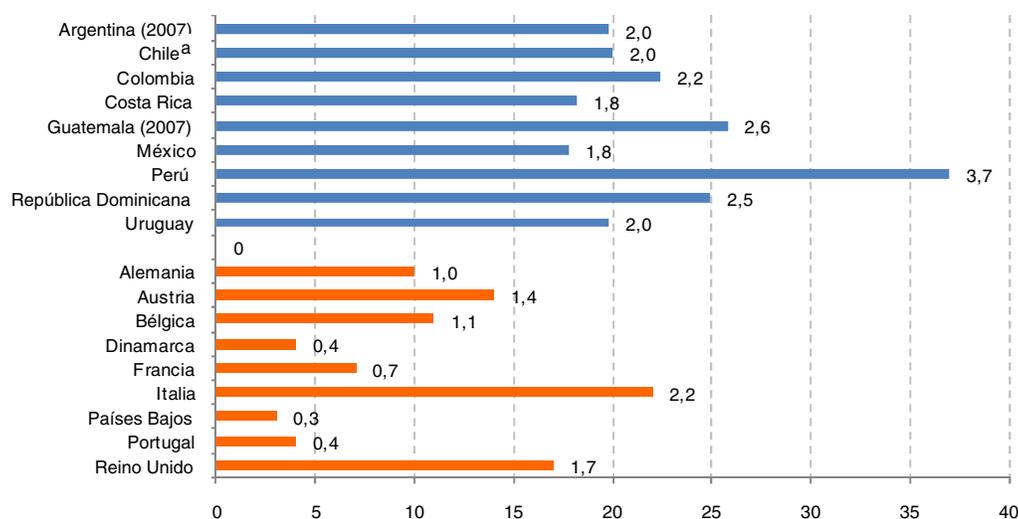
En general, los estudios sobre evasión ponen el acento en cuantificar el monto de los recursos potenciales no ingresados pero en ningún caso brindan un análisis global y profundo sobre las razones, circunstancias, efectos y consecuencias que están relacionados con el problema. Además, dado que en la mayoría de los casos los resultados son muy sensibles a los cambios metodológicos —que, a su vez, están

determinados muchas veces por las limitaciones estadísticas—, la falta de consenso acerca de un enfoque estándar para efectuar las estimaciones atenta contra la comparabilidad internacional de estos valores.

La realidad se agrava cuando se analiza la situación de la imposición directa donde, salvo en pocos casos, ni siquiera se dispone de la brecha potencial y la pérdida de ingresos que ella genera al Fisco. Los estudios existentes son de carácter parcial, discontinuos, con metodologías cambiantes a lo largo de los años y con resultados globales que no brindan el conocimiento necesario para aclarar las aguas donde hay que ir a bucear. En síntesis, el desafío de controlar la evasión sigue siendo el eterno problema de las Administraciones Tributarias.

Esta situación, que de por sí es sumamente grave por las consecuencias económicas sobre la competitividad y el desarrollo del mercado y por la propia inequidad que produce ya que sólo evaden los que tienen o consumen, tiene una consecuencia aún mayor que es la imposibilidad del Estado de aplicar políticas tributarias adecuadas al contexto de cada país y en el momento necesario. Es decir que la evasión se traduce en la debilidad de las políticas públicas para llevar adelante cambios que impulsen el desarrollo y la equidad distributiva, y poder evitar la aplicación de instrumentos tributarios sustitutivos o alternativos que sólo generen beneficios cuantitativos de corto plazo y permitan salvar las dificultades financieras del momento.

GRÁFICO 7
TASAS DE EVASIÓN EN EL IVA PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2008) Y LA OCDE (2006)
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SII (2012), AFIP (2008), SUNAT (2010), DGI (2011), Fuentes Castro et al. (2010), SAT (2008), DGII (2008), Contraloría General de la República (2010), Cruz Lasso (2009), para los países latinoamericanos, y Reckon (2009) para países de la OCDE.

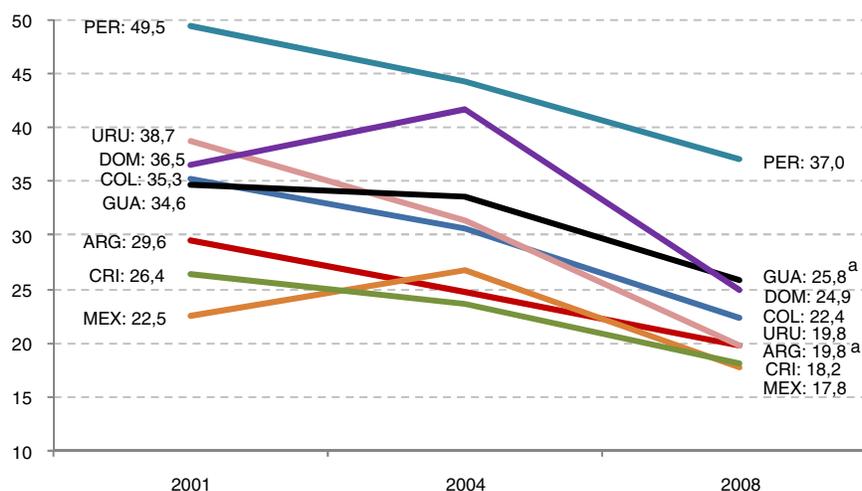
^a Si bien se tiene conocimiento de un estudio anterior realizado por el Servicio de Impuestos Internos (SII, 2010) para el período 2003-2009, aquí se tomó como referencia la tasa de evasión del IVA recalculada recientemente por dicho organismo, para lo que se utilizó la nueva Matriz Insumo-Producto 2008 (SII, 2012).

Dicho esto cabe analizar los resultados de algunos de los estudios disponibles en esta materia. Al respecto, el gráfico 7 resume una serie de resultados en materia de evasión para el Impuesto al Valor Agregado en los países de América Latina (año 2008) junto con cálculos similares para los países europeos correspondientes al año 2006 (Reckon, 2009). Allí puede observarse que, a pesar de los avances conseguidos en la administración y fiscalización de este gravamen, en la mayoría de los países de la región subsiste un elevado nivel de incumplimiento tributario respecto al mismo —sensiblemente más elevado que en los países desarrollados—, con tasas de evasión estimadas en torno al 20% y aún superiores al 30% como sucede, por ejemplo, en Guatemala y Perú.

Sin embargo, debe resaltarse que a partir de algunas de las mediciones disponibles, las cuales incorporan un análisis temporal y permiten observar la evolución de los niveles de incumplimiento, se ha podido comprobar una disminución paulatina de las tasas de evasión del IVA desde el año 2000 en adelante. Si bien es cierto que estos valores podrían haber aumentado en 2009-2010 (al menos, eso se desprende de los datos publicados en Colombia⁵⁰ y Chile⁵¹) por efecto de la crisis internacional, indudablemente reflejan los concretos avances alcanzados en materia de fiscalización y control de los contribuyentes por parte de las respectivas Administraciones Tributarias (al menos en lo que se refiere a este tributo). El gráfico 8 expone esta alentadora tendencia sobre una muestra de países de la región.

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EVASIÓN EN EL IVA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
PERÍODO 2000-2010

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP (2008), SUNAT (2010), DGI (2011), Fuentes Castro et al. (2010), SAT (2008), DGII (2008), Contraloría General de la República (2010), Cruz Lasso (2009).

Nota: En el caso de Chile, las tasas de evasión estimadas por SII (2012) muestran valores comprendidos entre 20% y 23% para el período 2008-2011. Dado que dicha medición sólo abarca los años recientes, no se presenta la evolución de las mismas en este gráfico aunque debe señalarse que estimaciones anteriores (utilizando la Matriz Insumo-Producto del año 2003) dan cuenta de una reducción del nivel de incumplimiento desde un 15% en 2003 al 8% en 2007, incrementándose fuertemente en los años siguientes.

^a En Argentina y Guatemala, el último dato corresponde al año 2007.

Como ya se expresó, quizás como consecuencia de que los mecanismos de control administrativo del gravamen son más reducidos, las estimaciones de evasión impositiva en el Impuesto sobre la Renta son mucho más escasas hasta el momento y, en su gran mayoría, limitan su análisis a lo que ocurre con las personas jurídicas. Sin embargo, un estudio de Jiménez, Gómez Sabañi y Podestá (2010) permitió establecer ciertas pautas fundamentales en este ámbito a nivel regional. Sobre una muestra acotada de siete estudios de casos de América Latina⁵² (gráfico 9), se estimaron las tasas de evasión del ISR tanto para individuos como para sociedades pudiéndose comprobar que los coeficientes correspondientes al impuesto

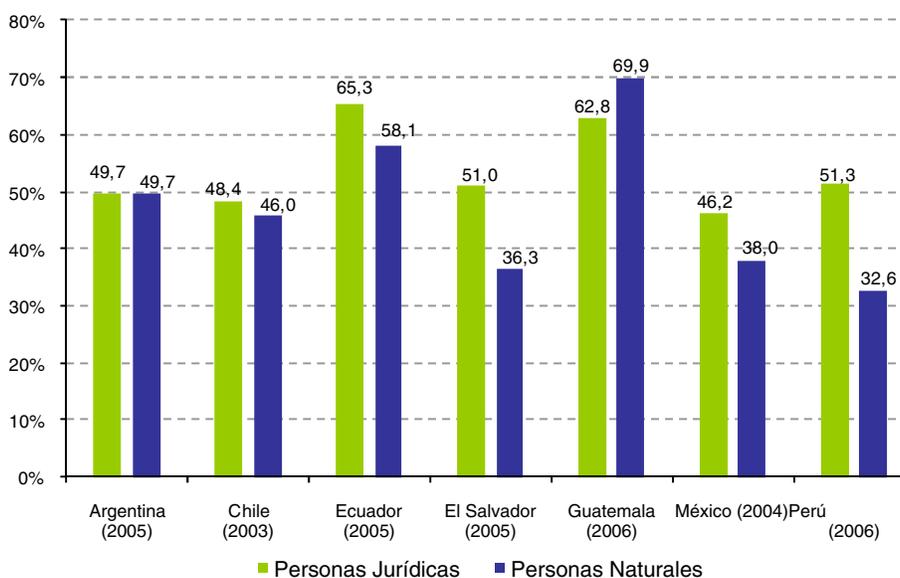
⁵⁰ Cruz Lasso, A. (2011); "Medición de la evasión del IVA en Colombia. Actualización Nueva base de cuentas Nacionales 2005. Suplemento: período 2005-2010", DIAN Cuaderno de Trabajo No. 043, Julio.

⁵¹ SII (2012); "Evasión en el Impuesto a la Renta en Chile", Presentación realizada en el Taller *Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina*, CEPAL-ITC-CIAT-DGI Uruguay-CEF, 22 y 23 de noviembre, Montevideo.

⁵² Los autores de los mismos fueron: Oscar Cetrángolo y Juan C. Gómez Sabañi (Argentina), Michael Jorratt (Chile), Jerónimo Roca (Ecuador), Maynor Cabrera y Vivian Guzmán (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Daniel Álvarez Estrada (México) y Luis A. Arias Minaya (Perú).

pagado por los primeros arrojan guarismos inferiores a los correspondientes al ISR-PJ (con la excepción de Guatemala). Este particular resultado estaría explicado por el alto contenido de retenciones en la fuente efectuadas a los ingresos de asalariados, quienes son los que aportan la mayor parte de la recaudación del gravamen, ya que gran parte de las otras fuentes de renta (dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital) se encuentran exentas del tributo en varios de los países de la región.

GRÁFICO 9
TASAS ESTIMADAS DE EVASIÓN IMPOSITIVA EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(PAÍSES SELECCIONADOS)
(En porcentajes)



Fuente: Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá (2010).

A pesar de las debilidades estadísticas señaladas, la gravedad del problema ha motivado en los últimos años la realización de algunos trabajos de investigación sobre evasión tributaria en los países de la región. Una reciente contribución al tema es la realizada por Pecho et al. (2012), los cuales efectuaron la ardua tarea de recopilar las estimaciones existentes (tanto de fuentes oficiales como de otros organismos privados) en cuanto a la evasión en el IVA y en el ISR de personas jurídicas (ISR-PJ) para la gran mayoría de los países latinoamericanos. Además, estos autores realizaron una estimación del nivel de incumplimiento tributario en el ISR de personas jurídicas bajo el método del potencial teórico usando Cuentas Nacionales.

Más allá de las importantes diferencias entre países, se observan dos hechos estilizados. Primero, los niveles de incumplimiento en el ISR-PJ son relativamente más elevados que en el IVA a nivel regional, lo cual se relaciona con los mayores esfuerzos realizados —y logros obtenidos— en la administración tributaria del tributo durante las décadas pasadas. Segundo, el aporte de estos autores confirma que en todos los países (excepto República Dominicana) las tasas de evasión en ambos impuestos parecen haberse reducido durante los últimos años: comparando los promedios simples para la región en los períodos 2000-05 y 2006-10, el nivel de incumplimiento en el IVA pasó de 36,1% a 27,3% mientras que en el ISR-PJ bajó de 52,5% a 46,4% respectivamente entre dichos períodos. No obstante, esta alentadora tendencia necesita multiplicar los esfuerzos realizados dado que, en la mayoría de los casos, las tasas de evasión estimadas resultan inadmisibles, especialmente en lo que refiere al Impuesto sobre la Renta.

V. Ejes centrales para una segunda generación de reformas tributarias en América Latina

A. La economía política del proceso de reforma tributaria: la dimensión desconocida

El sistema tributario de un país es el resultado de dos hechos básicos: la historia del mismo y los cambios que va experimentando. Mientras que nada puede hacerse en relación con el primero de estos hechos, las modificaciones que se van introduciendo al sistema son el resultado de un muy complejo juego de decisiones políticas.

¿Cuál ha de ser el nivel adecuado de la presión tributaria en cada momento? ¿Cuán redistributivo se espera que sea el impacto de los tributos? ¿Qué grado de generalidad (o falta de discrecionalidad) debe tener el sistema para ser considerado eficiente? ¿Cuál ha de ser la estructura institucional para poder imponer las decisiones adoptadas? Así, estas y muchas otras cuestiones son las que deben negociar los hacedores de política y los distintos actores involucrados (el Poder Ejecutivo, los miembros del Congreso, los grupos de presión, la sociedad civil, etc.) cuando se enfrentan a la necesidad de adoptar reformas que afectarán la vida tributaria de cada país.

Las informaciones de las secciones anteriores han tratado de puntualizar algunos hechos recientes de los sistemas tributarios de América Latina, los cuales ya están incorporados y son parte de la historia tributaria de la región. Lo que cabe preguntarse aquí es si la situación actual es satisfactoria respecto a las expectativas futuras o si, por el contrario, amerita la introducción de nuevas reformas.

Como se ha discutido, las reformas introducidas en los países de la región durante las décadas del 80 y 90 han atendido ciertos objetivos como el aumento de los recursos generados, la simplificación de las estructuras tributarias, la ampliación de las bases tributarias en pos de la neutralidad tributaria. Tal como documentan Focanti et al. (2012) durante dicho período fueron muy populares en América Latina las reformas en el IVA, tanto para ampliar su base tributaria como para aumentar las alícuotas generales aplicadas, lo cual permitió su consolidación como principal tributo a nivel regional. En cambio, en lo que respecta al Impuesto sobre la Renta las reformas apuntaron mayoritariamente a reducir el nivel de las tasas, especialmente para las personas naturales (Cuadro 19). Mientras tanto, numerosas reformas menores fueron implementadas sobre impuestos específicos sobre bienes y servicios (selectivos y aranceles), al tiempo que se redujeron una serie de incentivos tributarios con el objetivo de mejorar la equidad horizontal de los respectivos sistemas.

CUADRO 19
REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA, PERÍODO 1990-2004 (18 PAÍSES)

	Total	Aumento	Reducción	Total neto
Reforma tributaria global	10			
Reforma administrativa global	3			
Impuestos principales	152	93	59	34
IVA	64	56	8	48
Creación	3	3	0	3
Cambios en la base	24	23	1	22
Cambios en la alícuota	37	30	7	23
ISR Personas naturales	45	18	27	-9
Cambios en la base	7	4	3	1
Cambios en la alícuota	38	14	24	-10
ISR Personas jurídicas	43	19	24	-5
Cambios en la base	4	1	3	-2
Cambios en la alícuota	39	18	21	-3
Impuestos secundarios	183	115	68	47
Transacciones financieras	19	11	8	3
Selectivos y aranceles	41	28	13	15
Otros impuestos	52	35	17	18
Incentivos tributarios (creación / eliminación)	37	7	30	-23
Reformas menores o no clasificables	34	34	0	34
Total	348	208	127	81

Fuente: Focanti, Hallerberg y Scartascini (2012).

Nota: La columna "Aumento" se refiere a reformas que implican creación de impuestos, ampliación de la base tributaria, aumento de alícuotas o eliminación de incentivos tributarios. "Reducción" incluye a las reformas que involucran eliminación de impuestos, estrechamiento de la base tributaria, reducción de tasas o creación de incentivos tributarios. "Total Neto" muestra la diferencia entre los aumentos y las reducciones.

Por otra parte, la literatura especializada y las numerosas experiencias pasadas han puesto en evidencia que una gran cantidad de propuestas de reforma, a pesar de contar con sólidos fundamentos técnicos, han encontrado importantes dificultades para concretarse, ya sea porque no logran ser aprobadas o, porque luego de aprobadas, fracasan en sus objetivos por razones de una mala implementación o por cuestionamientos de carácter jurídico. Asimismo, se ha observado que importantes reformas tributarias que han podido ser aprobadas en un determinado país son sistemáticamente rechazadas en otros.

La multiplicidad de circunstancias observada invita a indagar sobre cuáles son los factores que condicionan —y, en definitiva, determinan el éxito— de una reforma tributaria y de la política tributaria en general. Para ello se deberá tener en cuenta no sólo las consideraciones tributarias y económicas sino también los elementos políticos, sociales y culturales de los diferentes países de la región. Esta ampliación del enfoque a través de la incorporación de elementos interdisciplinarios que exceden lo puramente tributario permite comprender mejor las características particulares de la tributación en América Latina.

A modo ilustrativo, un interesante trabajo de Rius (2012) sobre la reforma tributaria uruguaya del año 2006 señala que fueron varios los factores que contribuyeron al éxito final de la propuesta presentada. Con un enfoque basado en la economía del comportamiento, este autor destaca que toda reforma tributaria comporta una serie de modificaciones al régimen tributario vigente que, individualmente y en conjunto, complican la evaluación que los agentes económicos pueden hacer de sus potenciales efectos (beneficios y costos). De este modo, la aceptación social de una reforma tributaria depende crucialmente del proceso de negociación política de la misma, de las “señales” que perciban los agentes y de una serie de aspectos facilitadores, los cuales si bien varían según el caso siempre incluyen al fortalecimiento de la administración tributaria como un prerequisite ineludible.

Por lo tanto, el estudio de la economía política en torno a las reformas tributarias incluye varias dimensiones cuya exploración enriquece de manera sustancial la perspectiva del estado actual de los sistemas tributarios de la región e ilumina sus potencialidades y sus limitaciones. Este tipo de análisis permite distintos enfoques teóricos, los cuales son variados, no siempre coincidentes pero necesariamente complementarios.

De acuerdo con Bräutigam (2008), en la literatura relacionada con esta materia pueden diferenciarse estos enfoques en función de:

- a) El contexto determinante para llevar a cabo el proceso de reformas, entendiéndose como tal a las variables exógenas capaces de favorecer la viabilidad de los cambios propuestos, las cuales pueden estar influenciadas por circunstancias de crisis, de cambios electorales, de presiones internacionales u otras variables como el grado democrático del régimen político. En ese sentido es que se abren “ventanas de oportunidad” donde el contexto puede llegar a legitimar modificaciones tanto en el nivel como en la estructura de los ingresos públicos a través de un mayor consenso en la sociedad acerca de la necesidad de las mismas (Di John, 2006).
- b) Las condiciones económicas estructurales, así como el nivel de desarrollo del país, que ponen énfasis en la relación entre el nivel de la carga tributaria observada y las posibilidades potenciales que llevarían a dar pie a la aplicación de reformas futuras. Los países en desarrollo (y varios de América Latina) se caracterizan por una gran participación del sector primario en la generación del PIB y del empleo, muy elevados niveles de informalidad, una baja participación de los salarios en el ingreso nacional y una alta concentración del ingreso y la riqueza, todos los cuales actúan como limitantes a la hora de promover un aumento en la recaudación tributaria.
- c) La relación entre las instituciones políticas, la capacidad de negociación de los distintos actores, así como la calidad institucional en los procesos de formación e implementación de políticas públicas. Al respecto, Stein y Tommasi (2006) argumentan que el proceso de diseño, adopción e implementación de políticas públicas es tan importante como el contenido de las mismas y afirman que la eficacia de las políticas y las reformas dependerá de la manera como se discutan, aprueben y apliquen. Es en este sentido que cobra relevancia la calidad de las distintas instituciones así también como las características de los protagonistas de dicho proceso, entre los que se destacan el presidente, los partidos políticos y los cuerpos legislativos.
- d) La percepción que los ciudadanos tienen de la acción pública y de la vida en sociedad, ya sean que las mismas se traduzcan en actitudes de reacción (aceptación/rechazo) frente a las decisiones de política tributaria o bien sean intrínsecas a la sociedad misma, por ejemplo, a

través del consenso social sobre las ventajas del “Estado de bienestar”. En ese sentido, adquieren relevancia factores tales como la sensación de obligación moral de pagar impuestos, la percepción de que el sistema tributario es justo o no, la percepción de que el resto de los individuos paga también los impuestos y la creencia de que el gobierno gasta inteligentemente los recursos y de que estos gastos beneficiarán al que los pagó (Bräutigam, 2008).

- e) Las relaciones entre la sociedad y el Estado, ya que la política fiscal constituye parte de un contrato social entre los ciudadanos y el gobierno que está basado en la legitimidad de los mismos y en la reciprocidad entre las partes involucradas. Ya sea que esta relación se base en el consenso, la negociación o la coacción, la capacidad del Estado para aplicar determinada política tributaria dependerá crucialmente de la dinámica de interacción de los distintos actores sociales y el peso relativo o poder de influencia de cada uno de ellos sobre las decisiones públicas (Gómez Sabaíni y O’Farrell, 2009).

Respecto al punto anterior, numerosos políticos de los países de América Latina han venido enfatizando la necesidad de establecer un “Pacto Fiscal”, el cual puede entenderse como un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado, originado a partir del reconocimiento mutuo de obligaciones y derechos entre este último y los ciudadanos (CEPAL, 1998). Esto se debe a que la política tributaria y toda reforma que se pretenda introducir con cierto éxito necesitan de un contrato entre los ciudadanos y el Estado donde se expliciten no sólo las metas cuantitativas en materia de nivel y composición de los ingresos tributarios que se esperan obtener sino que además requiere el compromiso estatal acerca del destino al cual serán dirigidos dichos recursos.

Al respecto, Lora (2008) ha identificado algunos intentos de pacto fiscal en América Latina, uno exitoso como el de Chile en 1990 y otros inconclusos o fracasados como los de Brasil, Guatemala y Costa Rica. A partir de la experiencia de estos ejemplos fallidos, este autor concluye que el éxito de un pacto fiscal no puede medirse solamente por la recaudación tributaria, por el grado de consenso social sobre los objetivos de la política fiscal, ni por la capacidad de los líderes políticos para lograr acuerdos. Todos estos elementos son ingredientes necesarios, pero no suficientes para un pacto fiscal exitoso. Un pacto fiscal requiere además que los ciudadanos estén dispuestos a acatar sus obligaciones tributarias y quieran y puedan involucrarse, en forma regular, directamente y/o a través de sus representantes, en el control sobre el manejo de los recursos públicos. Como en cualquier contrato, el éxito de un Pacto Fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados.

Por lo tanto, a la luz de los cambios acontecidos en las variables contextuales de los países de la región, las futuras reformas de los sistemas tributarios en América Latina requerirían, en un primer momento, reconocer la importancia de la reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía puesto que todo esfuerzo tributario adicional para aumentar la masa de recursos disponibles deberá estar acompañado de mejoras en la gestión pública y de una mayor y mejor provisión de bienes y servicios públicos. En todo caso, resulta práctico adoptar la visión del pacto fiscal como una “ruta de navegación a mediano y largo plazo” que define el papel del Estado a favor del desarrollo, incluyendo su papel fundamental para reducir la desigualdad sobre la base de políticas públicas que contribuyan a incorporar a los sectores mayoritarios en este proyecto (Fuentes Knight, 2012).

B. La nueva agenda de reformas tributarias: un desafío para la región

Antes de avanzar en el desarrollo de la agenda parece necesario efectuar una salvedad fundamental. A lo largo del presente informe se ha podido comprobar que algunas de las características mencionadas aquí son bastante frecuentes en la mayoría de los sistemas tributarios de la región, si bien en algunos de ellos se destacan ciertos rasgos particulares como ser la fuerte dependencia de los ingresos por recursos naturales no renovables, o algunas características subregionales como América Central donde los países comparten muchas similitudes económicas e institucionales. Esto ha permitido la identificación de las

principales tendencias generales en materia de política tributaria que distinguen a América Latina de otras regiones del mundo, especialmente respecto de los países desarrollados.

También se ha enfatizado que cualquier análisis de la tributación en América Latina debe considerar el alto grado de diversidad existente entre los países, ya que estos pueden diferir significativamente en el nivel y la composición de sus ingresos tributarios, en el grado de descentralización de los mismos, en la relevancia de sus sistemas previsionales y otras tantas dimensiones. Precisamente, el reconocimiento de estas diferencias es esencial para realizar un diagnóstico adecuado, identificando las debilidades más notorias, y para el diseño de estrategias de reforma que se ajusten a las necesidades de cada caso en particular.

Por lo tanto, ante la heterogeneidad regional señalada, definir una agenda de reformas con cierto grado de generalidad obliga a proceder con cautela. La especificidad de los casos analizados impide obtener una “receta única” para todos los países de la región y, en consecuencia, es probable que algunas determinadas opciones de política tributaria puedan adaptarse a todos, a la mayoría, o bien sólo a un grupo de países latinoamericanos con alguna característica común de sus sistemas tributarios que amerite la introducción de modificaciones sobre la situación actual.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la elaboración de esta agenda de reformas tributarias requiere, como paso previo fundamental, establecer determinadas perspectivas básicas que servirán de guía para que los países de la región puedan ir adaptando sus respectivos sistemas tributarios de acuerdo a cada contexto doméstico específico. En resumidas cuentas, las reformas propuestas deberán apuntar a incorporar mejoras en las siguientes dimensiones:

- a) Adecuación del nivel de ingresos tributarios a fin de asegurar la estabilización macro y permitir el financiamiento genuino de las demandas de gastos públicos que requiera la sociedad.
- b) Mejorar la competitividad local e internacional a fin de impulsar el crecimiento de las economías, mejorando la eficiencia económica y evitando las distorsiones que causan las medidas tributarias discrecionales, excepto que las mismas sean necesarias para corregir las propias fallas de mercado.
- c) Atender prioritariamente los principios de equidad horizontal y vertical de la tributación con el propósito de mejorar la aceptabilidad del sistema tributario por parte de la ciudadanía y considerando el impacto que genera, sobre el crecimiento económico, una mejor distribución de los ingresos entre los distintos estratos. El fenómeno reciente de crecimiento de la clase media en los países de la región (Ferreira et al., 2012) exige a los gobiernos apuntalar la tributación sobre la renta personal para gravar adecuadamente a estos sectores en pos de la equidad distributiva.
- d) Asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales y, por ende, el principio de corresponsabilidad a través de la imposición patrimonial y de una adecuada complementariedad en la imposición a la renta y a las ventas con el gobierno central.
- e) Reducir la dependencia y volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales en aquellos países especializados en la exportación de estos productos para evitar eventuales efectos negativos sobre el financiamiento de los gastos públicos.
- f) Estimular la evaluación constante de la eficiencia y eficacia de las Administraciones Tributarias a fin de poder identificar los principales logros alcanzados y las deficiencias más notorias a lo largo del tiempo. En ese sentido, las estimaciones periódicas en materia de incumplimiento tributario surgen como necesarias en todos los impuestos vigentes.

Tal como se ha mostrado en las secciones anteriores, se observa claramente que los dos grandes pilares sobre los que asienta la tributación de todos los países, desarrollados o en desarrollo, son la imposición sobre la renta y los impuestos sobre los consumos. Durante las últimas tres décadas, las medidas de reforma han estado enfocadas en la expansión y fortalecimiento del IVA. En ese sentido, el principal instrumento generador de recursos tributarios a nivel regional parece haber alcanzado un

aceptable grado de maduración en la mayoría de los casos (aún cuando haya algunos países como México con mucho trecho por recorrer en cuanto al diseño del gravamen). En todo caso, la mirada hacia el futuro en materia de IVA deberá centrarse en la introducción de alternativas para morigerar el impacto regresivo de este tributo, por ejemplo, a través de la compensación con programas de transferencias condicionadas destinadas a los hogares de menores ingresos⁵³.

Por lo tanto, sin desmedro de continuar con la introducción de mejoras en el cumplimiento del IVA y a fin de corregir gradualmente el desbalance entre tributación directa e indirecta que caracteriza a los países de la región desde hace muchos años, se considera que el peso de una segunda generación de reformas tributarias en América Latina deberá colocarse primordialmente en el ISR, tanto en lo que respecta a las personas naturales o físicas como a las sociedades o personas jurídicas, complementándose con un fortalecimiento de la imposición patrimonial.

Por último se considera que la “dinámica” de este proceso de reformas debiera estar adaptada a las circunstancias propias de cada país, aunque tendiendo en todos los casos hacia la implementación de un Impuesto sobre la Renta sintético o global donde la progresividad se aplique sobre todos los tipos de renta, sin que ello implique que en el corto plazo se pueda aplicar un esquema de imposición dual durante un determinado lapso. A continuación, se detallan los principales ejes de reforma propuestos:

- a) Considerando la significación y el grado de apertura que han adquirido, en todos los países de la región, las operaciones de comercio internacional y las de carácter financiero, se considera que resultaría banal pretender ampliar la base imponible del gravamen si no se avanza en la modificación de la frontera tributaria de los países a fin de incluir aquellas operaciones realizadas en el exterior de sus territorios. De ahí que, en primer lugar, un punto de la agenda debiera ser modificar el criterio de fuente (renta territorial) para poder incluir todas las rentas generadas en el país (residentes y no residentes) así como también las obtenidas por los residentes en exterior, es decir, adoptando de manera efectiva el principio de renta mundial. Sin embargo, en razón de las dificultades que se presentan para definir entre las empresas los criterios de asignación de las bases imponibles, se considera conveniente extender el principio jurisdiccional solamente a las rentas pasivas (aquellas generadas en operaciones relacionadas con inversiones financieras), tal como lo hacen distintos países de la región.
- b) En la tributación sobre las rentas empresariales, las reformas futuras deberían focalizarse en analizar detalladamente la conveniencia (costo/beneficio) de mantener la numerosa serie de incentivos tributarios y tratamientos especiales que se hallan vigentes en los países de América Latina y donde aún, luego de tantos años de utilización, predomina la incertidumbre respecto de los resultados alcanzados. Es sabido que los gastos tributarios complican la administración tributaria, fomentan la corrupción para lograr su otorgamiento y generan estrategias de fraude fiscal, amén de tener un impacto claramente regresivo sobre el sistema. Por lo tanto, es prioritaria la realización de informes de evaluación sobre los efectos de estos regímenes especiales para determinar fehacientemente si los mismos justifican su existencia dados los elevados costos recaudatorios que implican al Fisco. Además, los ingresos tributarios adicionales brindarían cierto espacio fiscal para reducir el nivel de las tasas del ISR aplicadas sobre las personas jurídicas y promover así la inversión doméstica y extranjera directa.
- c) El proceso de globalización ha llevado también a modificar la forma en que se pensaba, se proponía y se implementaba una reforma del Impuesto sobre la Renta. Actualmente, resultaría imposible no tomar en consideración los distintos mecanismos existentes para establecer que las rentas producidas en el país tributen efectivamente en donde han sido generadas y no se trasladen a otras jurisdicciones por la vía de precios de transferencia entre empresas vinculadas, o bien se vacíen las bases imponibles de contenido sustancial a través de la deducción de intereses por intermedio de nocivas planificaciones tributarias por parte de las multinacionales. De ahí que resulta necesario incorporar en los procesos de reforma el amplio conjunto de disposiciones en torno a estas y otras dimensiones que son absolutamente indispensables para hacer efectiva la

⁵³ Barreix et al. (2010) discuten distintas alternativas para lograr este objetivo.

reforma. En ese sentido, los países miembros de la OCDE (y la mayoría de la Unión Europea) han avanzado con una serie de recomendaciones en materia de tributación internacional que resultan sumamente útiles para evitar ciertas prácticas fiscales nocivas en un contexto globalizado. Entre las medidas recomendadas (OCDE, 1998) se deben destacar: i) la restricción a la deducción de pagos a entidades localizadas en países considerados “paraísos fiscales”; ii) la imposición de impuestos por retención en la fuente en ciertos pagos a residentes de esos países; iii) la modificación de la definición de residencia corporativa para contrarrestar el uso de sociedades extranjeras con el fin de evadir el impuesto nacional; iv) la aplicación efectiva (e incorporación en la legislación tributaria) de reglas de precios de transferencia; v) la introducción de reglas para evitar la sub-capitalización de sociedades residentes por parte de no residentes e impedir la repatriación libre de impuestos sobre ganancias domésticas a entidades que puedan localizarse en paraísos fiscales o en países con regímenes preferenciales para el pago de intereses provenientes de filiales extranjeras; vi) el control sobre productos financieros innovadores que puedan ser utilizados para eludir el debido pago de obligaciones tributarias; vii) la adopción de reglas para intensificar el intercambio de información entre países y el acceso a la información bancaria para efectos fiscales; viii) el desarrollo de programas coordinados de cumplimiento con respecto a ingresos o contribuyentes con ventajas provenientes de prácticas de competencia fiscal nociva; entre otras.

- d) Con el objetivo de fortalecer el crecimiento de la tasa de inversión global de la economía, aún con las dudas existentes sobre su efectividad, y prescindir así del otorgamiento de gastos tributarios basados en beneficios impositivos, se considera conveniente orientarse gradualmente hacia una reducción de las tasas a las que tributan las utilidades empresariales y, complementariamente, a un aumento de la tasa de imposición a los dividendos contemplando un crédito parcial por el ISR pagado por la sociedad. De esta forma se podría lograr que la tasa combinada no tenga grandes oscilaciones pero se lograrían los objetivos indicados. Estos cambios deben también ser coordinados con el tratamiento a otras rentas de tipo financiero a fin de evitar arbitrajes.
- e) Una consideración especial merece la imposición sobre determinadas actividades o rubros. En ese sentido, la tributación sobre la actividad financiera propiamente dicha, así como sobre los ingresos vinculados a la explotación de recursos naturales podría llegar a requerir distintas normas especiales de imposición en razón de sus propias características. Al respecto, las posibles alternativas pueden ser múltiples en cada caso en particular y no resultaría factible en este informe definir un criterio preciso más allá de alertar sobre la necesidad de un análisis más detallado⁵⁴.
- f) Paralelamente, el fortalecimiento del Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales debe recorrer dos caminos para poder tener un mayor peso en la recaudación. Por un lado, la consideración de todas las rentas que fluyen hacia el sujeto gravado dentro de la base gravable del tributo, sean éstas provenientes de la actividad laboral, empresarial, financiera o mixta. Es decir, es necesario profundizar y efectivizar la aplicación del principio de equidad horizontal en materia de bases imponibles de forma amplia y general. Por otra parte, la estructura y nivel de las tasas a ser aplicada en cada caso puede estar sujeta a distintas consideraciones. Mientras que algunos países han optado por una estructura de imposición dual (moderadamente progresiva para rentas del trabajo y proporcional, con una tasa reducida, para las rentas de capital), otros han mantenido una tasa única para el conjunto de todos los tipos de ingresos (aún cuando, en algunos casos, se hayan excluido a los intereses, dividendos y ganancias de capital de la base gravable del ISR y estén sujetos a un tratamiento particular).
- g) La capacidad de administrar eficientemente el tributo así como el impacto distributivo que se espera obtener a partir del mismo serán las variables que determinarán el uso de una u otra

⁵⁴ En el reciente seminario “Taxation and Economic Growth in Latin America”, organizado por el CIAT, el FMI y la Receita Federal del Gobierno de Brasil, se analizaron aspectos detallados sobre estas cuestiones. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/taxecon/index.htm>

forma de imposición. El esquema dual, adoptado recientemente por algunos de los países de la región como Uruguay, Perú y la mayoría de los centroamericanos, constituye una satisfactoria “escala intermedia” entre el “punto de partida” que constituye la deteriorada situación pasada del ISR personal y un “destino final” representado por un esquema global de imposición sobre los ingresos donde, además de las necesarias ganancias recaudatorias que exige una reforma gradual del tributo, el principio de equidad horizontal quede efectivamente plasmado. Es decir que, al menos en lo que respecta a la inclusión de las rentas (y a las ganancias) de capital dentro de los alcances impositivos del ISR, el sistema dual puede representar un sustancial avance concreto para derribar las fuertes barreras político-económicas que encuentra la generalización del gravamen en muchos de los países de América Latina.

- h) Debe considerarse que el desarrollo de los procesos informáticos y el manejo de grandes bases de datos, sumados a los sistemas de retención en la fuente permiten actualmente un diseño tributario que estaba fuera del alcance de las Administraciones Tributarias de América Latina hasta hace unas pocas décadas atrás. Sumado a ello, las posibilidades de intercambio de información entre países amplía aún más su ámbito de influencia y la frontera de posibilidades de fiscalización. Por lo tanto, la estructura de alícuotas más conveniente para cada país no debería estar condicionada exclusivamente por las cuestiones administrativas sino que debiera ser el resultado de un intercambio entre los distintos sectores que intervienen en un proceso de reforma tributaria.
- i) A la vista de los resultados alcanzados, resulta evidente la necesidad de reducir en algunos países el umbral mínimo de exención del ISR personal hasta niveles inferiores o al menos en línea con el PIB per cápita de cada uno de ellos, lo cual ampliaría la base del tributo e incorporaría a un numeroso grupo de contribuyentes de clase media alta al ámbito de alcance del mismo. Dada la importancia de este tema para la población en general, se considera que el mismo constituye un punto central en la agenda de Pacto Fiscal, donde debiera debatirse la participación conjunta de la imposición directa e indirecta. Algo similar se puede decir del nivel de ingreso al cual comienza a operar la tasa máxima (*threshold*), cuya modificación puede conducir a ganancias en términos de progresividad. Asimismo, esto puede estar acompañado por una eliminación o disminución en el nivel de aquellas deducciones permitidas cuyo valor es creciente de acuerdo al nivel de ingreso (por ejemplo, por los intereses de hipotecas inmobiliarias).
- j) Con el fin de mantener el carácter personal del Impuesto sobre la Renta se deberá enfatizar la estructura familiar del contribuyente así como otras características personales en el diseño específico del tributo. Dar un reconocimiento a estos elementos resulta esencial ya que constituyen determinantes centrales tanto de su capacidad recaudatoria como de la incidencia progresiva que debe prevalecer en el gravamen. En décadas pasadas, argumentando motivos de simplificación administrativa, muchos países eliminaron estas consideraciones personales sin tener en cuenta (o despreciando el hecho de) que esto implicaba la erosión de los rasgos básicos de la tributación sobre los ingresos de las personas naturales. Por otra parte, debe reconocerse que los datos de recaudación del ISR personal así como las tasas de evasión estimadas de ninguna manera demuestran que esta orientación ha sido la correcta ni que las Administraciones Tributarias hayan tenido un mayor éxito en lograr un mejor cumplimiento tributario del mismo.
- k) Como parte de un necesario proceso de fortalecimiento de la descentralización fiscal, los países de la región deberán realizar un gran esfuerzo para revalorizar el rol de la tributación patrimonial como fuente de recursos subnacionales. En la gran mayoría de los casos los problemas son los mismos y, por ende, se aplican con cierta generalidad recomendaciones tales como la ampliación de la base gravable (eliminando exenciones y tratamientos especiales), el aumento de alícuotas y la modernización de los catastros y de la administración tributaria subnacional. Dada la gran dependencia respecto de las transferencias provenientes del gobierno central, resulta indispensable reforzar la capacidad institucional y los incentivos de los gobiernos locales para aumentar su caudal de recursos propios. Alternativas como la

asignación de nuevas potestades tributarias (sobretasas en el ISR, IVA o selectivos) merecen ser estudiadas en el marco de un compromiso mutuo entre los distintos niveles de gobierno.

- l) Dos aspectos adicionales deben ser mencionados. En primer lugar, la conveniencia de que el tratamiento de las rentas regulares obtenidas por las personas físicas sea complementada con la imposición de las rentas o ganancias de capital y que son las que fluyen de manera esporádica. En cuanto al tratamiento de estas rentas en cabeza de las empresas no es necesario hacer distinción ya que se da por asumido que las mismas han de tributar de igual manera sobre todas sus rentas sin distinción entre el carácter regular o esporádico de las mismas. Dado que las ganancias de capital se exteriorizan en un momento de tiempo determinado pero son, a su vez, el resultado de un proceso de devengamiento que puede involucrar varios años, se considera que una tasa proporcional, cuyo nivel esté relacionado con el promedio de las rentas regulares, resulta ser más equitativo que una tasa progresiva.
- m) En segundo lugar, en pos de la equidad que debe prevalecer en el sistema tributario y a pesar de las arduas negociaciones políticas que ello implique, deberá considerarse con mayor seriedad la aplicación de un gravamen sobre la transmisión gratuita de bienes (donaciones, legados y herencias). Ya sea como tributo nacional (Chile, Ecuador, Uruguay, entre otros) o subnacional (Brasil y Argentina) la relevancia de este tipo de imposición (vigente en la mayoría de los países desarrollados) no está dada por su generalmente magro resultado recaudatorio sino por sus bajos costos de eficiencia y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso. Para ello, es fundamental procurar un diseño del gravamen de carácter personal y global con mínimas exenciones.
- n) Por último, vale decir que las reformas tributarias que se erigen como necesarias en los países de América Latina no sólo requieren focalizar los esfuerzos en el diseño específico de los tributos vigentes; ya que igualmente importante es la percepción que los contribuyentes poseen acerca de la “justicia” del sistema tributario y del uso eficiente de los recursos que el Estado obtiene a partir de su aplicación. En ese sentido, los elevados niveles de evasión tributaria que afectan a los países de la región sólo podrán ser disminuidos si, además de mejorar la eficiencia de las Administraciones Tributarias en el control y fiscalización de los contribuyentes, los gobiernos se comprometen a respetar un Pacto Fiscal con sus ciudadanos sobre la base de la reciprocidad y la consolidación de sus instituciones.
- o) En definitiva, como ya se ha enfatizado, una segunda generación de reformas en los sistemas tributarios de América latina no puede ser, una tarea fácil ni rápida sino que, para ser exitosa y sus cambios sean permanentes, deberá formar parte de un complejo proceso de negociación política (Pacto Fiscal) entre distintos actores sociales en un marco de consenso sobre los objetivos fundamentales —más allá del aumento de recursos disponibles— que regirán las finanzas públicas del Estado en los años futuros. Todo paso previo satisfactorio que permita superar los obstáculos presentes y que tienda hacia ese horizonte de mediano plazo será bienvenido, y podrá ser tomado como referencia por los demás países de la región, los cuales deberán adaptarlos en cada caso a sus propios contextos económicos, sociales e institucionales.

Bibliografía

- AFIP (2008); “Estimación del Incumplimiento en el IVA”, Junio, Buenos Aires.
- Aghón, G. y Edling, H. -compiladores- (1997); “Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo”, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GIZ, LC/L.1051, Santiago de Chile, agosto.
- Agosín, M., Barreix, A. y Machado R. (2005); Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica, BID, Washington, D.C.
- Amarante, V., Arim, R. and G. Salas (2007), “Impacto Distributivo de la Reforma Impositiva en Uruguay”, Draft prepared for Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)-Uruguay Development Policy Loan (DPL) II.
- Aquatella, J. (2012); “Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal”, Seminario “Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC”, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, abril.
- Baer, K. (2006), “La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos”, en Cetrángolo O. y Gómez Sabaíni, J.C., “Tributación en América Latina en busca de una nueva agenda de reformas”, CEPAL, diciembre, Santiago de Chile.
- Bahl, R. y Martínez-Vázquez (2007); “The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects”, Working Paper WP07RB1, Lincoln Institute of Land Policy.
- Barreix, A. y Roca J. (2007), “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”. Revista CEPAL N° 92, agosto.
- Barreix, A., Bès, M. y Roca J. (2009); “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, BID - EUROsociAL.
- (2010); “El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres”, Proyecto conjunto del BID, IEF, EUROsociAL Fiscalidad y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP), julio.

- Barreix, A., Garcimartín, C. y Velayos, F. (2012); “El impuesto sobre la renta personal: un cascarón vaciado”, documento a publicarse en el libro Desarrollo en las Américas (DIA): El futuro de los impuestos en América Latina y el Caribe, BID, Washington DC.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela L. (2006); “La equidad fiscal en los países andinos”, BID –Eurosocial.
- Bergman, M. (2009); *Tax Evasion & The Rule of Law in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- BID (2008), “Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios: resumen de las discusiones y presentaciones”, Washington DC, noviembre.
- BID -Banco Interamericano de Desarrollo- y CIAT -Centro Interamericano de Administraciones Tributarias- (2012); “Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe”. Base de datos (*de próxima publicación*).
- Bird, R. (2003), “Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, J.L. Rotman School of Management, University of Toronto, International Tax Program Papers 0306.
- Bird, R. y Zolt, E. (2005), “Rethinking Redistribution: Tax Policy in an Era of Rising Inequality”, *UCLA Law Review*, 52, 1627-1695.
- Bräutigam, D. (2008); “Introduction: Taxation and State building in developing countries” in Bräutigam, Fjeldstad, and Moore (eds.) “Taxation and State Building in Developing Countries: capacity and consent”, Cambridge University Press, UK.
- Brosio, G. y Jiménez, JP. (2010); “The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comunidad Andina de Fomento (CAF) (2012); *Finanzas Públicas para el Desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*, Bogotá, Colombia, mayo.
- CEPAL (1998); *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos. (Síntesis)*, Libros de la CEPAL N° 47, Santiago de Chile, abril.
- (2006); “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, LC/G.2294 (SES.31/3), 31° sesiones ordinarias CEPAL, Montevideo, febrero.
- (2010); “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, Mayo.
- Cetrángolo, O. -editor- (2009); “La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”, Documento de proyecto. LC/W.258. LC/BUE/W.39. CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabañi, J. C. (2007); “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición directa en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabañi, J.C. y Velasco P. (2012); “Los caminos alternativos elegidos para aumentar el nivel de carga tributaria en los países de la región”, BID, mimeo.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Goldschmit, A., (2009); “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina” Proyecto URBAL, mimeo.
- CIAT (2011); “Manual de Buenas Prácticas en la medición de Gastos Tributarios: una experiencia iberoamericana”, Panamá.
- Coelho, I. (2009), “Taxing Bank Transactions – The Experience in Latin America and Elsewhere”, 3rd.ITD Conference, Beijing, China. October, 2009.
- Coelho, I., L. Ebrill y V. Summers (2001); “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends.” IMF Working Paper WP/01/67. Washington, DC, United States: International Monetary fund.
- Cominetta, M. (2007), “Chile”, in Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A. and P. Profeta (eds.), “Tax systems and tax reforms in Latin America: country studies”, MPRA Paper 5223.
- Contraloría General de la República (2010); “Impuesto sobre las Ventas; Estimación de la base y la evasión; Actualización”, Informe DFOE-SAF-IF-10-2010, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, San José de Costa Rica, Noviembre.
- Cornia, G.A, Gómez Sabañi, J.C. y Martorano, B. (2011); “New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade”, Working Paper No. 2011/70, UNU-WIDER, November.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008); “A Distribution in Motion: The Case of Argentina”, Working Papers 0078, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, noviembre.

- Cruz Lasso, A. (2009); “Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000 – 2008. Versión 2. Actualización con la nueva base de Cuentas Nacionales Año 2000”, Documento Web 036, Cuadernos de Trabajo de la DIAN, Colombia, Septiembre.
- ____ (2011); “Medición de la evasión del IVA en Colombia. Actualización Nueva base de cuentas Nacionales 2005. Suplemento: período 2005-2010”, DIAN Cuaderno de Trabajo No. 043, Julio.
- Cubero, R. y Vladkova Hollar, I. (2010); “Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America,” IMF Working Paper WP/10/112.
- De Cesare, C y Lazo Martín, J.F. (2008); “Impuestos a los Patrimonios en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 66, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Di John, J. (2006); “The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries” Research paper No. 2006/74, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- DGI -Dirección General Impositiva- (2011); “Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el Método del Consumo. 2000-2010”, Asesoría Económica DGI, Montevideo, Uruguay, noviembre.
- DGII -Dirección General de Impuestos Internos- (2008); “Análisis de la Recaudación. Enero – Diciembre 2007”, Estudios Económicos y Tributarios, República Dominicana, Enero.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin and V. Summers (2001); *The modern VAT*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Engel, E., Galetovic, A. and C. Raddatz (1998), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”, NBER Working Paper, 6828.
- Comisión Europea (2012); “Taxation Trends in the European Union - 2012 Edition”, Directorate-General for Taxation and Customs Union (DG TAXUD) and Eurostat, Brussels.
- Fenochietto, R. y Pessino, C. (2010); “Determining countries’ tax effort”, Revista de Economía Pública, 195- (4/2010): 65-87, Hacienda Pública Española.
- Ferreira, F.H.G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L-F., Lugo, M.A., Vakis, R. (2012); *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Regional Flagship 2012, Office of the Chief Economist for the Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, Washington DC.
- Fjeldstad, O., Katera, L. and E. Ngalewa (2009), “Maybe we should pay tax after all? Citizens' views on taxation in Tanzania”, REPOA Special Paper, 29.
- Focanti, D., Hallerberg, M. y Scartascini, C. (2012); “Tax Reforms in Latin America”, Documento de Trabajo del BID (*documento en elaboración, próximo a publicarse*).
- Fuentes Castro H., Zamudio Carrillo, A., Barajas Cortés, S., Brown del Rivero, A. (2011); “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, octubre.
- Fuentes Knight, J.A. (2012); “Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación”, en A. Bárcena y N. Serra (ed.) *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, CEPAL-CIDOB, pp. 221-243, septiembre.
- Gerxhani, K. (2004); “The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey”, Public Choice, Springer, vol. 120(3_4), pages 267-300, 09.
- Gómez Sabañi, J.C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, Serie Políticas Sociales N° 127, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- ____ (2011), “Tributación en América Latina: ¿Qué hemos aprendido? (Un análisis del período 1990/2009)”, trabajo preparado en el marco del Proyecto del BID *“The Future of Taxation in Latin America and the Caribbean”*, Washington D.C., Noviembre.
- Gómez Sabañi, J.C. y Jiménez, J.P. (2011a); “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 111, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- ____ (2011b); “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, Documento de Trabajo N° 2011/08, Comunidad Andina de Fomento (CAF), agosto.
- Gómez Sabañi, J.C. y Morán, D. (2012); “Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 124, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- Gómez Sabañi, J. C. y O’ Farrell, J. (2009); “La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina”, presented at 21 Seminario Regional de Política Fiscal ILPES/CEPAL, Santiago de Chile Enero 26 al 29, 2009.

- Gómez Sabañi, J.C., Jiménez, J.P. y Rossignolo, D. (2012); “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 119, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Gómez Sabañi, J.C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011): “La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso”, BID, Washington DC (*próximo a publicarse*).
- González, D. (2009), “La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina”, Serie Gestión Pública N° 70, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- González, D., Martinoli, C. y Pedraza, J.L. (2009); “Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social”, Proyecto EUROSOCIAL Sector Fiscalidad, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Goñi, E., López, H. y Servén L. (2008); “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, Policy Research Working Paper 4487, World Bank, January.
- Graetz, M. y Sunley E. (1988); “Minimum Taxes and Comprehensive Tax Reform” in *Uneasy Compromise: Problems of a Hybrid Income-Consumption Tax*, edited by H. J. Aaron, H. Galper and J. Pechman. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Gutiérrez, P. et al -eds.- (2010); “Global Corporate Tax Handbook 2010”, IBFD, Amsterdam.
- Hines, J.R. Jr. and Summers, L.H. (2009); “How Globalization Affects Tax Design”, NBER Working Papers 14664, National Bureau of Economic Research, Cambridge, January.
- Huber, E. (2009), “Including the Middle Classes? Latin American Social Policies after the Washington Consensus”, in *Kremer, M., van Lieshout, P. and R. Went (eds.), Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- ICEFI (2011); “Evolución de las reformas tributarias recientes en América Central” Boletín de Estudios Fiscales N°14, agosto.
- International Tax Dialogue (2007), “Taxation of Small and Medium Enterprises”, Background paper for the International Tax Dialogue Conference, Buenos Aires, October.
- Jenkins, G. P. (1995), “Tax Reform: Lesson Learned”, Development Discussion Paper, 281.
- Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009a); “Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis”, LC/R.2155, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- ___ (2009b); “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 77, CEPAL.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006); “Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Jiménez, J.P. y Viñuela, J. (2004); “Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Jiménez, J.P., Gómez Sabañi, J.C. y Podestá, A. -Comp.- (2010); “Evasión y Equidad en América Latina”, Serie Documentos de Proyectos N° 309, CEPAL-GTZ, abril.
- Jorrat, M. (2010); “Equidad Fiscal en Chile. Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social” en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurosocias.
- ___ (2011); “Evaluando la equidad vertical y horizontal en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 113, CEPAL, junio.
- Kaldor, N. (1962), “The Role of Taxation in Economic Development”, UNESCO/SS/PED/11.
- Levy, S. (2008); “Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico”, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010); “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy” in *López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.), “Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?”*, Brookings Institution Press and UNDP.
- Lora, E. (2007), *The State of State Reform in Latin America*, IABD, Stanford University Press.
- Lora, E. (2008); “El futuro de los pactos fiscales en América Latina”, Documento de trabajo #650, Departamento de Investigación, BID, Washington DC., diciembre.
- Lustig, N., Gray Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jimenez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J. y Yanez, E. (2012); “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results”, Working Papers 1216, Tulane University, Department of Economics.
- Mahon J. (2004) “Causes of Tax Reform in Latin America, 1977–95”, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 1, February, University of Texas Press.

- Martínez-Vazquez, J. y Sepúlveda, C. (2011); “Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America”, International Studies Program, Working Paper 11-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, May.
- Mesa-Lago, C. (2004); “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, LC/L.2090, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, marzo.
- OCDE (1998); “La competencia fiscal nociva. Un tema global”, Comité de Asuntos Fiscales, París.
- OCDE (2008); “Política Fiscal e Informalidad en América Latina”, en *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE/CEPAL/CIAT (2011); “Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2009”, OECD Publishing.
- ___ (2012); “Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010”, OECD Publishing.
- OECD (2011); “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2010”, Forum on Tax Administration, Centre for Tax Policy and Administration (CTPA), Paris, March.
- Ossowski, R., y Gonzales A. (2012); “Manna from Heaven: the Impact of Nonrenewable Resource Revenues on Other Revenues of Resources Exporters in Latin America and the Caribbean” Working Paper IDB-WP-337. IADB, Washington, DC.
- Pecho Trigueros, M., Peláez Longinotti, F. y Sánchez Vecorena, J. (2012); “Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010”, Documento de Trabajo 03-12, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, CIAT, septiembre.
- Perry, G. y Bustos, S. (2012); “The Effects of Oil and Mineral Taxation on Non-commodity Fiscal Revenues”, IADB Publications 76318, Inter-American Development Bank.
- Perry, G., Bustos, S. y Ho, S. (2011); “¿Qué hacen los países ricos en recursos naturales no renovables con sus rentas?”, CAF Documento de trabajo N° 2011/06, julio.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007); *Informality: Exit and Exclusion*, The World Bank.
- Reckon (2009); “Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States”, Taxation Studies 0029, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.
- Rezende, F. y Afonso, J. (2010); “Equidade Fiscal no Brasil”, en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurosocial.
- Rezende, F. y Veloso, J. (2010); “Intergovernmental transfers in Latin America subnational finances”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rius, A. (2012); “La reforma tributaria uruguaya de 2006: Algunas consideraciones de economía política y comportamental”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Seminario “Tributación y crecimiento con equidad”; Santiago, 13 y 14 de agosto de 2012.
- Roca, J. (2009), “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”, ECLAC - Serie Macroeconomía del desarrollo, 85.
- ___ (2010); “Equidad fiscal en Uruguay” en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurosocial.
- Sadka, E. y Tanzi V. (1993); “A Tax on the Gross Assets on Enterprises as a form of Presumptive Taxation”. Bulletin for International Fiscal Documentation 47.2.
- SAT -Superintendencia de Administración Tributaria- (2008); “Medición del Incumplimiento del IVA. Años 2001-2007”, Guatemala.
- Schneider, F. (2012); “The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?”, Discussion Paper Series No 6423. Institute for the Study of Labour (IZA), Germany, March.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP- (2011); “Presupuesto de Gastos Fiscales 2011-2012”, México D.F.
- Shome, P. (1992), “Trends and future directions in tax policy reform: a Latin American perspective”, IMF Working Paper WP/92/43.
- ___ (2011); “Financial Transactions Taxes”, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper N° 254.
- Servicio de Impuestos Internos (SII) (2010); “Evasión en el IVA. Serie 2003-2009”, Subdirección de Estudios, SII, Santiago de Chile, mayo.
- ___ (2012); “Evasión en el Impuesto a la Renta en Chile”, Presentación realizada en el Taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, CEPAL-ITC-CIAT-DGI Uruguay-CEF, 22 y 23 de noviembre, Montevideo.

- Sinnott, E., Nash, J. y de la Torre, A. (2010); *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?*, Banco Mundial, Colombia, agosto.
- Stein, E. y Tomassi, M. (2006); "La política de las políticas públicas" *Revista Política y Gobierno*, Vol. XIII, Num. 2, 2do semestre 2006, págs. 393-416, México DF.
- Stotsky, J. (1995), "Impuestos mínimos", en *Shome, P. "Manual de Política Tributaria"* IMF Institute.
- Stotsky, J. y WoldeMariam, A. (1997): "Tax Effort in the Sub-Saharan Africa", International Monetary Fund, Working Paper WP/97/107
- SUNAT -Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera- (2010); "Memoria Anual 2009", Lima, Perú, marzo.
- Torgler, B. (2007); *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar Publishing.
- USAID (2011); "Collecting Taxes Database 2009-2010", Fiscal Reform and Economic Governance Project.
- Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorrot (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", documento de trabajo No. IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Vuletin, G. (2008); "Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean", IMF Working Paper WP/08/102, International Monetary Fund, April.
- Wang, Ch. y Caminada, K. (2011); "Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes in 36 LIS Countries", LIS Working Paper Series No. 567, Luxembourg Income Study (LIS), July.
- Zambrano, R. (2010); "La fusión de funciones, la fusión de sistemas", blog del CIAT (www.ciat.org/blog).

Anexos

Anexo 1 Tratamientos especiales en el régimen general del IVA en los países de América Latina – año 2010

Países	Tasas reducidas	Exenciones
Argentina	10,5%	Libros, periódicos, acciones, bonos y títulos valores, algunos servicios médicos, de educación y de intermediación financiera, gasolina y transporte de personas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0%	Diplomáticos, intermediación financiera, seguros, pensiones, transacciones de valores, combustibles del transporte.
Brasil	Varias tasas, "son por dentro"	Coexiste un IVA estadual (ICMS) con un impuesto similar a nivel federal (IPI). Los servicios dentro de un mismo municipio son gravados por el ISS.
Chile	N/A	Intereses de transacciones financieras; seguros de vida; servicios de noticias; transporte de pasajeros; ingresos de profesionales, trabajadores auto-empleados; entre otros.
Colombia	0% - 1,6% - 10%	Exención sin crédito para el IVA pagado previamente para algunos alimentos, agua, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros, medicamentos e insumos agropecuarios. Tasa 0% para una serie de alimentos, libros y revistas culturales y biocombustibles. No puede deducirse el IVA de activos fijos.
Costa Rica	0% - 5% - 10%	Tasa 0% para 250 artículos integrantes de la canasta básica básica y la mayoría de servicios, incluyendo servicios financieros, de educación, salud, y arrendamiento de inmuebles. Tiene deducción física, es decir, permite deducir solo el IVA pagado en las compras de bienes y servicios afectados tanto directamente a la producción del bien o servicio gravado.
Ecuador	0%	Canasta básica; medicamentos; periódicos, libros y revistas; transporte; salud; alquileres; educación; energía eléctrica y agua; servicios financieros, entre otros. Tasa 0% para las compras de entidades estatales
El Salvador	N/A	Servicios de salud públicos, arrendamiento de viviendas, servicios educativos, intereses sobre depósitos, servicios de agua y alcantarillado, y transporte de pasajeros.
Guatemala	Se deduce parcialmente de la renta personal	Servicios financieros; transacciones entre cooperativas, contribuciones a organismos sin fines de lucro; importaciones de bienes efectuadas por y para consumo de cooperativas; importaciones bajo el régimen de importación temporal, entre otros.
Honduras	N/A	Canasta básica; productos farmacéuticos; maquinaria para generación de energía eléctrica; libros, diarios y periódicos; útiles escolares; insumos agrícolas y para uso veterinario; energía eléctrica, agua potable; educación y salud; transporte terrestre de pasajeros; servicios financieros; primas de seguro; entre otros.
México	11%	Tasa 0% para alimentos básicos y procesados, medicinas, e insumos y servicios para el sector agrícola. Están exentos los servicios de salud, educación, transporte público, e intermediación financiera.
Nicaragua	0% - 7%	Libros y periódicos; medicinas; petróleo crudo/refinado; equipo veterinario; insecticidas; equipo médico, equipo para uso agrícola; servicios médicos y educativos; transporte doméstico; arrendamientos; agua potable y consumo de electricidad inferior a 300 Kwh.

(continúa)

Anexo 1 (conclusión)

Países	Tasas reducidas	Exenciones
Panamá	0%	Derivados del petróleo; abonos; aparatos médicos; transporte y almacenamiento; correos y telecomunicaciones; intermediación financiera; servicios de enseñanza, entre otros.
Paraguay	5%	Productos agropecuarios en estado natural; libros, diarios y revistas; organizaciones religiosas, entidades educativas, importaciones de diplomáticos.
Perú	N/A	Insumos y productos agrícolas; bienes y servicios en la Amazonía; libros; primera venta de inmuebles; transporte terrestre de pasajeros; seguros de vida; entre otros.
República Dominicana	0%	Tasa 0% a mayor parte de la canasta alimentaria; medicamentos; ciertos insumos agropecuarios; libros y revistas; servicios de educación, salud y financieros; seguros; transporte terrestre de pasajeros, electricidad; agua y alquiler de viviendas.
Uruguay	0% - 10%	Gasolina, servicios de intermediación financiera, alquileres, pocos alimentos e insumos agropecuarios.

Fuentes: CIAT y Barreix, Bès, Díaz de Sarralde y Velayos (2013) y fuentes oficiales.

Anexo 2 El ISR personal bajo el sistema de imposición dual en América Latina: la experiencia centroamericana

La crisis económica y financiera internacional del año 2008, que impactara negativamente sobre el comercio exterior y las finanzas públicas de la mayoría de los países de Centroamérica, obligó a los gobiernos de los mismos a elaborar proyectos de reforma tributaria tendientes, en primer lugar, a recuperar la recaudación tributaria en el corto plazo y, aprovechando la oportunidad, a introducir mejoras en la equidad distributiva de los sistemas tributarios, principalmente mediante el fortalecimiento de la imposición directa. Sin embargo, las reformas aprobadas por las asambleas legislativas no siempre respetaron taxativamente los cambios estructurales propuestos, con lo que en algunos de los países de la región se mantiene la vulnerabilidad de los sistemas tributarios a los choques externos.

En Guatemala, si bien se ha venido intentando avanzar hacia una reforma integral de la tributación sobre los ingresos desde 2008, recién a fines del año 2012 se lograron introducir cambios sustanciales en el diseño y la cobertura del ISR. Por su parte, Costa Rica presentó en enero de 2011 un anteproyecto de ley para modificar estructuralmente el impuesto sobre ventas y ampliar la cobertura del ISR (que hasta hoy no fue aprobado). En 2009, los Gobiernos de El Salvador y Nicaragua lograron aprobar reformas tributarias importantes, mientras que Panamá aprobó una reforma menor en 2009 y un conjunto amplio de medidas tributarias en 2010. Por su parte, Honduras aprobó una reforma en 2010, implementó el impuesto mínimo del ISR en un 1% y formuló recientemente un proyecto de ley con medidas anti-evasión que está en proceso de discusión legislativa. Por último, una profunda reforma tributaria fue aprobada recientemente en República Dominicana incorporando cambios en el ISR y en el resto de los impuestos junto a medidas de racionalización de los incentivos tributarios.

De acuerdo al ICEFI (2011), si bien la mayoría han procurado ser de amplio alcance, uno de los ejes fundamentales de las reformas propuestas estuvo dado por la necesidad de fortalecer el diseño del Impuesto sobre la Renta (ISR), adecuándolo a los parámetros internacionales. Entre otras medidas, se buscó eliminar exenciones y tratamientos diferenciales para ampliar la base gravable del impuesto, se generalizó la implementación de impuestos mínimos del ISR con base en activos netos o ingresos brutos (lo cual puede interpretarse como un reflejo de la debilidad de las administraciones tributarias de los países de la región) y se propuso incorporar instrumentos de tributación internacional como normas de subcapitalización para la acotación de la deducción por pago de intereses y mecanismos de ajuste para precios de transferencia, aunque en esta materia los avances alcanzados han sido mínimos hasta la actualidad.

Durante mucho tiempo, los países de Centroamérica —y de América Latina en general— han encontrado grandes dificultades para aplicar un ISR personal global o sintético que alcance a todas las rentas de un mismo contribuyente de acuerdo a una estructura de tasas marginales progresivas (sobre la base de la definición de Haig-Simmons). En la mayoría de los casos se ha advertido la presencia de una larga serie de exoneraciones y tratamientos diferenciales según la fuente generadora de ingresos que atentan contra la equidad horizontal y vertical del tributo y limitan su potencial recaudatorio y redistributivo.

Al respecto, las reformas recientes aprobadas en los países centroamericanos han priorizado avanzar en la ampliación de la cobertura del ISR a todas las rentas de capital (intereses, dividendos⁵⁵, alquileres, ganancias de capital) a través de la implementación del sistema de imposición dual que, en su versión pura, implica la aplicación de un tipo impositivo proporcional a las rentas del capital y un esquema de alícuotas progresivas para las rentas del trabajo.

Con origen en los países nórdicos entre 1987 y 1993, la consideración de este particular sistema de tributación sobre los ingresos tomó fuerza en América Latina a partir de su exitosa implementación, con características distintivas propias, en el sistema tributario de Uruguay desde julio de 2007. En ese sentido, vale decir que la versión uruguaya del modelo establece una tasa impositiva proporcional para los rendimientos del capital que es igual a la alícuota marginal inferior que grava las rentas del trabajo. A

⁵⁵ Hasta la introducción de esta serie contemporánea de reformas tributarias, los dividendos distribuidos a los accionistas individuales estaban exentos del pago del tributo, o bien excluidos de la base del ISR.

su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es igual a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales (Barreix y Roca, 2007) ⁵⁶. Algunas de las ventajas que ofrece el sistema dual de imposición sobre la renta, y que estos autores destacaron para justificar su implementación en el caso uruguayo, bien podrían aplicarse a los países centroamericanos. A saber:

- a) Posibilidad de obtener mayores ingresos tributarios, con ganancias en materia de equidad horizontal y vertical entre contribuyentes, dada la situación previa de inexistencia tributaria a las rentas del capital.
- b) Esta última acotación resulta fundamental ya que diferencia las justificaciones para la aplicación de los impuestos duales entre los países nórdicos y los de América Latina, ya que en el primer caso se trata de bajar la imposición a las rentas del capital y en el segundo ampliar la base del ISR dada la ausencia de tributos sobre estas rentas.
- c) Mayor facilidad de cumplimiento y fiscalización tributarias, lo cual es muy relevante dado el aún bajo grado de eficiencia de las Administraciones Tributarias en la región.
- d) Simplicidad del tributo al contemplar escasas deducciones personales y reducir las posibilidades de arbitraje entre tipos de renta, lo que se traduce en una disminución de la evasión del gravamen. Asimismo, las tasas proporcionales facilitan el uso de retenciones en la fuente pagadora con carácter definitivo.
- e) No sólo mejora la progresividad y el impacto redistributivo del ISR sino que, como en el caso uruguayo, brinda la posibilidad de aprovechar el incremento esperado de la recaudación para disminuir aún más el peso de la imposición indirecta (mediante la reducción de alícuotas o la eliminación de impuestos regresivos) con lo cual reforzaría el impacto redistributivo progresivo del sistema tributario en su conjunto.

En Centroamérica, para conducir este cambio hacia el modelo dual del ISR personal, se propuso la implementación de regímenes de tarifa única sobre las rentas del capital, modificaciones a las tarifas marginales para las rentas del trabajo y continuar aplicando una tarifa única para las rentas de las sociedades. Las alícuotas aprobadas para gravar las primeras se sitúan entre un 10% y un 15%, combinadas con tasas superiores para las rentas empresariales y las que se aplican a los asalariados.

De los países mencionados, Costa Rica es uno de los casos donde menos se ha avanzado en materia de fortalecimiento del Impuesto sobre la Renta. Durante el año 2011 (primero en enero y luego, con modificaciones al texto original, en abril) se presentó un anteproyecto de reforma tributaria amplia bajo el nombre de “Ley de Solidaridad Fiscal”, la cual fue aprobada pero luego derogada por disposiciones judiciales. Como consecuencia, el ISR costarricense aún presenta el carácter cédular que lo caracterizó durante mucho tiempo.

En El Salvador, a contramano de la tendencia regional, el aporte de las personas naturales llegó a equivaler el 60% de la recaudación total del ISR durante el año 2010. Gran parte de este satisfactorio resultado se explica por las reformas tributarias aprobadas durante diciembre de 2009, en las cuales se ha logrado, además de importantes mejoras en el IVA y en la administración tributaria general, fortalecer la tributación sobre las rentas de capital en una clara tendencia de avance hacia un sistema de imposición dual en el ISR. Adicionalmente, se logró ampliar la base gravable del ISR al eliminar las exenciones vigentes a las ganancias de capital por venta de inmuebles y a los ingresos provenientes de la venta de títulos valores que se hayan inscripto en la Bolsa de Valores —quedando ambos tipos de rentas alcanzados por una tasa de retención del 10%— además de restringirse la deducibilidad de intereses y comisiones provenientes de operaciones financieras.

En Guatemala, luego de varios años de intentos y negociaciones se logró aprobar la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10/2012) durante el presente año, la cual establece tres categorías

⁵⁶ Por su parte, el impuesto dual nórdico grava tanto a las rentas empresariales como a las rentas de capital con una misma tasa proporcional de alrededor del 30%, la cual a su vez es la tasa mínima del ISR para rentas del trabajo que son gravadas de manera progresiva hasta tasas en torno al 50%.

distintas para los contribuyentes de acuerdo a la forma en que obtienen sus ingresos. Para las actividades lucrativas se incluyen dos regímenes para los contribuyentes (sean personas físicas y/o jurídicas): el régimen general sobre utilidades con tasa del 31% (la cual será reducida a 28% durante 2013 y a 25% desde 2014) y el régimen opcional simplificado por medio del cual se grava con tasa del 5% sobre los ingresos brutos de hasta 30 mil quetzales mensuales (sin deducir costos ni gastos), o de un importe fijo de 1.500 quetzales más el 6% (7% a partir de 2014) sobre el excedente del monto mencionado. Mientras que el régimen para las rentas del trabajo consta de una tasa de 5% sobre la renta imponible (renta neta menos deducciones permitidas) hasta por 300 mil quetzales anuales, o de un monto fijo de 15 mil quetzales y una tasa del 7% sobre el excedente de 300 mil quetzales. Por último, la reforma introducida permitió consolidar dentro del cuerpo de la Ley del ISR varias disposiciones particulares relacionadas con las rentas del capital, quedando gravadas a una tasa uniforme del 10% salvo para la distribución de dividendos, ganancias y utilidades, sobre la cual se estableció una alícuota del 5% aplicable a partir de 2013.

Luego de la reforma tributaria introducida mediante el Decreto del Poder Legislativo 17-2010, el ISR en Honduras ha avanzado decididamente hacia la implementación de un sistema de imposición dual. Así, se ha decidido gravar con una tasa de 10% a los dividendos y otras participaciones de utilidades y reservas percibidas por personas naturales, residentes o domiciliadas, así como los dividendos distribuidos por las empresas y que se encuentren amparados en regímenes especiales (rentas que se hallaban excluidas del gravamen desde 2003). Esa misma alícuota del 10% se aplica a la renta bruta de fuente hondureña, sea de personas naturales o jurídicas no residentes o no domiciliadas, proveniente de una larga serie de conceptos que incluye a los alquileres de bienes muebles o inmuebles; regalías de minas, canteras y otros recursos naturales; sueldos, salarios, comisiones o cualquier otra compensación por servicios prestados; primas de seguros y de fianzas de cualquier póliza contratada; etc.

En Nicaragua, la Ley N° 712 de la Asamblea Nacional (vigente desde el 1° de enero de 2010), además de establecer una nueva escala de alícuotas para el régimen de asalariados, permitió avanzar en la ampliación de la base gravable del ISR personal a través del establecimiento de tasas proporcionales del 10% sobre los intereses generados por depósitos en instituciones financieras legalmente establecidas, los dividendos o participaciones de utilidades pagadas por las sociedades, que tributen o no el ISR, a sus accionistas o socios (sistema clásico de doble imposición), y los premios de juegos (rifas, sorteos y apuestas) mayores a C\$ 25,000.

En Panamá los avances en materia del ISR personal fueron moderados. En virtud de las modificaciones introducidas por la Ley N° 49 de 2009 de la Asamblea Nacional, las ganancias de capital sobre enajenación de inmuebles (que están sujetas a una retención definitiva del 10%) deben pagar el 3% del máximo entre valor total de la enajenación o del valor catastral como adelanto al ISR, el cual de ser mayor que la obligación final del ISR, habilita al contribuyente a solicitar la devolución del excedente en efectivo. Además, la Ley N° 8 del año 2010 y su reforma (Ley N° 33 de 2010) estableció una nueva escala de alícuotas marginales para las personas naturales.

Muy recientemente, el gobierno de la República Dominicana logró la aprobación de la Ley N° 253/12 por medio de la cual se estableció una tasa proporcional del 10% para los ingresos recibidos por las personas naturales en concepto de intereses y dividendos (incluyendo regímenes especiales). Para estos últimos, se eliminó la posibilidad de acreditar las retenciones a las personas jurídicas que distribuyan los mismos. Además, se limitó la deducción de los gastos educativos para determinar el ISR personal hasta el 25% del tramo exento, se aumentó la retención a premios de juegos de azar de 15% a 25%, así como por premios obtenidos en máquinas tragamonedas de 3% a 10%, y se amplió la definición de rentas gravadas con ISR para permitir que los ingresos o incrementos del patrimonio que el contribuyente no pueda justificar queden sujetos al gravamen.

Finalmente, es importante señalar que las estimaciones del impacto de estas medidas han sido optimistas y, en algunos casos, constituyeron el núcleo de la productividad de las mismas. Sin embargo, dado que la respuesta recaudatoria de estas disposiciones está en función de la capacidad de la administración tributaria de controlar las rentas, en particular de la posibilidad de acceder a la información bancaria de los agentes económicos y de conocer la identidad de los socios de las empresas, el cumplimiento de las expectativas de los Gobiernos se ha visto complicado por las debilidades

operativas que aún evidencian las agencias de recaudación tributaria así como por la existencia, en algunos de los países, del secreto bancario y de acciones al portador. Esas mismas limitaciones también han impedido adoptar el principio jurisdiccional de renta mundial en todos estos países (si bien Honduras lo contempla en la legislación del ISR, en la práctica no es aplicable) así como instrumentos de tributación internacional.

A continuación, se presenta un resumen de la estructura de alícuotas vigente para el ISR personal en los países de Centroamérica y la República Dominicana, donde se observa el avance concreto hacia la adopción del sistema de imposición dual.

ESTRUCTURA DE ALÍCUOTAS EN EL ISR DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, AÑO 2012

Países	Cantidad de tramos gravados	Rentas del trabajo		Rentas del capital			Ganancias de capital	Tasa sobre utilidades
		Mínima	Marginal máxima	Dividendos	Intereses	Regalías		
CRI ^a	2	10%	15%	15% ^b	R.O. ^c	R.O.	Exentas ^d	30% ^e
SLV	3	10%	30%	10%	10%	10%	10% ^f	25%
GUA	2	5%	7% ^g	5%	10%	10%	10%	31% ^h
HON	3	15%	25%	10%	10%	10%	10%	25%
NIC	5	10%	30%	10%	10%	R.O.	R.O.	30%
PAN	2	15%	25%	5% ó 10% ⁱ	R.O.	R.O.	10% ^j	25%
DOM	3	15%	25%	10%	10%	29%	29%	29% ^k

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación actualizada de los países.

Nota: R.O. = Tributan como renta ordinaria junto a otros tipos de ingreso.

^a Posee un régimen especial para las personas naturales que desarrollan actividades lucrativas, mercantiles o profesionales, con alícuotas progresivas que van del 10% al 25% según el nivel de ingreso.

^b Esta tasa se reduce a 5% en el caso de dividendos provenientes de acciones o participaciones de empresas cotizantes en la Bolsa de Valores del país.

^c Se contempla una retención definitiva especial del 8%, tanto para residentes como no residentes, para los intereses de títulos valores inscriptos en una bolsa de comercio reconocida oficialmente, o hubieren sido emitidos por entidades financieras debidamente registradas en la Auditoría General de Bancos, por los bancos integrados al Sistema Bancario Nacional, por las cooperativas, o cuando se trate de letras de cambio y aceptaciones bancarias.

^d Salvo en el caso que provengan de transacciones habituales o por la venta de activos tangibles sujetos a depreciación (a un precio mayor que el determinado por libros contables), donde tributan como renta ordinaria.

^e Las empresas pequeñas son gravadas a tasas reducidas del 10% ó 20% sobre su ingreso gravable, dependiendo de sus ingresos brutos.

^f Tasa aplicable a las ganancias de capital para transacciones no habituales que excedan un año de plazo. El resto de las ganancias de capital se tratan como renta ordinaria a las tasas vigentes.

^g El régimen para las rentas del trabajo consta de una tasa de 5% sobre la renta imponible (renta neta menos deducciones permitidas) hasta un monto anual de la misma por 300 mil quetzales, mientras que para montos superiores se impone un monto fijo de 15 mil quetzales y una tasa del 7% sobre el excedente de 300 mil quetzales.

^h Tasa aplicable al régimen general sobre utilidades (de pago trimestral y comparable al gravamen vigente en los demás países), la cual será reducida a 28% durante 2013 y a 25% desde 2014. Además, los contribuyentes que desarrollan actividades lucrativas (personas naturales y jurídicas) tienen la posibilidad de inscribirse en el régimen opcional simplificado por el cual son gravados con tasa del 5% sobre sus ingresos brutos mensuales de hasta 30 mil quetzales y un importe fijo de 1.500 quetzales más el 6% (7% a partir de 2014) sobre el excedente de 30 mil quetzales, siendo el pago del tributo de periodicidad mensual.

ⁱ Sean personas naturales residentes o no residentes, la tasa es del 10% cuando la fuente de la renta sea panameña y del 5% si la fuente es extranjera (acciones nominativas), mientras que es del 20% cuando se trata de acciones al portador.

^j El tratamiento varía según se refiere a operaciones de propiedad inmueble (sujetas a una retención del 3% del valor catastral), acciones o activos intangibles.

^k La tasa del ISR para las sociedades se reducirá a 28% a partir del año 2014 y a 27% a partir de 2015 (Ley No. 253-12).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones**

- 133 Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
- 132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera, (LC/L.3622), 2013.
- 131 La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis, José Antonio Ocampo (LC/L.3584), 2013.
- 130. Política tributaria para mejorar la inversión en América Latina, Claudio Agostini y Michel Jorratt, (LC/L.3589), 2013.
- 129. La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento, Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.3584), 2013.
- 128. Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental, Giorgio Brosio, (LC/L.3583), 2013.
- 127. Política fiscal e inversión: Un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo, José María Fanelli, (LC/L.3556), 2012.
- 126. Elites económicas, desigualdad y tributación, Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano, (LC/L.3552), 2012.
- 125. La reforma tributaria uruguaya de 2006: Algunas consideraciones de economía política y comportamental, Andrés Rius (LC/L.3550), 2012.
- 124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán, (LC/L.3534), 2012.
- 123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini, (LC/L.3527), 2012.
- 122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.
- 121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.
- 120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.
- 119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.
- 118. Tax structure and tax evasion in Latin America, Juan Carlos Gómez Sabaini and Juan Pablo Jiménez (LC/L.3455), 2012.
- 117. Commodities, choques externos e crecimiento: reflexões sobre a América Latina, Ricardo de Medeiros Carneiro (LC/L.3435), 2012.
- 116. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (LC/L.3423), 2011.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: