



# Tributación en América Latina

En busca de una nueva  
agenda de reformas

Oscar Cetrángolo

Juan Carlos Gómez-Sabaini

Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL





# **Tributación en América Latina**

En busca de una nueva  
agenda de reformas



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
(CEPAL)

Santiago de Chile, diciembre de 2006

Este libro fue preparado por Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (compiladores), experto en políticas públicas y consultor de la CEPAL, respectivamente, sobre la base del debate realizado en el Taller sobre tributación en América Latina, que se llevó a cabo los días 20 y 21 de octubre de 2005 en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile. Participaron asimismo en el taller José Luis Machinea (Secretario Ejecutivo de la CEPAL), María Victoria Espada, Juan Pablo Jiménez, Juan Martín, Ricardo Martner, Carlos Mussi y Varinia Tromben, también de la Comisión; Roberto Afonso, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil; Katerine Baer, subdirectora del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; Alberto Barreix del Banco Interamericano de Desarrollo; José Horacio Castagnola de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina; Santiago Díaz de Sarralde Míguez del Instituto de Estudios Fiscales de España; Juan Alberto Fuentes Knight del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales de Guatemala; Fernando Rezende de la Fundación Gétulio Vargas de Brasil; Juan Toro del Servicio de Impuestos Internos de Chile, y Marcio Verdi del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Diseño de portada: Andrés Hannach

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322965-8

LC/G.2324-P

Nº de venta: S.07.II.G.7

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. 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 .....	9
Abstract .....	11
Presentación .....	13
Síntesis y principales conclusiones del Taller .....	15
A. Un diagnóstico sobre la situación tributaria en América Latina .....	16
1. La evolución de la presión tributaria: principales reflexiones .....	16
2. Principales orientaciones sobre los cambios en la estructura tributaria de los países .....	18
3. La situación del financiamiento de la seguridad social .....	20
4. Principales problemas relacionados con la tributación sobre la renta y el IVA .....	21
5. Efectos económicos del sistema tributario .....	24
6. La administración tributaria en la región: problemas identificados y desafíos futuros .....	25
B. Factores condicionantes económicos y sociales para el rediseño de los sistemas tributarios en la región .....	29
C. La construcción de una agenda de reformas .....	31
1. Contenidos de una agenda de reformas de la política tributaria .....	32
2. Principales desafíos en materia de administración tributaria .....	34

## Capítulo I

### Evolución y situación tributaria actual en América Latina:

una serie de temas para la discusión, *Juan Gómez Sabaini* ..... 39

Introducción ..... 39

A. Consideraciones iniciales ..... 41

B. El nivel y evolución de la carga tributaria en la región..... 43

C. La evolución de los sistemas de seguridad social..... 54

D. Características de las estructuras impositivas ..... 57

1. Análisis de las características de los principales  
impuestos ..... 61

2. Análisis de los principales efectos del sistema  
tributario ..... 95

E. Temas para una discusión..... 108

1. Nivel de la carga y evolución de la estructura general... 108

2. Impuestos al comercio exterior ..... 110

3. Impuesto sobre los ingresos y patrimonios..... 111

4. Impuestos al consumo ..... 112

5. Distribución del ingreso..... 114

6. Incentivos a la inversión ..... 115

7. Comentarios finales..... 116

Bibliografía ..... 117

Anexo estadístico ..... 123

## Capítulo II

### La administración tributaria en América Latina: algunas

tendencias y desafíos, *Katherine Baer* ..... 131

Introducción ..... 131

A. Algunas tendencias ..... 132

1. El contexto en el cual opera la administración  
tributaria ..... 132

2. La administración tributaria en sí..... 135

3. Otras tendencias..... 146

B. Principales desafíos..... 147

1. Desafíos relacionados con el contexto legal e  
institucional en el cual opera la administración  
tributaria ..... 147

2. Desafíos relacionados con la estrategia de mediano a  
largo plazo, la organización, los procedimientos y  
la gestión de la administración tributaria..... 149

3. Retos para mejorar la calidad de la implementación  
de las reformas de la administración tributaria y  
aumentar la eficacia de la asistencia técnica ..... 157

Bibliografía .....	158
Anexo .....	159
Lista de publicaciones .....	161

## Índice de cuadros, gráficos y recuadros

### Cuadros

Cuadro I.1	Gobierno central: ingresos tributarios (con contribuciones a la seguridad social) .....	48
Cuadro I.2	Gobierno central: ingresos tributarios (sin contribuciones a la seguridad social) .....	49
Cuadro I.3	Comparación internacional de la presión tributaria de los países latinoamericanos (incluidas las contribuciones a la seguridad social) .....	53
Cuadro I.4	América Latina: impuestos al comercio internacional.....	62
Cuadro I.5	América Latina: derechos de importación efectivos .....	63
Cuadro I.6	Efectos arancelarios en la comunidad andina de un tratado de libre comercio con Estados Unidos .....	65
Cuadro I.7	Países centroamericanos: pérdidas de recaudación por el tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos .....	65
Cuadro I.8	Alícuotas general y especiales del impuesto al valor agregado .....	67
Cuadro I.9	Impuestos generales al consumo .....	72
Cuadro I.10	Centroamérica: tasas de imposición selectiva .....	76
Cuadro I.11	Impuestos a los consumos específicos .....	79
Cuadro I.12	Impuesto a la renta .....	81
Cuadro I.13	Alícuotas del impuesto a la renta de personas naturales.....	82
Cuadro I.14	Alícuotas del impuesto a la renta de personas jurídicas.....	85
Cuadro I.15	Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta .....	86
Cuadro I.16	Impuesto al patrimonio .....	89
Cuadro I.17	Impuesto al patrimonio neto, a los activos o a los ingresos brutos.....	91
Cuadro I.18	Impuesto a los débitos y créditos .....	93
Cuadro I.19	Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en algunos países industrializados.....	96
Cuadro I.20	Coefficientes de Gini: distribución del ingreso familiar equivalente.....	97
Cuadro I.21	América Latina (algunos países): índices de concentración del ingreso .....	101

Cuadro I.22	Incentivos a la inversión extranjera directa (IED) en países en desarrollo y en miembros de la OCDE .....	103
Cuadro I.23	América Latina (algunos países): gastos tributarios .....	107
Cuadro II.1	Deuda tributaria y recaudación tributaria en países seleccionados, 1999 .....	134
Cuadro II.2	Administraciones de ingresos “integradas” en América Latina, 2005 .....	137
Cuadro II.3	Concentración de la recaudación tributaria en países seleccionados, 1999 .....	138
Cuadro II.4	Esquema comparativo de la recaudación en bancos en algunos países latinoamericanos, 2005 .....	140

### **Gráficos**

Gráfico I.1	América Latina: presión tributaria (con contribuciones a la seguridad social), gasto y resultados del gobierno central .....	46
Gráfico I.2	Presión tributaria del gobierno central con contribuciones a la seguridad social, 2004 .....	55
Gráfico I.3	Estructura de los ingresos tributarios en América Latina .....	58
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: eficiencia recaudatoria del IVA, 2002 .....	73
Gráfico I.5	Evolución de los incentivos tributarios en los países en desarrollo .....	104

### **Recuadros**

Recuadro I.1	Breve nota metodológica .....	44
Recuadro I.2	Problemas derivados de la tributación de niveles subnacionales de gobierno .....	51

## Resumen

En el último cuarto de siglo, la política tributaria en América Latina ha sido objeto de continuo tratamiento, si bien no siempre se profundizó lo suficiente en la evaluación de sus repercusiones económicas. Su interacción con las políticas macroeconómicas, sus efectos sobre el ahorro y la inversión, y su impacto en la distribución de los ingresos son temas sobre los que aún hay un amplio margen de incertidumbre, si bien se encuentran estudios sobre la situación de países determinados. Históricamente, estos sistemas tributarios se han caracterizado por la escasez de los recursos que generan, necesarios tanto para proveer bienes públicos como para financiar políticas que mejoren la distribución del ingreso.

Aunque en casi todos los países de América Latina ha habido un crecimiento de la presión tributaria media en la última década, el incremento no ha estado al nivel de las expectativas y necesidades. Además de los problemas de sostenibilidad, en muchos países aún subsisten fuertes presiones de gastos insatisfechos, sobre todo en relación con los programas de reducción de la pobreza y el financiamiento del sistema previsional y de la inversión pública, que se mantiene en niveles mínimos en muchos países.

Al no lograrse la recaudación suficiente para sufragar los gastos públicos y alcanzar la necesaria sostenibilidad fiscal, los cambios se han sucedido reiteradas veces tanto en relación con la estructura como de su administración. Estos cambios no han sido armónicos ni permanentes, debido a que no se ha logrado el adecuado equilibrio de la distribución de

la carga entre los distintos estratos socioeconómicos para adquirir un cierto grado de consenso social al respecto. Tampoco se han podido establecer patrones definitivos de participación de los distintos niveles de gobierno en la conformación de la presión tributaria en aquellos países en que existen potestades tributarias concurrentes.

Asimismo, es posible observar sistemas que han tendido a una mayor simplicidad, parcialmente debido al impacto de la globalización, pero sin que por ello haya mejorado sustancialmente el cumplimiento voluntario de las nuevas normas. En estas condiciones, en la mayoría de los casos la incidencia distributiva de la tributación ha sido residual con respecto a otros objetivos de política.

Una amplia gama de aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de la economía, como específicamente vinculados a las finanzas públicas y la política tributaria, obligan a actualizar los diagnósticos y emprender una nueva reflexión sobre la agenda de reformas que deben encarar los países de la región. Esta ha sido la preocupación fundamental que ha motivado la realización del Taller sobre tributación en América Latina durante el mes de octubre de 2005 en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile. La presente publicación ofrece las principales ponencias y un resumen de los debates y las conclusiones de ese taller, del que participó un grupo de expertos. La discusión giró en torno de la evolución y situación tributaria actual en América Latina, las principales tendencias y desafíos de la administración tributaria en la región y una revisión de los condicionantes económicos y sociales para el rediseño de estos sistemas tributarios.

No se intentó llegar a recomendaciones de validez general sino aproximar ideas para comprender mejor la variada situación actual, distinguir más claramente sus rasgos generales y ensayar un conjunto de recomendaciones que en cada caso puedan ayudar a configurar una agenda propia y específica. Se trata, entonces, de señalar los aspectos y análisis que sean de utilidad para los formuladores y responsables de la política y administración tributarias de cada país, con el objeto de definir la mejor manera de enfrentar los desafíos propios que se les plantean.

## **Abstract**

Tax policy in Latin America has been an ongoing subject of analysis for the past 25 years, but its economic repercussions have not always been assessed in sufficient depth. There is still a great deal of uncertainty about topics such as the interaction of tax policy with macroeconomic policies, its effects on saving and investment, and its impact on income distribution, although some studies have been done on the situation of individual countries. Historically, these tax systems have, for the most part, generated a relatively low level of resources —resources that are needed both to provide public goods and to finance policies to improve income distribution.

Although the average tax burden has grown in almost all the countries of Latin America over the past decade, this increase has not been sufficient to meet expectations and needs. In addition to problems of sustainability, in many countries there are still strong pressures from unmet demand for expenditure, especially for combatting poverty and financing pension systems and public investment, which remain at minimal levels in many countries.

As revenues have been insufficient to cover the demand for public spending or to reach the necessary degree of fiscal sustainability, both structural and administrative changes have been made on many occasions. These changes have been neither harmonious nor permanent, as they have not led to the type of suitable balance in the distribution of the tax burden among the various socioeconomic strata needed to forge a social consensus on the issue. Nor has it been possible to establish lasting

distributional patterns for sharing out tax revenues among the different levels of government in those countries where there is more than one taxing authority.

There are also systems where the trend has been towards greater simplicity, partly owing to the impact of globalization, but without any significant improvement in voluntary compliance with the new rules. Given these conditions, the distributive impact of taxation has in most cases been minor compared to the results for other policy objectives.

A broad range of issues related to the operation of the economy, and specifically to public finances and tax policy, make it imperative to update the analyses and undertake further research on the agenda of reforms to be carried out by the countries of the region. This was the main concern that led to the organization of a workshop on taxation in Latin America in October 2005 at ECLAC headquarters in Santiago, Chile. This publication contains the main papers that were presented there and a summary of the discussions and conclusions reached at the workshop, which was attended by a group of experts. The main topics of discussion were trends in taxation and the current situation in Latin America, the main developments and challenges in terms of tax administration in the region, and a review of the economic and social factors relevant to the redesign of tax systems.

Rather than attempting to present general recommendations, the emphasis was on offering ideas that could lead to a better understanding of the variety of current situations, delineating their general features more clearly and drawing up a set of recommendations which could help each country to set its own specific agenda. The purpose of this compilation, therefore, is to point out issues and analyses that can be useful for policymakers and those responsible for implementing tax policy and administrative arrangements in each country in defining the best way of facing the challenges that lie ahead.

## Presentación

Si bien el panorama fiscal de América Latina ha mejorado considerablemente en los últimos años, la existencia de serios problemas de financiamiento del sector público ha sido un rasgo característico de la historia de la región y uno de los grandes limitantes de su desarrollo. Las dificultades de los gobiernos para atenerse a sus restricciones presupuestarias han sido factores recurrentes de inestabilidad macroeconómica, que han tenido repercusiones negativas en el crecimiento y la distribución del ingreso.

Tradicionalmente, en la región se han combinado una gran desigualdad de ingresos con la escasa capacidad de los sectores públicos para captar recursos. Esta situación ha dado origen a un peculiar dilema, dado que las urgentes necesidades de ordenamiento fiscal se han enfrentado a las igualmente fuertes, y naturales, demandas de medidas para corregir situaciones de pobreza y polarización de ingresos. Al mismo tiempo, resulta también de gran importancia que la política tributaria no provoque distorsiones que afecten negativamente el crecimiento. En una región caracterizada por una creciente necesidad de gastos públicos, la solvencia fiscal, la orientación distributiva y la atención a los efectos en términos de asignación de recursos y procesos de acumulación imponen un conjunto de estrictas condiciones a las políticas fiscales destinadas al desarrollo económico y social.

En las últimas décadas los países latinoamericanos han experimentado con numerosas reformas tributarias, pero frecuentemente la modificación de las disposiciones impositivas y de su implementación no fueron suficientes para definir esquemas de buen funcionamiento desde los puntos de vista de la distribución y la asignación. En muchos casos las reformas tampoco fueron sostenibles en términos financieros, por lo que varios países atravesaron por situaciones de sobreendeudamiento.

En términos generales, los sistemas impositivos han tendido a una mayor simplicidad, en parte como respuesta al entorno internacional y a las dificultades que plantea la administración tributaria, pero no se han observado mejoras sistemáticas en el nivel de cumplimiento tributario. Debido a esto, la incidencia distributiva de la tributación ha sido, en la mayor parte de los casos, un efecto residual de la consecución de otros objetivos de políticas.

Las razones expuestas nos han convencido de la necesidad de realizar una reflexión amplia de los determinantes de la situación actual en materia impositiva en la región y de las direcciones que convendría explorar, a fin de perfeccionar el diseño y el funcionamiento de los sistemas tributarios. Con tal propósito, se organizó el Taller sobre tributación en América Latina, celebrado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, los días 20 y 21 de octubre de 2005, en el que un grupo de expertos se abocó al análisis del tema.

Junto con reconocer que en un taller de ese tipo no se podía pretender formular recomendaciones de validez general, se procuró contribuir a las actividades de análisis y de formulación de políticas mediante el examen de ideas que permitiesen lograr una mejor comprensión de la situación existente, identificar problemas generales y redactar un conjunto variado de recomendaciones que podrían ayudar a configurar agendas específicas. Los participantes se centraron entonces en temas y propuestas analíticas capaces de aportar a los encargados de la formulación y aplicación de la política y la administración tributaria de los países elementos destinados a facilitar la identificación de medios para enfrentar los desafíos que se plantean en cada caso.

El diálogo se centró en los rasgos de la evolución histórica y de la situación tributaria actual en América Latina, a efectos de definir un conjunto inicial de temas relevantes; identificar las principales tendencias y desafíos de la administración tributaria en la región, y examinar los condicionantes económicos y sociales de la reestructuración de los sistemas tributarios.

La presente publicación tiene por finalidad difundir los resultados del taller y sus principales conclusiones. Para ello, se incluyen en esta publicación un resumen de los debates y de las conclusiones, así como dos documentos que sirvieron para orientar el análisis.

Agradezco a todos los invitados al taller por su participación activa y por la generosidad con que presentaron sus propias ideas, que esta publicación trata de reflejar. Quiero brindar también un reconocimiento al Fondo Monetario Internacional, en especial a Teresa Ter Minassian, Directora, y Katherine Baer, Subdirectora del Departamento de Finanzas Públicas de esa organización, por haber autorizado la publicación del documento sobre administración tributaria preparado especialmente para la reunión.

**José Luis Machinea**

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## **Síntesis y principales conclusiones del Taller**

Como se señaló en la presentación, en octubre de 2005, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, se realizó el Taller sobre tributación en América Latina. En el curso de este, un grupo de expertos analizó los rasgos característicos de los sistemas tributarios de la región. Este encuentro fue motivado por la percepción de una serie de aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de la economía como, de manera específica, con las finanzas públicas y la política tributaria, que obligan a emprender una actualización de los diagnósticos y una nueva reflexión sobre la agenda de reformas que deben implementar los países de la región.

En la primera sección se presentarán los elementos más importantes del diagnóstico en materia de nivel y estructura tributaria, así como de su administración. A continuación, la sección B estará dedicada a la exposición de algunos de los factores condicionantes económicos y sociales que es preciso tener en cuenta para el rediseño de los sistemas tributarios; por último, en la tercera sección se plantearán recomendaciones y lineamientos para la confección de una agenda de reformas en materia de política y administración tributaria en los países de la región.

## **A. Un diagnóstico sobre la situación tributaria en América Latina**

### **1. La evolución de la presión tributaria: principales reflexiones**

El papel desempeñado por la política tributaria en América Latina durante las últimas décadas ha sido un tema tratado permanentemente, si bien no siempre se profundizó en grado suficiente el conocimiento de sus efectos económicos. Su interacción con las políticas macroeconómicas, sus implicaciones en materia de ahorro e inversión y sus repercusiones en la distribución de los ingresos son temas respecto de los cuales aún existe un amplio margen de incertidumbre, si bien pueden identificarse estudios específicos para determinados países.

Las cambiantes circunstancias económicas y sociales que enfrentó la región como resultado de los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales y la creciente concentración de las rentas registrada en la generalidad de los países han dejado su impronta en la cuestión tributaria, si bien en muchos casos aún se mantienen algunas características previas a esos acontecimientos.

Se observa que si bien en la última década ha habido en todos los países un incremento generalizado de la presión tributaria promedio (México parecería ser la excepción, ya que la carga tributaria registrada en el 2004 resultó inferior a la de 1990), dicho aumento no ha respondido al nivel de las expectativas y de las necesidades. Además de las dificultades en materia de sostenibilidad vinculadas al problema de la deuda que afecta a muchos países de la región, aún subsisten fuertes presiones originadas por gastos no satisfechos, especialmente en relación con los programas de reducción de la pobreza; también la precariedad del financiamiento del sistema previsional continúa siendo un tema latente y, en la mayoría de los países, los niveles de inversión pública han sido reducidos a una mínima expresión.

En estas dos últimas décadas, América Latina ha experimentado profundos cambios estructurales en cuanto a su situación tributaria. Estos cambios no han sido armónicos y permanentes, sino que, por el contrario, han mostrado ser desequilibrados y continuos, porque en todos estos años no se ha logrado un adecuado balance de la distribución de la carga tributaria entre los distintos estratos socioeconómicos que permitiera alcanzar un cierto grado de consenso social al respecto, así como tampoco ha sido posible establecer patrones definitivos en cuanto a la participación

de los diferentes niveles de gobierno en la configuración de la presión tributaria en aquellos países en los que existen potestades tributarias concurrentes. A su vez, los cambios han sido continuos porque los procesos de reforma tanto de la estructura tributaria como de su administración se han vuelto reiterados al no poderse obtener la recaudación suficiente como para satisfacer las demandas del gasto público y lograr sostenibilidad y solvencia en el tiempo.

Una visión global de las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del período muestra dos hitos de gran significación: i) la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos aplicados al comercio exterior —proceso que aún continúa en respuesta a la profundización de los procesos de regionalización comercial— y que ha conducido a la rápida difusión y fortalecimiento del impuesto al valor agregado (IVA) en toda la región, y ii) el desafío de obtener mayores recursos fiscales originado por las nuevas demandas de gasto que conlleva el proceso de universalización y maduración de los beneficios previsionales, lo que ha dado lugar al aumento de los impuestos sobre el factor trabajo, así como a la asignación de recursos de rentas generales para complementar dichos tributos.

La evolución de la carga tributaria (incluida la seguridad social) entre 1980 y el 2004 muestra un crecimiento dispar de la presión tributaria en los distintos grupos de países, con un incremento más marcado en aquellos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, lo que significa que su tendencia se profundizó. En este sentido, resultan claros el caso de Brasil, la evolución reciente en Argentina y el sostenido crecimiento de la carga tributaria en Uruguay y Costa Rica, mientras que, por otra parte, se observan niveles más estables en Chile y México, si bien en este último con una carga tributaria baja. Como resultado, la presión promedio para la región subió de un 14% en los años ochenta a casi un 17% en el 2004. Al ponderar estos resultados por el PIB de los países se puede tener una idea del promedio para la región, que ha oscilado entre un 20% y un 21% en los últimos 15 años.

Estos valores representan prácticamente cinco puntos porcentuales por encima del promedio simple, lo que se explica por el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, países que elevan el nivel promedio de la carga tributaria regional, en tanto que los bajos niveles impositivos de México y República Bolivariana de Venezuela producen un efecto contrario.

Por otra parte, se distingue un grupo de países con menor carga tributaria integrado conjuntamente por aquellos que cuentan con ingresos por concepto de recursos naturales, entre los que figuran México, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (tarifas

por uso del Canal), y por otros países que tradicionalmente y por problemas recurrentes han tenido dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay. No puede dejar de señalarse la importancia que registran las donaciones externas en varios países de la región, aunque no resulta claro si el efecto de estas no ha demorado los esfuerzos nacionales por captar recursos genuinos.

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, acusan casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a sus niveles de carga tributaria. Se observa así que el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 10 años ha sido de un 32% del PIB, en tanto que otros, como Guatemala o Haití, se han mantenido sistemáticamente por debajo del 10%.

## **2. Principales orientaciones sobre los cambios en la estructura tributaria de los países**

También la composición de las estructuras tributarias muestra variaciones significativas a lo largo del período 1990-2003. Sin embargo, y adelantándose a los análisis siguientes, puede señalarse una serie de hechos estilizados en cuanto a los cambios en las estructuras tributarias de los países.

En primer lugar, en el total de los ingresos tributarios se observa una menor participación de los generados por el comercio exterior, hecho que responde en cierta medida a la desaparición de los impuestos aplicados a las exportaciones en toda la región (el caso reciente de las retenciones sobre las ventas externas en Argentina constituye una excepción a la regla general), pero más especialmente a un significativo abatimiento de los aranceles nominales correspondientes a las importaciones. Para el conjunto de los países, la participación de estos gravámenes disminuyó de un 18% en el año 1990 a cerca de un 11% en el 2003, tendencia que ya se manifestaba en la década de 1980.

En segundo lugar, y de manera correlativa con lo antes indicado, surge un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA en toda la región, pues este tributo, que si bien era ya de antigua data en algunos países (Brasil lo adoptó en 1967 a nivel de los estados, Ecuador en 1970 y Argentina en 1975), se expandió a toda la región —el último país en adoptarlo fue República Bolivariana de Venezuela en el año 1993— y su participación en el total de los recursos tributarios aumentó de un 21% a cerca de un 33%.

En tercer lugar, los impuestos a la renta no han experimentado cambios de importancia en ese período, sino que han permanecido más

bien estacionarios en torno al 25% del total, aunque esta afirmación debiera ser relativizada si se considera que durante algunos años los impuestos societarios parecieran tener un mayor peso, en parte como resultado del proceso de privatización de empresas públicas.

Asimismo, y como un hecho conocido —si bien basado en información insuficiente—, se observa que el grueso de la imposición a la renta ha provenido mayoritariamente de la participación de las sociedades (entre el 60% y el 70%) y, en menor medida, de los ingresos aportados por las personas naturales o físicas, lo cual constituye una característica que se repite independientemente del nivel de presión tributaria de los países. No obstante, se insiste en la necesidad de mejorar la información sobre esta materia, ya que muchas veces la disponible resulta insuficiente para llegar a una apreciación detallada.

Por último, hay dos hechos adicionales que interesa destacar. Por una parte, se ha realizado una significativa depuración o reducción del número de impuestos aplicados, especialmente en materia de imposición selectiva, la que actualmente se limita a gravar los bienes y servicios que podrían denominarse inelásticos, como tabacos, bebidas alcohólicas y gasificadas, combustibles y telecomunicaciones, perdiendo participación en el total de los ingresos impositivos, lo que responde a las políticas de simplificación de las estructuras tributarias. Por otra parte, se observa el surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias, como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras y otros gravámenes “heterodoxos” destinados a reducir a un mínimo la participación de la imposición directa.

Por último, el creciente grado de informalidad de los mercados, sobre todo en los campos laboral y de microemprendimientos (vendedores ambulantes), fenómeno presente en la mayoría de los países de la región, no puede dejar de señalarse con preocupación, ya que este estado de cosas plantea enormes problemas aún no resueltos, tanto para el diseño de las normas como para la administración del sistema tributario. En algunos países, como Brasil y Argentina, entre otros, se han implementado sistemas sustitutivos de tratamiento integral dirigidos a esos grupos de contribuyentes. En otros se ha buscado excluir del ámbito impositivo a aquellos considerados como contribuyentes poco rentables para la administración tributaria, vía la incorporación de monto mínimos de ventas o de ingresos no alcanzados. En otros casos, si bien no se han adoptado normas de tratamiento especiales para este segmento de contribuyentes, es posible observar un alto grado de incumplimiento de las normas, es decir, se ha optado por convivir con el problema.

La tendencia a reducir los impuestos aplicados al comercio exterior viene manifestándose desde décadas pasadas, pero no parece haber

llegado aún a su culminación, ya que el actual proceso impulsado por la firma de tratados multilaterales de comercio y por el fortalecimiento de las distintas áreas de integración regional tendrán necesariamente repercusiones en estos gravámenes.

Tal situación pone de relieve la necesidad de analizar las probables vías para recuperar los recursos que se perderán, a fin de evitar, por una parte, que el proceso de apertura se vea obstaculizado por ello y, por la otra, que los países sufran pérdidas fiscales que puedan afectar tanto a su sostenibilidad como a su estructura productiva y a la equidad del sistema.

No obstante lo antes afirmado, la evolución de las estructuras tributarias en América Latina indica que estas no parecen haber avanzado en esa dirección, sino que han tendido más bien a concentrarse solo en el incremento de los impuestos al consumo, y cuando esto mostró ser insuficiente se apeló a recursos heterodoxos o distorsionantes para fortalecer la recaudación, lo cual plantea la necesidad de analizar el tema del futuro de la imposición a la renta.

En síntesis, cabe preguntarse cuáles pueden ser las fuentes alternativas de recursos que viabilicen tanto el proceso de apertura económica como la satisfacción de las mayores demandas en materia de gasto público, sin por ello poner en riesgo la sostenibilidad del sistema.

### **3. La situación del financiamiento de la seguridad social**

América Latina es una región caracterizada por el desarrollo temprano de los sistemas nacionales de seguridad social. Estos se introdujeron mucho antes de que lo hicieran los países en desarrollo de otras regiones y, hacia fines de los años setenta, su presencia era generalizada en América Latina y el Caribe, aunque con importantes diferencias entre países. Fundamentalmente, estos sistemas incluyen, según sea el caso, el otorgamiento de pensiones, seguros de desempleo, cobertura de salud, accidentes del trabajo y asignaciones familiares. De acuerdo con la fecha de introducción de los primeros programas de seguridad social (pensiones y salud, básicamente) y con el grado de desarrollo alcanzado por estos, los países se han clasificado en tres grupos:

- Pioneros de alto desarrollo: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica. Estos países establecieron sus sistemas de seguridad social en las décadas de 1920 y 1930 (a excepción de Costa Rica), y presentan los mayores grados de cobertura y desarrollo.

- De desarrollo intermedio: Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela. Implementaron sus sistemas en los años cuarenta y cincuenta.
- De desarrollo tardío y baja cobertura: Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

La nueva dinámica de los mercados laborales de la región, caracterizados ahora por una reducción del empleo formal, exige que se diseñen sistemas de seguridad social con una proporción cada vez mayor de financiamiento proveniente de rentas generales. Con toda seguridad sería más transparente un esquema en el que buena parte de las prestaciones (las de salud, sin duda) se financiara con rentas generales, eliminando las cargas sobre la nómina. No obstante, los problemas de solvencia de los sectores públicos de la región y las dificultades manifiestas que enfrentan los sistemas tributarios para lograr elevados niveles de recaudación tributaria tradicional hacen prácticamente imposible pensar en renunciar a esos recursos dentro del corto plazo, aun cuando esto puede ser un objetivo a mediano plazo. En este marco, el caso de Brasil, con una presión tributaria que supera el 35% del PIB, es la excepción que confirma la regla, ya que se financia la seguridad social en materia de salud con rentas generales, aunque se conserva un importante componente de cargas sobre la nómina con otros fines.

#### **4. Principales problemas relacionados con la tributación sobre la renta y el IVA**

##### **a) La imposición a la renta: importantes desafíos**

En lo que respecta a la imposición a la renta se observa que el patrón de comportamiento general ha sido el de reducir los niveles de las tasas marginales de los impuestos personales y societarios, siguiendo en tal sentido la conducta adoptada en los países industrializados.

Sumado a ello, en América Latina se percibe también un deterioro de las bases imponibles de estos gravámenes, atribuible a múltiples razones derivadas ya sea de hechos exógenos —como el proceso de globalización, la apertura financiera y la competencia tributaria internacional— o endógenos, propios de los países emergentes, entre los que resalta la baja eficiencia de las administraciones tributarias, lo que conlleva un elevado nivel de incumplimiento.

La gravitante participación de las sociedades en el total de la recaudación del tributo y la alta movilidad de sus bases imponibles frente

a los procesos de apertura comercial y financiera de los países ponen de manifiesto la urgencia de adoptar medidas en este campo a fin de evitar que el deterioro de la recaudación del impuesto a la renta se acreciente en el futuro.

Asimismo, los generosos y no siempre efectivos sistemas de promoción y de incentivos otorgados a la inversión, al igual que los tratamientos favorables acordados a las rentas financieras, han reducido la base potencial del gravamen.

Muchos países han sido renuentes en lo que respecta a la modernización del impuesto a la renta —cuyos esquemas fueron diseñados en períodos de economías cerradas y controles financieros y que, por lo tanto, están desfasados con respecto a la evolución del sistema económico— por temor a la pérdida de inversiones o a salidas de capital que eventualmente pudiesen ocurrir si se incorporaran figuras más actuales, tales como la ampliación del principio jurisdiccional, los precios de transferencia, la deducción de intereses, el establecimiento de normas para evitar la competencia tributaria nociva y el intercambio de información, entre otras, no solo de uso frecuente en los países desarrollados, sino recomendadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La presencia de otros gravámenes progresivos, como podrían ser los impuestos al patrimonio personal, han sido utilizados solo por pocos países (entre ellos Argentina y Uruguay), pero adolecen de serios problemas de administración y, especialmente, de control, por lo que no llegan a generar los efectos que de ellos se esperan.

En síntesis, aún está pendiente el necesario debate sobre el papel que corresponde a la imposición a la renta personal en América Latina y el Caribe. En ese sentido cabe preguntarse respecto del tratamiento que debería acordarse a los ingresos provenientes de colocaciones financieras de todo tipo, tanto públicas como privadas, el papel que se le tendría que dar a las ganancias de capital, y cuáles serían los mejores medios para controlar efectivamente la aplicación del tributo. Dada la disparidad de objetivos en cuanto a la tributación a la renta de las personas naturales, por una parte, y a la imposición sobre las utilidades de las sociedades, por la otra, resulta conveniente reflexionar en torno a las perspectivas de una y otra forma de imposición, así como sobre sus efectos en términos de equidad e inversión.

**b) La creciente importancia del impuesto al valor agregado**

América Latina no ha permanecido ajena a la tendencia internacional hacia la expansión del impuesto al valor agregado y, en lo que respecta a su base imponible, esta se ha ido ampliando progresivamente, en especial mediante la incorporación de los servicios a dicha base. En segundo lugar, y en forma correlativa, ha ido aumentando el promedio de su tasa, que pasó de un 11% a un 15%, con un nivel máximo de 23% (Uruguay). En tercer lugar, los países han invertido grandes sumas para mejorar el cumplimiento del tributo y se podría decir al respecto que existe una tendencia descendente de la evasión en este caso, si bien los estudios en los que se analiza dicho fenómeno son limitados. En cuarto lugar, se ha producido un proceso de aprendizaje y cooperación no solo entre los países de la región, sino también en relación con las normas vigentes en los países industrializados, a tal punto que los criterios establecidos en la Sexta Directiva de la Comunidad Europea (CE) son de aplicación frecuente en toda la región. Como puede apreciarse, todo esto contrasta con la evolución seguida con respecto a la imposición a la renta.

No obstante estos avances, aún subsisten interrogantes en cuanto a los efectos del tributo, especialmente en términos de sus repercusiones distributivas; por ello, la determinación de los mejores caminos para enfrentar este problema sigue siendo un tema de discusión en los países. Incluso el proceso mismo de ampliación de la base imponible plantea alternativas en cuanto a sus límites en varios campos, por ejemplo, en lo relativo al tratamiento de los bienes de mérito o que generen amplias externalidades, a los instrumentos financieros, al comercio electrónico y a la forma de encarar la aplicación del principio del destino en el marco de los procesos regionales de integración.

Si bien desde el punto de vista técnico existe consenso en cuanto a que el uso de la tasa cero debe quedar reservada exclusivamente para las exportaciones, este no ha sido el comportamiento seguido por varios países, en los que se ha aplicado dicha tasa a las actividades internas con el fin de atenuar así el efecto del gravamen sobre los estratos inferiores de renta. Estos mecanismos ciertamente no son recomendables y se considera que su uso no debe ser estimulado. Ello deja abierta la pregunta de si es necesario darle cierta progresividad a este impuesto o bien buscar que sea lo más neutral posible —lo que supone ampliar totalmente las bases— y dejar ese papel a la imposición a la renta y al patrimonio.

Se señala asimismo la necesaria interrelación que debería existir entre el tratamiento del IVA y los impuestos selectivos al consumo aplicados a bienes y servicios. En este plano se observa que estos

gravámenes se han ido concentrando casi exclusivamente en los “vicios”—tabacos y bebidas alcohólicas—, lo que significa que quedaron relegados a cumplir un simple papel recaudador, con un impacto regresivo considerable, dado que esos consumos representan una mayor proporción del ingreso en los sectores de más bajos recursos.

Por el contrario, cabe señalar que si bien las tasas diferenciales del IVA no son recomendables comparadas con la aplicación de tasas superiores a la general, una combinación con la imposición selectiva podría resultar una mejor opción.

## **5. Efectos económicos del sistema tributario**

En gran parte de los países de la región y a juzgar por la evolución de los índices de Gini, la distribución del ingreso después de los impuestos ha mostrado una tendencia hacia una mayor concentración.

Si bien frecuentemente se señala que la acción del Estado en esta esfera es llevada a cabo de manera más efectiva y eficiente a través de la acción del gasto público, aún tiene que responderse a la pregunta sobre qué papel cabe a los impuestos en materia distributiva, en el sentido de si ambos instrumentos —impuestos y gastos— deben ser considerados como medios alternativos o complementarios para lograr a largo plazo más alta eficiencia con mayor equidad.

En innumerables casos las normas tributarias inciden en los resultados obtenidos en materia distributiva al gravar de modo distinto a quienes están en las mismas circunstancias, lo que supone socavar el principio esencial de la equidad horizontal. Por ello la inquietud no debe centrarse solo en cómo mejorar la equidad vertical, sino especialmente en cómo evitar los desequilibrios horizontales.

En tal sentido interesa señalar que si bien el nivel global de la tributación en la región se ha elevado a lo largo de las últimas décadas, la participación de la imposición a la renta personal no ha crecido, en tanto que, al mismo tiempo, ha aumentado el grado de desigualdad intrarregional.

Esta situación plantea la necesidad de repensar el papel que corresponde a cada uno de los gravámenes en el contexto general de la estructura tributaria de los países, así como de estudiar con especial detalle la orientación de las reformas que se van produciendo, más que la situación pasada.

Resulta difícil desvincular la importancia que han tenido los incentivos tributarios otorgados por los países de los cambios en su grado de apertura comercial ocurridos en cada momento de dicho proceso, ya

que en muchos de ellos estos beneficios impositivos formaron parte del andamiaje para estimular la entrada de inversión extranjera directa con el fin de fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, o bien estuvieron destinados a construir una salida exportadora a través de las zonas francas.

Lo que no resulta tan claro son los resultados logrados, ya sea por la ausencia de análisis específicos, las dificultades relativas a la información y, posiblemente, la falta de interés en conocer a los actores de estos procesos. Las cuantificaciones efectuadas, siguiendo las alternativas metodológicas para estimar los “gastos tributarios”, son claramente significativas, si bien en dichas alternativas no se recomienda sacar conclusiones basadas en comparaciones entre países.

No obstante lo dicho, se pueden presentar algunas consideraciones. En primer lugar, se observa que los países desarrollados han recurrido en mayor medida a los instrumentos sustentados en la imposición a la renta, en lugar de optar por la imposición al comercio exterior y a los consumos. En segundo lugar, el carácter de los beneficios otorgados ha sido más bien de tipo automático y conforme a las normas generales de los impuestos, mientras que en la región, por el contrario, se ha recurrido más a mecanismos discrecionales y legislados en textos independientes referidos a sectores o actividades específicos. En tercer lugar, en muchos países de la región no solo no se conocen los costos fiscales, sino menos aún sus destinatarios, lo que le resta eficiencia y equidad al sistema tributario.

En ese sentido, la información disponible no arroja luz sobre el papel cumplido por los impuestos en los procesos de movilización del ahorro y la inversión, ya que si bien actualmente se puede contar con algunos datos en cuanto a costos fiscales, no quedan claros los resultados obtenidos. Ello abre una serie de interrogantes no solo respecto de los objetivos en materia promocional, sino también sobre cuáles son los mejores instrumentos de promoción que pueden utilizarse y cuánta capacidad tiene el Estado para conducir el proceso de su administración y gestión.

## **6. La administración tributaria en la región: problemas identificados y desafíos futuros**

Más allá de la reiterada insistencia en esforzarse por mejorar la administración tributaria y sus efectos en la eficiencia y equidad de la imposición, es preciso reconocer que no siempre ha sido fácil especificar los aspectos más relevantes del problema. Como introducción a la presentación de los desafíos a los que debe hacer frente la administración

tributaria en la región resulta conveniente exponer algunas tendencias que han dominado el contexto en el cual debe operar.

En primer lugar, a pesar de haberse registrado una tendencia generalizada hacia la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios, en algunos países, ante la necesidad de aumentar en forma urgente la recaudación impositiva, se han establecido nuevos gravámenes y sobretasas temporales a los impuestos principales, como resultado de lo cual hay casos en los que predomina una nueva tendencia hacia una creciente complejidad de los sistemas tributarios. Dado que la simplicidad de dichos sistemas es uno de los requisitos fundamentales para una administración tributaria eficaz, es indudable que esto ha tenido consecuencias negativas para las de esos países. Entre la simplicidad y las necesidades de ingresos tributarios a corto plazo pareciera existir un conflicto que ha sido enfrentado por cada país de una manera diferente.

En segundo término debe señalarse que las atribuciones de la administración tributaria para cobrar la deuda impositiva y luchar contra el fraude fiscal son reducidas. En la mayoría de los países de la región, la cobranza coactiva de los impuestos es responsabilidad del poder judicial. A la vez, se constata una marcada incapacidad del sistema judicial para sancionar el incumplimiento fiscal.

En consecuencia es posible concluir que los principales desafíos para lograr el establecimiento de una administración tributaria moderna son los siguientes:

- i) *Elevar el grado de institucionalización de las administraciones tributarias.* En algunos países existen desde hace varias décadas administraciones tributarias altamente profesionalizadas. En otros se ha registrado un gran avance en el proceso de modernización de algunas de sus instituciones públicas. No obstante, en varios casos falta mucho para lograr una mayor estabilidad y profesionalismo de la administración tributaria.
- ii) *Transmitir un mensaje público que destaque la modernización de la administración tributaria como un vehículo efectivo para combatir la evasión.* Si bien muchas administraciones tributarias de la región han implementado (con diversos grados de profundidad) políticas de combate contra la evasión, un desafío importante con miras al futuro es que estos esfuerzos se intensifiquen y se mantengan en el tiempo.
- iii) *Fortalecer la capacidad de gestión de la oficina central y el funcionamiento de la organización en su totalidad.* Otro reto importante al que habrá que responder en el futuro será procurar la continuidad (y una elevada profesionalización)

del equipo gerencial, ya que si este tiene una alta tasa de rotación ello suele dar lugar a cambios frecuentes en el enfoque estratégico de la institución (o en el programa de reforma), alargar los períodos de implementación de las distintas medidas y crear incertidumbre.

- iv) *Mejorar los procesos de integración institucional.* Siguiendo las tendencias a nivel mundial, se han producido, en distintas medidas, movimiento de integración entre las administraciones recaudadoras (administración tributaria de impuestos internos con la de aduanas, con la administración de contribuciones a la seguridad social o con ambas), a fin de buscar aumentos de las economías de escala y de la eficiencia en la recaudación de impuestos. Por lo tanto, un tercer desafío relevante será el de asegurar que las administraciones tributarias integradas funcionen de manera más eficaz.
- v) *Disponer una segmentación de los contribuyentes en grandes, medianos y pequeños.* Se han ido creando unidades especiales responsables del control de los distintos segmentos de contribuyentes. Esto conlleva dos retos por encarar: procurar que dichas unidades cuenten con el apoyo político necesario para realizar sus funciones en forma eficaz y definir las estrategias administrativas para los contribuyentes medianos y pequeños sobre la base de las características específicas de cada uno de estos dos segmentos, tarea que cobra especial urgencia dado los elevados índices de evasión fiscal que ambos presentan.
- vi) *Incrementar la eficacia del área de fiscalización.* En muchos países, el grado de cobertura de los contribuyentes fiscalizados es todavía muy bajo, no se utilizan técnicas de riesgo en la selección de contribuyentes que es preciso fiscalizar, no se establecen planes anuales de fiscalización y, si esto se hace, no se controlan ni evalúan adecuadamente. El fortalecimiento de la fiscalización es uno de los desafíos más determinantes para las administraciones tributarias de la región.
- vii) *Fortalecer la cobranza coactiva.* Asimismo, entre los principales retos figura el de remover, mediante una serie de disposiciones, los impedimentos más relevantes que impiden el funcionamiento eficaz del proceso de cobranza.

- viii) *Elevar el grado de informatización.* En todos los países de la región el proceso de informatización ha avanzado en forma significativa. En este plano, el progreso fundamental ha sido el uso de la informática para sistematizar los procedimientos internos de las administraciones tributarias (registro de contribuyentes, procesamiento de declaraciones y pagos, control de la recaudación, apoyos al área de fiscalización y cobranza coactiva, entre otros). Sin embargo, cabe señalar que en algunos países (Nicaragua, Uruguay, Paraguay, Honduras) no se le ha prestado todavía suficiente atención a este proceso de informatización de la administración tributaria, dada la escasez de recursos humanos calificados y presupuestarios para cubrir la inversión que esto requiere.
- ix) *Evitar la adopción de soluciones administrativas a corto plazo.* En algunos países se han dispuesto medidas a corto plazo para hacer frente al incumplimiento de algunos segmentos de contribuyentes, a las debilidades de los procesos básicos de la administración tributaria o a ambos problemas a la vez. Por ejemplo, se han concedido amnistías totales o parciales, en lugar de mejorar los procedimientos administrativos fundamentales y de establecer programas que induzcan el cumplimiento por parte de los contribuyentes, como en el caso de los programas de facilidades para el pago de los impuestos morosos (Argentina, Bolivia). En otros se ha intentado aumentar la recaudación mediante la proliferación de regímenes de retención del IVA, o el pago a cuenta de unos impuestos contra otros. Estas medidas han restado importancia (y recursos) al establecimiento de programas a mediano y largo plazo que apunten al mejoramiento de los procedimientos básicos de la administración (fiabilidad del registro de contribuyentes, control de omisos y morosos, aumento de la efectividad de la fiscalización y cobranza coactiva).
- x) *Fortalecer la preparación de la administración tributaria para hacer frente a la creciente globalización/integración económica y para luchar contra la mayor complejidad del fraude fiscal.* La creciente integración económica y social entre los países de la región y las tendencias hacia la globalización están planteando nuevos retos a las administraciones tributarias de los países, incluidos esquemas inéditos de fraude fiscal. La lucha contra esta mayor complejidad de los casos de evasión y fraude fiscal va a exigir una más estrecha cooperación entre las administraciones de impuestos internos y de aduanas, vía un intercambio sistemático de información.

## **B. Factores condicionantes económicos y sociales para el rediseño de los sistemas tributarios en la región**

El proceso de modernización de los sistemas tributarios en América Latina está sujeto a una serie de desafíos exógenos y de precondiciones que deberán superarse para lograr un razonable grado de eficiencia. En una apretada síntesis se considera que una reforma tributaria enfrentará grandes y complejos desafíos, que pueden resumirse en los siguientes puntos.

En relación con el contexto internacional resulta inevitable mencionar las restricciones vinculadas a la incertidumbre acerca del futuro de la nueva coyuntura y, de manera específica, al grado de profundización de la integración continental y a las presiones en pro de una mayor armonización tributaria, así como al efecto de las nuevas tecnologías sobre la tributación.

Con respecto al funcionamiento de las economías cabe señalar los requerimientos derivados de la necesidad de alcanzar los objetivos de incrementar la competitividad y de asegurar la estabilización macroeconómica, atendiendo a la vez a las dificultades para modernizar el sistema tributario de manera consistente con los compromisos en materia de responsabilidad fiscal.

De manera más específicamente relacionada con la definición de la política fiscal en el nuevo contexto, es preciso resaltar dos áreas temáticas que merecen especial atención y están estrechamente relacionadas: la cohesión social y la cohesión regional. En el primer caso, por tratarse de la región distributivamente más desigual del planeta, los obstáculos para revertir esa situación y la pérdida de beneficios impositivos por parte de amplios sectores de las sociedades de los países ejercen una fuerte presión a favor de la construcción de sistemas tributarios que mejoren (o al menos no deterioren aún más) la distribución del ingreso y, simultáneamente, ayuden a financiar las nuevas políticas de protección social necesarias.

En lo que atañe a la cohesión regional, el sistema tributario no puede ser motivo de nuevos antagonismos regionales y conflictos federales, sino ayudar a lograr un escenario de cohesión. Para llegar a ello será necesario revisar los mecanismos de reparto de recursos entre niveles de gobierno y regiones y, de esa manera, asegurar el financiamiento de las funciones del gasto social descentralizadas hacia gobiernos subnacionales. Esta tarea tendrá que emprenderse en contextos de marcada disparidad y concentración del producto de cada país entre sus propias subregiones, lo cual conlleva un desafío de gran magnitud.

La evolución futura de la política tributaria está condicionada por una serie de dilemas y conflictos, de cuya resolución surgirá el rumbo que dicha política debe tomar. En ese sentido y a fin de puntualizar algunos de los temas que reclaman un análisis previo a la confección de una agenda viable de medidas de política tributaria, se señalan los siguientes:

- Conciliar la descentralización y la autonomía federal con las exigencias que plantean los ajustes fiscales, la armonización tributaria y la competitividad de la economía. Asimismo, compatibilizar la acción entre niveles de gobierno con la posibilidad de promover la cooperación financiera para reducir las desigualdades regionales.
- Evitar las amenazas a la cohesión interna derivadas de los efectos de la globalización y de la integración continental en las relaciones interregionales.
- Promover los cambios necesarios, dentro de un marco de estabilidad normativa y de responsabilidad mutua, en las relaciones fisco-contribuyente, así como también considerar las posibilidades de lograr apoyo para introducir tales cambios, especialmente en el ámbito legislativo.
- Una cuestión adicional por resolver es la del ritmo de las reformas. Al respecto deberá plantearse si habrán de ser rápidas y drásticas para evitar interrupciones o si, por el contrario, encaradas mediante procesos graduales de cambios. Estos temas, ya presentes en los debates sobre los procesos de reforma tributaria en América Latina en años pasados, a la luz de esta serie de desafíos adquieren una mayor relevancia.
- Por último, es evidente que la respuesta a este conjunto de tareas por cumplir requiere de una administración tributaria más eficiente. Por ello, y antes de analizar en detalle los aspectos relativos a esta cuestión, se plantea el dilema de cómo preparar a esas administraciones para que garanticen el fiel cumplimiento de las normas tributarias en un contexto de cambios del paradigma productivo y de innovaciones tecnológicas que permiten la exportación de las bases tributarias.

Vistos aisladamente, estos desafíos llevan a propuestas que pueden ser conflictivas y ahí radica la dificultad para realizar una reforma tributaria que asegure un equilibrio razonable entre ellos. En ese sentido se considera que tal equilibrio solo se podrá lograr mediante una aproximación integral y abarcadora de ese conjunto de tareas.

Debe reconocerse que el camino hacia la modernización es largo y que necesariamente debe ser recorrido por etapas, seleccionadas en función de las prioridades y limitaciones existentes, así como de la capacidad de algunas reformas para generar condiciones más propicias al avance ulterior.

Por último, y antes de pasar a analizar la agenda de la modernización, cabe tomar nota de las tendencias mundiales en materia de tributación, en especial de las siguientes:

- progresiva importancia de bases impositivas amplias y de baja movilidad territorial,
- armonización de tributos selectivos e IVA,
- reducción de los tributos sobre la nómina salarial,
- propensión a la progresividad de la tributación sobre la renta personal,
- tributación diferencial sobre las rentas de capital,
- adopción generalizada del IVA,
- reducción de la dependencia de los tributos sobre el comercio exterior,
- énfasis en la tributación sobre los recursos naturales (República Bolivariana de Venezuela, México, Ecuador, Chile),
- baja recaudación del impuesto a la renta,
- diferentes regímenes para el financiamiento de la previsión social.

### **C. La construcción de una agenda de reformas**

Como resultado de los estudios realizados y de los debates sostenidos en el taller surge un primer grupo de recomendaciones, cuyo objetivo es contribuir a la elaboración de la agenda de reformas necesarias de los sistemas tributarios de la región. Estas recomendaciones se ordenan en dos secciones, que corresponden a reformas de la política y de la administración tributaria, respectivamente.

## 1. Contenidos de una agenda de reformas de la política tributaria

De manera sucinta se presenta a continuación una serie de recomendaciones que deberían considerarse al redefinir los sistemas tributarios de la región:

- i) Teniendo en cuenta los problemas de solvencia a largo plazo que persisten en la región, con algunas excepciones muy particulares, es preciso aumentar la carga tributaria, en especial en los países de menor desarrollo relativo.
- ii) Dada la necesidad de incrementar la carga tributaria, a lo que se suma la previsible pérdida de los recursos provenientes del comercio exterior debido al avance de los acuerdos comerciales y la apertura de las economías, y teniendo presente asimismo el nivel de las alícuotas de los impuestos tradicionales en la mayoría de los países, se recomienda intensificar el fortalecimiento de las bases imponibles.
- iii) Visto que en el grueso de los países resulta difícil que el IVA pueda continuar su trayectoria pasada en cuanto a generación de nuevos recursos, se sugiere trabajar con otras fuentes de tributación adicionales.
- iv) Cuando sea posible, resultaría conveniente expandir la base del IVA y mantener exenciones solamente en los casos justificados por razones de equidad o administración, pero evitar la aplicación de la tasa cero a actividades nacionales.
- v) De manera específica, no debiera utilizarse el IVA como instrumento de política promocional.
- vi) Con el objeto de mejorar el impacto redistributivo se recomienda combinar el IVA con impuestos selectivos, en lugar de introducir un gran número de alícuotas diferenciadas.
- vii) En relación con la tributación sobre las rentas se aconseja modificar la estructura de rentas de modo que se favorezca una mayor participación de la tributación sobre las personas físicas en lugar de las sociedades.
- viii) Siendo difícil elevar las alícuotas más allá de cierto límite, debe tenerse en cuenta que hoy en la región el impuesto sobre las personas físicas se apoya excesivamente en las rentas salariales. Por consiguiente, se recomienda gravar las

rentas de las personas físicas no alcanzadas (rentas financieras, ganancias de capital y otras).

- ix) Hasta que se logre avanzar en ese sentido, que no será dentro un plazo muy corto, se sugiere mantener el impuesto a la renta societaria para evitar las pérdidas de carga total. No obstante, se reconoce que la apertura financiera y comercial dejó expuesto el gravamen a importantes maniobras elusivas (precios de transferencias, deducción de intereses y otras), brechas que debieran ser cerradas a corto plazo.
- x) Otro aspecto transitorio o de emergencia de los sistemas tributarios de la región se relaciona con la introducción de diversas modalidades de imposición sobre bases presuntas. Hasta que la administración tributaria llegue a la definición de nuevos sistemas impositivos más maduros y mediante estos se asegure la solvencia fiscal será preciso mantener este tipo de tributación de emergencia, cuidando evitar efectos no deseados sobre la competitividad de las economías y la equidad. Además, estos esquemas pueden ser útiles para alcanzar a sectores de la economía informal, tradicionalmente evasores.
- xi) Lo anterior también puede ser válido en el caso de diversos impuestos no adecuados, pero que, durante la transición, generen importantes recursos para los países.
- xii) Los gobiernos deberán fortalecer la imposición patrimonial, pero también reconocer que debiera corresponder a los niveles subnacionales.
- xiii) Teniendo en cuenta las disparidades productivas en el interior de cada país y el alto grado de descentralización del gasto social, en la mayoría de los casos resulta prioritario considerar la implementación de sistemas de transferencia de recursos entre niveles de gobierno que aseguren una provisión homogénea de algunos servicios y generen incentivos para el mejor aprovechamiento de los recursos por parte de los diversos gobiernos subnacionales, a la vez que se respetan las restricciones vinculadas a la responsabilidad fiscal. En muchos casos, los dilemas planteados por estos requerimientos llevarán a la necesidad de establecer diferentes niveles de intervención de los gobiernos federales en diferentes aspectos de los presupuestos.

- xiv) La definición de los alcances de la tributación sobre la nómina salarial con destino a la seguridad social no es independiente de los esquemas de prestación que financia. La creciente pérdida de importancia relativa de las prestaciones contributivas, atribuible a la informalidad del mercado laboral, se traduce en la demanda de una proporción creciente de recursos tributarios tradicionales para financiar prestaciones contributivas para quienes no puedan reunir los requisitos necesarios para acceder a ellas. Más aún, idealmente un sistema de cobertura universal y homogénea debería ser financiado con impuestos diferentes de las cargas sobre los salarios. No obstante, no puede dejar de señalarse que, dada las dificultades para aumentar la presión tributaria antes señaladas, durante un período de transición resulta conveniente mantener esas cargas y adecuar los sistemas de prestaciones a las demandas de cada sociedad. De otra manera se crearía una demanda adicional de recursos que pondría en riesgo el logro de la solvencia fiscal.

## **2. Principales desafíos en materia de administración tributaria**

### **a) Requisitos relacionados con el contexto legal e institucional en el que opera la administración tributaria**

- Contar con un sistema tributario estable y predecible. En varios países los cambios constantes de las “reglas del juego” del sistema tributario y la incertidumbre en cuanto a la propia estructura de este han complicado la administración tributaria y desincentivado el cumplimiento por parte de los contribuyentes. Un sistema estable y predecible facilita las labores de administración y fiscalización de la autoridad tributaria, tiende a mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y a disminuir el costo que esto implica para ellos, a la vez que reduce las oportunidades de corrupción.
- Establecer el compromiso de construir una administración tributaria profesional y eficaz (presupuesto estable, uso más oportuno y flexible de los recursos, ejercicio de su función no influenciado por presiones externas, existencia de mecanismos de control que garanticen la aplicación de procedimientos altamente transparentes, adopción de políticas modernas de recursos humanos).

- Construir un marco institucional que imprima sostenibilidad a las reformas, protegiéndolas de los vaivenes políticos.
- Instituir un marco legal sólido y estable que otorgue a la administración las potestades necesarias.
- Una vez establecido dicho marco, minimizar los ajustes a las leyes tributarias.
- Fortalecer la capacidad del sistema judicial para dar apoyo a la administración tributaria.

**b) Requisitos relacionados con la estrategia a mediano y largo plazo**

- Transmitir un mensaje público que destaque la modernización de la administración tributaria como el instrumento más efectivo para combatir la evasión.
- Fortalecer los dos pilares que son la base de la administración tributaria: el cumplimiento voluntario y el control/sanción del incumplimiento.
- Mejorar la preparación de la administración tributaria para hacer frente tanto a la creciente globalización/integración económica como a la mayor complejidad del fraude fiscal.
- Dar señales claras de que los impuestos no se recaudarán vía amnistías o condonaciones.

**c) Requisitos relacionados con la organización**

- Definir las condiciones para que las administraciones tributarias integradas funcionen de manera más eficaz. Se debe decidir si la integración es o no conveniente y, en los casos en que ya se haya adoptado un modelo de este tipo o se elija hacerlo, habrá que encarar el desafío de definir claramente los papeles y responsabilidades de las diferentes “funciones” de la entidad recaudadora (administración de tributos internos, administración de aduanas, administración de recaudación de las contribuciones sociales).

- Implementar de manera más completa una estructura basada en los principales segmentos de contribuyentes. Ello incluye la definición de las estrategias administrativas centradas en los contribuyentes medianos y pequeños, acordes con las características diferenciadas de cada segmento.

**d) Requisitos relacionados con los procedimientos**

- Fortalecer la capacidad de fiscalización, lo que implica dotar a la administración de recursos humanos idóneos, bien capacitados y suficientemente motivados para el ejercicio de su función. También deben adoptarse modelos informáticos específicos de apoyo para la selección de contribuyentes con criterios de riesgo y para el seguimiento y control de los planes de fiscalización, previamente aprobados por la dirección de la administración tributaria. Es importante mejorar los procedimientos de fiscalización con técnicas encaminadas más a la investigación que a la mera comprobación de las declaraciones previamente presentadas por los contribuyentes. La tendencia hacia la globalización y la apertura de las economías plantearán una serie de desafíos fundamentales a las administraciones tributarias en el ámbito de la fiscalización. Por ejemplo, para poder realizar fiscalizaciones de las empresas con operaciones internacionales, los auditores tendrán que conocer bien temas tales como los precios de transferencia, las reglas de subcapitalización y los impuestos a la renta global.
- Fortalecer la cobranza coactiva. Esto supone las siguientes tareas: depurar el registro de deuda morosa con miras a incrementar la confiabilidad de la información allí contenida; poner en marcha un programa más intensivo de control y seguimiento de la cobranza de la cartera morosa; establecer prioridades más claras en cuanto a los tipos y montos de deuda que se debe recuperar, con especial énfasis en el IVA, e incentivar el pago de la deuda a nivel administrativo, bajo el supuesto de que la probabilidad de recuperarla se reduce significativamente una vez que pasa a la instancia coactiva y judicial.

**e) Requisitos relacionados con la gestión**

- Reforzar la capacidad de gestión de la oficina central y el funcionamiento de la organización en su totalidad.
- Impulsar una política de desarrollo/gestión de sistemas informáticos que tenga como objetivos fundamentales la desaparición del papel y la simplificación y mejoramiento de los procedimientos básicos.

**f) Otros requisitos**

- Fortalecer las administraciones tributarias regionales y locales.
- Combatir la corrupción en las administraciones tributarias para que estos casos sean la excepción y no la regla.
- Mejorar la calidad de la implementación y la comunicación de las reformas de la administración tributaria.
- Lograr una mayor coordinación y una mejor utilización de la ayuda internacional recibida de diferentes donantes.



## Capítulo I

# **Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión**

*Juan Gómez Sabaini \**

### **Introducción**

El papel desempeñado por la política tributaria en América Latina en las últimas décadas ha sido un tema de permanente preocupación, si bien no siempre se profundizó lo suficiente en el conocimiento de sus efectos económicos. Su interacción con las políticas macroeconómicas, sus efectos sobre el ahorro y la inversión y sus repercusiones en términos de la distribución del ingreso son cuestiones sobre las que existe un amplio margen de incertidumbre, si bien pueden identificarse estudios particulares para países determinados.

Las cambiantes circunstancias económicas y sociales que enfrentó la región a raíz de los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales y la creciente concentración de las rentas en la generalidad de los países, han dejado su impronta en el tratamiento del tema tributario, si bien en muchos casos aún se mantienen algunas características previas a esos acontecimientos.

---

\* Informe elaborado a solicitud de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para ser presentado en el Taller sobre tributación en América Latina. Las opiniones vertidas en el mismo son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición de la entidad contratante.

Por ello en este documento se analiza, en primer lugar y a escala global, la evolución del nivel de los recursos tributarios de la región, para lo cual se establece una tipología —ciertamente discutible— de los países de América Latina; se alude a casos de países específicos solo con el fin de ejemplificar ciertas circunstancias. Un aspecto destacado de estas últimas se refiere al papel que tiene el financiamiento de la seguridad social y a las distintas alternativas en torno al tema, lo que vuelve complejo todo tipo de análisis cuantitativo.

En un segundo nivel de análisis se centra la mirada en la evolución de las estructuras tributarias a lo largo de los últimos 15 años. Si bien una visión a más largo plazo sería más apropiada, en este caso, como en muchos otros aspectos examinados, se nota una considerable ausencia de información estadística detallada y consistente, si bien resultan claros los efectos de la apertura comercial y el creciente papel que ha tenido el IVA en toda la región como instrumento alternativo a los aranceles de importación.

En tercer lugar, en el documento se examinan dos aspectos que están cobrando importancia en la región y siendo considerados entre las principales consecuencias a largo plazo: el efecto del impuesto a la renta en la distribución del ingreso y en los incentivos a la inversión.

Con respecto al primero, se muestra que la imposición a la renta no ha tenido el mismo grado de evolución que el IVA. Como señala Tanzi, los países de América Latina han sido “alérgicos” a este gravamen, un fenómeno que requeriría un análisis en profundidad, dada su enorme trascendencia. De todas maneras se observa que la política tributaria en estos países no ha cumplido el mismo papel que tiene asignado en los más desarrollados.

En lo que respecta a las cuestiones sobre el ahorro y la inversión, la imprecisión sobre sus efectos es aún mayor, ya que prácticamente no existen análisis sistemáticos que muestren si los costos fiscales incurridos —en términos de obtención de menores recursos— fueron justificados por un crecimiento mayor de la tasa de inversión privada.

En la parte final del documento se busca plantear algunos temas considerados de interés para incentivar un debate entre los especialistas que permita elaborar una agenda de investigaciones futuras en materia tributaria en la región.

El autor agradece muy en especial a Óscar Cetrángolo (Oficina de la CEPAL en Buenos Aires) y Maximiliano Geffner, sin cuyo aporte considera que este documento no podría haber sido elaborado. Desea asimismo expresar su reconocimiento a Ricardo Martner, Varinia Tromben, María Victoria Espada y Juan Pablo Jiménez, del sistema de la CEPAL, y al Lic. Manuel Agosin, Asesor Económico de la Región II del Banco Interamericano de Desarrollo, por el gran apoyo brindado.

## A. Consideraciones iniciales

En estas dos últimas décadas, la situación tributaria de América Latina ha experimentado profundos cambios estructurales. Estas modificaciones no han sido armónicas y permanentes, sino que, por el contrario, desequilibradas y continuas, porque en todos estos años no se ha logrado un adecuado balance de la distribución de la carga tributaria entre los distintos estratos socioeconómicos que permita llegar a un cierto grado de consenso social en torno a ella, y tampoco se han podido establecer patrones definitivos en cuanto a la participación de los distintos niveles de gobierno en la composición de la presión tributaria en aquellos países en que existen potestades tributarias concurrentes. Los cambios también han sido continuos, porque los procesos de reforma, tanto de la estructura como de su administración, han debido reiterarse al no ser posible lograr el nivel de recaudación suficiente como para satisfacer las demandas del gasto público y alcanzar una sostenibilidad y solvencia permanentes.

Por ejemplo, según señalan Sánchez y Espinosa, “Entre 1980 y 2003 en Colombia se llevaron a cabo ocho reformas tributarias, en los años de 1983, 1986, 1990, 1992, 1995, 1998, 2000 y 2003. La mayoría de estas reformas tuvieron como objetivo el aumento de los ingresos tributarios para asegurar así el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo. Si bien las diversas reformas tributarias lograron incrementar los ingresos del gobierno, los efectos de cada una fueron transitorios, lo que obligaba a realizar una nueva reforma. Ello contrasta con el aumento del gasto público que ha sido inflexible a la baja” (Sánchez y Espinosa, 2005, p. 2).

Se observa asimismo que en la generalidad de los países de la región, y a pesar de las reiteradas reformas, aún no se ha alcanzado un grado satisfactorio de estabilidad en cuanto al nivel adecuado de carga tributaria, como tampoco en cuanto a la estructura socialmente aceptada, ya que es común encontrar grandes interrogantes respecto de la dirección en que deberían ir los futuros avances.

Ejemplo de ello son las continuas reformas con las que se busca ampliar la base de imposición del IVA en materia de bienes y servicios, al mismo tiempo que se considera que el énfasis debe ponerse en la tributación sobre el consumo a fin de no debilitar los estímulos al ahorro o para no incidir adversamente en la formación de capital. Por otra parte, existen fuerzas que procuran mantener desgravada la canasta básica y abogan por dar mayor peso a la imposición directa y, a la vez, fortalecer la imposición a la renta de las personas por la vía de gravar a los actores más dinámicos de la economía, como el sector financiero o los exportadores.

Una visión global de las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del período permite resaltar dos hitos de gran significación en las décadas pasadas: i) por una parte, la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior —proceso que aún continúa, en respuesta a la profundización del proceso de regionalización comercial—, lo que se ha traducido en la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región, y ii) el desafío de lograr mayores recursos fiscales planteado por las demandas de gasto que genera el proceso de universalización y madurez de los beneficios previsionales, lo que ha dado lugar a un aumento de los impuestos sobre el factor trabajo, así como a la asignación de recursos de rentas generales para complementarlos, convirtiéndolos en nuevos gravámenes de tipo parcial sobre el ingreso de factores, además de otros tributos poco ortodoxos —si bien generadores de considerables recursos—, como los impuestos a los débitos y créditos bancarios.

De este conjunto de factores (reducción de aranceles, sustitución por el IVA, incremento de cargas laborales, impuestos mínimos y de emergencia, entre otros) se podría decir que, en alguna medida, han estado “marcando la cancha” en la que se llevaron a cabo los procesos de reforma tributaria en América Latina, y que tienen como común denominador dos elementos o límites de la política tributaria: por una parte, la necesidad ineludible de tener que captar recursos fiscales y, por la otra, los límites que impone la administración tributaria en su capacidad para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento.

Dentro de estos límites o fronteras se han realizado los principales cambios normativos en las últimas décadas y, por lo tanto, la posibilidad de ampliar los márgenes de acción de la política tributaria dependerá de la medida en que dichas restricciones puedan ser levantadas, ya sea mejorando la capacidad de gestión de las administraciones tributarias, o bien cuando la necesidad de generar recursos pueda satisfacerse de manera más ordenada y armónica.

El análisis de la situación tributaria en América Latina durante las dos últimas décadas puede llevarse a cabo por dos caminos: el primero consistiría en dedicarse a recopilar información estadística y legislativa sobre cada uno de los países de la región a fin de examinar la evolución y los resultados de los cambios ocurridos en cada circunstancia. Esta ruta, que se considera muy valiosa y rigurosa para efectuar un análisis detallado del problema, se enfrenta con las limitaciones propias del tiempo que demandaría y de la capacidad de interpretación de hechos cambiantes en cada país y circunstancias. La segunda ruta, que es la seguida en este documento, se orienta más a brindar una interpretación

amplia de los hechos, ejemplificando casos y procurando ofrecer material para una reflexión posterior, a sabiendas de que por este camino se pueden estar cometiendo errores interpretativos o generalizando las conclusiones más allá de lo conveniente. No obstante, este último desafío es el que se acepta.

## **B. El nivel y evolución de la carga tributaria en la región**

El promedio de la presión o carga tributaria de los últimos 10 años (1995 a 2004) arroja para el conjunto de los países un coeficiente de 15,7% (en el recuadro I.1 se hace una breve digresión metodológica sobre el cálculo de los niveles de presión tributaria y su comparabilidad internacional).<sup>1</sup> Preguntarse si ese nivel resulta adecuado para el financiamiento público resulta innecesario si se analizan al mismo tiempo los niveles de déficit existentes durante ese período (véase el gráfico I.1), que ponen de manifiesto la escasez de recursos, aunque existen algunas corrientes de opinión que consideran que el equilibrio presupuestario debería ser buscado vía el disciplinamiento de la acción del gasto público y su acomodo a los recursos existentes.

No puede dejar de señalarse que una apreciación de este problema requiere un análisis más extenso que permita tomar en consideración la influencia de los ciclos sobre los niveles de ingresos y gastos, pero para ello se encuentra el obstáculo de la falta de información detallada y comparable para el conjunto de la región.

---

<sup>1</sup> A partir del promedio 1995-2004 de la presión tributaria, los países se ordenaron en forma decreciente y se clasificaron en tres grupos, tal como se muestra en los cuadros II.1 y II.2. Para los cuadros posteriores se mantuvo el orden del cuadro II.1, que indica la presión tributaria considerando seguridad social.

Recuadro I.1  
BREVE NOTA METODOLÓGICA

---

Es sabido que la construcción de series comparables en el tiempo y entre países es una tarea difícil y que suele conducir a errores. En el caso de un concepto tan comúnmente utilizado por los economistas como es el de la “presión tributaria”, el cuidado que es preciso tener al enunciar algún número es considerable.

Por un lado, sería posible atenerse a la clasificación internacional elaborada por el Fondo Monetario Internacional y adoptada prácticamente por todos los países de la región. Pero, por el otro, se podría decidir bucear en los datos de cada país, a riesgo de encontrarse con situaciones que generan ciertas dudas sobre cómo construir una serie para comparar.

En primer lugar está el tema de los niveles de gobierno que se van a considerar. La mayoría de los países de la región son unitarios y el gobierno central recauda la mayor parte de los recursos, con solo menos de un 10% aportado por sus municipios. Pero en otros casos, como en los de Argentina, Brasil, México y República Bolivariana de Venezuela, los gobiernos son federales y existen gobiernos intermedios (estados, provincias, otros) que pueden o no tener potestades tributarias propias y que aportan, como ocurre en Brasil, significativos ingresos.

A su vez, parte de la recaudación se origina en niveles u organismos que tienen la obligación de transferir después parte o el total de su monto a otros niveles u organismos, por lo cual no disponen del total recaudado. Esto es lo que pasa, por ejemplo, con la coparticipación de impuestos o con los fondos sociales.

Por otro lado, en las últimas décadas un gran número de países ha privatizado la propiedad de sus empresas productoras de bienes y servicios, pero todavía existen algunos que la conservan, como ocurre en el caso de los países exportadores de recursos naturales (Chile con el cobre, México, República Bolivariana de Venezuela y Ecuador con el petróleo, Bolivia con el gas), o que tienen un beneficio especial por su posición geográfica particular (Panamá con los ingresos por peaje que genera el Canal). En estos casos los recaudos por esos conceptos se contabilizan como no tributarios, pero su proporción puede representar un monto muy significativo del total de los recursos, lo que claramente distingue a estos países del resto de los de la región; por lo tanto, si solo se utilizara la presión tributaria como indicador, se estaría subestimando la capacidad de sus gobiernos para financiar políticas públicas.

Además, siendo parte de las funciones del Estado brindar una cobertura social a través de diversos organismos, la recaudación destinada al sistema de seguridad social tampoco debería descuidarse. Pero la privatización total o parcial de estos sistemas en algunos países a lo largo de las últimas décadas plantea serias dudas sobre cómo comparar los niveles de recaudación en esos casos. Algunos, como Chile, poseen un sistema privado y no registran recaudación por este concepto. Otros, como Argentina y Uruguay, tienen sistemas mixtos, por lo cual el Estado percibe

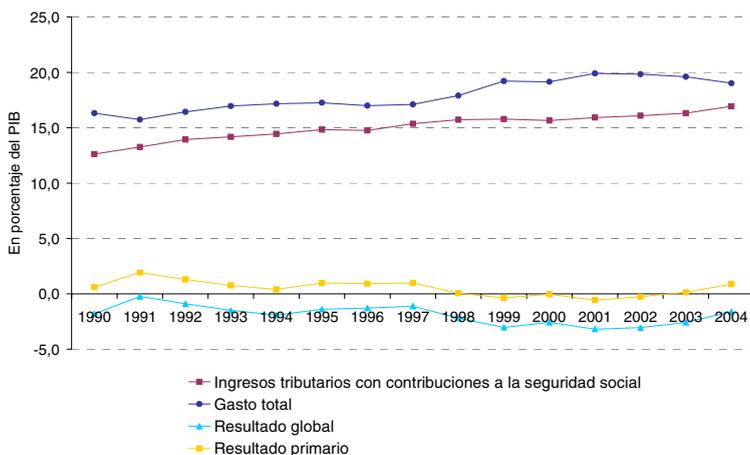
ingresos, si bien inferiores a los de años anteriores a la reforma previsional, pues parte de la recaudación actual se destina al sector privado, que no se ha hecho cargo de los pasivos existentes, los que quedaron como responsabilidad del gobierno. Por otro lado, hay países que siguen teniendo un sistema netamente público, como Brasil, Costa Rica y Panamá, en los que la importancia de la recaudación del sistema de seguridad social hace que pueda llegar a representar una porción considerable de los ingresos tributarios.

Finalmente, queda el caso de los ingresos cuasi tributarios, entre los cuales cabe mencionar el más utilizado durante los años ochenta como mecanismo complementario de financiamiento: se trata del impuesto inflacionario. La desaceleración del incremento del nivel de los precios en los años noventa casi lo ha dejado de lado, pero no debe olvidarse que en muchos países es necesario considerarlo al comparar la evolución de los niveles de recaudación entre décadas y, además, porque hay en la región países que han experimentado importantes procesos inflacionarios en los últimos años, como Argentina, Brasil, Uruguay y República Dominicana. Complementariamente, los ingresos por aplicación de tipos de cambio diferenciados han sido y son otra fuente de recursos que complica la comparación entre países y en el tiempo si se consideran solamente los ingresos tributarios.

En definitiva, lo que importa es el margen de maniobra que tiene el Estado para financiar sus gastos comprometidos (sueldos y salarios de los empleados públicos, pensiones o intereses de la deuda), por un lado, y aquellos que se le imponen por la necesidad para mejorar las condiciones de vida de la población para la cual gobiernan (inversiones en salud y educación, infraestructura vial o programas de combate contra la pobreza). En ese sentido, los formuladores de políticas deberían conocer el monto total de los recursos de que disponen para financiar todos los gastos públicos, pero también tendrían que poder distinguir entre aquellos recursos genuinos y sostenibles (impuesto a la renta o IVA, por ejemplo), y los que no lo son, debido a su naturaleza o a su dependencia de factores muy volátiles (impuestos a la exportación, ingresos por venta de recursos naturales de propiedad del Estado, entre otros). Esta tarea, que excede los alcances del presente trabajo, tendría que ser encarada rápidamente por los mismos gobiernos y eso es lo que intentan hacer algunos organismos, como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, el cual ha provisto las series de recaudación que se presentan en este trabajo y que están en constante proceso de mejora y homogeneización. En consideración a este último aspecto, algunos autores (Villela, Roca y Barreix, 2005, p. 12), prefieren trabajar con el concepto de “ingreso fiscal disponible”, o sea el flujo residual que queda al Estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda. De todos modos, la cuestión del concepto que se debe utilizar no goza aún de consenso entre los economistas.

---

Gráfico I.1  
AMÉRICA LATINA: PRESIÓN TRIBUTARIA (CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL), GASTO Y RESULTADOS DEL GOBIERNO CENTRAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por otra parte, algunos autores señalan que el nivel de la carga tributaria observada se encuentra por debajo del esperado, como se indica, por ejemplo, en el estudio de Agosin y Machado sobre los países centroamericanos (Agosin, Machado y Nazal, 2004, p. 90).

Igual consideración plantean Keen y Simone al señalar que en “el contexto de los países de bajo nivel de ingreso la receta más común es un aumento de recursos (si bien se reconoce que sin lugar a dudas algún gasto será desaprovechado)” (Keen y Simone, 2004, p. 336).

Asimismo, como expresa Tanzi “puede ser argumentado que los impuestos debieran ser aumentados cuando ellos son tan bajos que el gobierno no puede financiar gastos públicos *esenciales* [el destacado es del autor]. Este bajo nivel de tributación puede ser un obstáculo mayor para el crecimiento de la economía del país” (Tanzi, 2000, p. 9).

La evolución de la carga tributaria (incluida la seguridad social) entre 1980 y el 2004 (véase el cuadro I.1) muestra un crecimiento dispar de la presión tributaria de los distintos grupos de países, con un mayor aumento en aquellos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir, se profundizó su tendencia. En relación con esto, resulta claro el caso de Brasil, la evolución reciente de Argentina y el sostenido crecimiento de Uruguay y Costa Rica, mientras que, por otra parte, se aprecian niveles más estables en Chile y en México, si bien en el caso de este último con un bajo nivel de carga tributaria. Esto da como resultado que la presión promedio para la región haya pasado de 14% en los años ochenta a casi 17% en el 2004.

Aun cuando un análisis más preciso requiere que se pondere la evolución de la carga tributaria en relación con el PIB de cada país, se observa al respecto que a lo largo del período son varios los países que han efectuado un recálculo de este —o están en proceso de hacerlo— especialmente los de la subregión centroamericana, lo que se ha traducido en dificultades para la comparación de los datos históricos.

Sin embargo, utilizando la serie de la CEPAL del PIB en dólares corrientes se puede tener una idea del promedio ponderado para la región, que ha oscilado entre un 20% y un 21% en los últimos 15 años. Esto representa prácticamente 5 puntos porcentuales por encima del promedio simple y las razones se encuentran en el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, que elevan el nivel promedio de la carga tributaria regional, en tanto que, por el otro lado, los bajos niveles de imposición de México y República Bolivariana de Venezuela producen un efecto contrario.

Cabe preguntarse si se observa el mismo comportamiento cuando se analiza la evolución de la carga tributaria sin considerar los recursos obtenidos que se destinan directamente al financiamiento de la seguridad social (véase el cuadro I.2).

En primer lugar, al restar estos recursos de la carga tributaria el promedio simple se reduce en 3 puntos del PIB, ya que el promedio para los años 1995-2004 resulta ser ahora de un 12,8%, inferior al 15,7% calculado al incluir las contribuciones a la seguridad social.

Cuadro I.1  
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS (CON CONTRIBUCIONES  
A LA SEGURIDAD SOCIAL) <sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	Promedio 1995- 2004	Promedio 1990- 2004
<b>GRUPO 1</b>	<b>20,6</b>			<b>24,4</b>	<b>25,9</b>	<b>28,7</b>	<b>25,7</b>	<b>25,0</b>
Brasil <sup>a</sup>	22,7			29,8	32,5	35,9	32,2	30,6
Uruguay	20,0	19,1	22,4	23,1	23,6	24,0	23,5	23,5
Argentina <sup>a</sup>	19,2	18,3	16,1	20,3	21,5	26,3	21,5	20,9
<b>GRUPO 2</b>	<b>14,1</b>	<b>13,9</b>	<b>12,0</b>	<b>15,2</b>	<b>15,7</b>	<b>16,7</b>	<b>15,8</b>	<b>15,1</b>
Costa Rica	12,9	11,5	16,3	17,5	18,0	19,2	18,4	17,9
Chile		18,5	15,6	16,8	17,8	17,3	17,6	17,5
Honduras <sup>b</sup>	14,7	14,5	15,3	16,9	17,0	18,2	16,8	16,5
Nicaragua			9,0	14,2	17,4	18,9	16,7	15,2
Panamá			14,7	17,4	16,0	14,9	16,0	15,8
Rep. Dominicana	11,4	10,1	11,0	14,4	15,7	15,9	15,5	14,9
Colombia			8,7	13,4	14,1	17,2	15,1	13,7
Perú	17,5	14,8	11,6	15,4	14,0	14,9	14,9	14,5
Bolivia			8,2	11,8	20,5	23,0	14,2	12,7
El Salvador			9,5	13,8	24,0	30,5	13,1	12,4
<b>GRUPO 3</b>	<b>10,1</b>	<b>8,6</b>	<b>8,5</b>	<b>9,5</b>	<b>10,5</b>	<b>11,5</b>	<b>10,6</b>	<b>10,0</b>
Paraguay	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	13,3	12,3	11,7
México	11,9	11,1	12,6	11,3	12,1	11,5	12,1	12,5
Ecuador	10,6	9,1	9,7	9,6	11,6	13,7	11,6	10,9
Venezuela (Rep. Bol. de)			4,4	8,9	9,4	11,0	10,1	8,9
Guatemala	9,2	6,7	6,9	8,1	9,7	10,6	9,6	9,0
Haití			7,3	5,5	7,9	8,9	8,0	7,1
<b>Promedio simple América Latina</b>	<b>14,4</b>	<b>13,8</b>	<b>12,6</b>	<b>14,8</b>	<b>15,7</b>	<b>16,9</b>	<b>15,7</b>	<b>15,1</b>
<b>Promedio ponderado América Latina <sup>c</sup></b>	<b>17,9</b>	<b>17,3</b>	<b>20,2</b>	<b>21,1</b>	<b>20,2</b>	<b>21,1</b>	<b>20,6</b>	<b>20,1</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> En los casos de Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a gobierno general. En el de los demás países, la información puede diferir de la proporcionada por otras fuentes, variando según la cobertura de las contribuciones destinadas a la seguridad social, como ocurre en el caso de Uruguay.

<sup>b</sup> El PIB de Honduras, como es sabido, se encuentra subestimado entre un 40% y un 50% del valor actual según el gobierno, pero en alrededor de un 100% de acuerdo con algunos organismos internacionales. Por lo tanto, si se realizara el ajuste correspondiente, el promedio 1995-2004 oscilaría entre un 12% y un 8,4% del PIB, por lo que Honduras pasaría a integrar el grupo 3.

<sup>c</sup> La presión tributaria de cada país se ponderó por su PIB sobre la base de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

Cuadro I.2  
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS (SIN CONTRIBUCIONES  
A LA SEGURIDAD SOCIAL)<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	Promedio 1995- 2004	Promedio 1990- 2004
<b>GRUPO 1</b>	<b>15,6</b>	<b>16,3</b>	<b>15,7</b>	<b>17,0</b>	<b>18,2</b>	<b>20,1</b>	<b>18,1</b>	<b>17,5</b>
Brasil <sup>a</sup>	17,0	17,9	21,2	19,8	20,0	21,1	20,2	19,6
Argentina <sup>a</sup>	14,2	14,2	12,1	15,5	18,1	23,2	18,0	16,9
Chile		16,7	14,0	15,6	16,3	15,9	16,2	16,1
<b>GRUPO 2</b>	<b>11,6</b>	<b>10,7</b>	<b>10,2</b>	<b>12,4</b>	<b>12,8</b>	<b>14,1</b>	<b>13,0</b>	<b>12,4</b>
Honduras <sup>b</sup>	13,6	13,5	14,7	16,3	16,5	17,1	16,1	15,8
Uruguay	14,5	13,3	14,6	14,6	15,2	17,9	15,8	15,5
Rep. Dominicana	10,9	9,7	10,5	13,8	14,9	15,1	14,8	14,2
Nicaragua			8,1	12,2	14,5	15,5	14,0	13,0
Perú	15,7	13,1	10,7	13,6	12,3	13,3	13,2	12,7
Costa Rica	8,9	7,2	10,8	11,9	11,9	13,1	12,3	12,0
Bolivia			7,0	10,6	12,3	14,5	12,2	11,0
Colombia			7,8	9,7	11,2	14,4	11,7	10,9
El Salvador	11,1	12,4	7,9	12,0	10,8	11,5	11,2	10,6
Paraguay	8,4	6,9	9,4	12,5	10,8	12,3	11,2	10,6
México	10,2	9,6	10,7	9,3	10,6	10,1	10,5	10,7
<b>GRUPO 3</b>	<b>7,5</b>	<b>8,8</b>	<b>7,1</b>	<b>7,9</b>	<b>9,2</b>	<b>9,8</b>	<b>9,2</b>	<b>8,5</b>
Panamá			10,3	10,9	9,6	9,1	9,8	10,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	5,9	11,0	3,5	8,2	8,6	10,4	9,5	8,1
Guatemala	9,2	6,7	6,9	7,9	9,5	10,3	9,4	8,8
Ecuador	7,8	6,8	7,5	7,1	10,2	10,5	9,3	8,6
Haití	7,2	10,6	7,3	5,5	7,9	8,9	8,0	7,1
<b>Promedio simple América Latina</b>	<b>11,0</b>	<b>11,3</b>	<b>10,3</b>	<b>11,9</b>	<b>12,7</b>	<b>13,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,2</b>
<b>Promedio ponderado América Latina<sup>c</sup></b>	<b>13,2</b>	<b>13,3</b>	<b>14,9</b>	<b>15,2</b>	<b>14,9</b>	<b>15,3</b>	<b>15,2</b>	<b>14,8</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> En los casos de Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a gobierno general.

<sup>b</sup> El PIB de Honduras, como es sabido, se encuentra subestimado entre un 40% y un 50% del valor actual según el gobierno, pero en alrededor de un 100% de acuerdo con algunos organismos internacionales. Por lo tanto, si se realizara el ajuste correspondiente, el promedio 1995-2004 oscilaría entre un 11,5% y un 8% del PIB y Honduras pasaría a integrar el grupo 3 o se situaría muy cerca de él.

<sup>c</sup> La presión tributaria de cada país se ponderó por su PIB sobre la base de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

En segundo lugar, se observa también que los resultados no cambian sustancialmente, ya que de nuevo se nota una leve caída entre los años 1980 y 1990 y una posterior recuperación hacia el 2004, año en que se logra superar los valores de 1980 al crecer sobre un 35% en el período 1990-2004, lo que acusa un incremento más vigoroso de los ingresos tributarios “puros” a expensas de los ingresos por concepto de seguridad social, fenómeno atribuible al desmantelamiento de estos sistemas públicos por las razones que se explicarán en el siguiente capítulo.

Por otro lado, debido a las causas antes señaladas el promedio ponderado ha oscilado en torno al 15% en el período 1990-2004, lo que en la actual década representa poco más de un 2% por encima del promedio simple.

Si bien todo criterio clasificatorio es susceptible de modificaciones, parece adecuado agrupar los países según sus niveles promedio de carga tributaria; se han dividido así en tres grupos en función de que tengan más (o menos) de 3 puntos porcentuales del PIB con respecto al promedio global (aproximadamente un 20% por encima o por debajo de este). Al aplicar este criterio resulta que integran el primer grupo los que tienen una carga tributaria (incluyendo contribuciones a la seguridad social) superior al 18,7% en promedio para los años 1995-2004, el segundo, los que se encuentran entre ese límite y el 12,7% del PIB, y el tercero, los que están por debajo de ese porcentaje. Se configura así una situación en la que se observa que los 10 países del grupo 2 tienen en conjunto una presión tributaria cercana al promedio de la región, mientras que en un extremo figuran tres países con una carga tributaria más elevada, y en el otro, seis países con un promedio más bajo.

Cuando se realiza este agrupamiento sin considerar los recursos de la seguridad social como parte integrante de la presión tributaria se producen cambios en la composición de cada grupo. Es así, por ejemplo, que entre los países que suben está Chile, el cual por tener un régimen privado de capitalización no ingresa recursos destinados al financiamiento de la seguridad social, pero que tiene una presión tributaria más alta que el promedio, mientras que, por el contrario, otros como Costa Rica, Panamá y Uruguay bajan de ubicación, pues las contribuciones a la seguridad social tienen un peso significativo en el total de los ingresos públicos de estos países.

Recuadro I.2  
PROBLEMAS DERIVADOS DE LA TRIBUTACIÓN DE NIVELES  
SUBNACIONALES DE GOBIERNO

---

La región está integrada por países con muy diferentes organizaciones e historias institucionales. Los hay federales (Argentina, Brasil, México y República Bolivariana de Venezuela) y unitarios (los restantes), con mayor o menor grado de descentralización fiscal. Esto se traduce en un mapa sumamente variado en cuanto a distribución de funciones y potestades tributarias entre niveles de gobierno. Esta diversidad institucional es una seria limitante a la posibilidad de comparar casos exclusivamente a partir de los datos cuantitativos, en especial si se tienen en cuenta las permanentes dificultades para lograr información de los gobiernos locales en muchos países de la región.

En algunos casos, el hecho de considerar la recaudación tributaria del gobierno central proporciona una imagen incompleta y distorsionada del nivel y estructura de los tributos. En relación con la estructura, se entiende que los gobiernos subnacionales deben cobrar impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales), atendiendo a la calidad de los inmuebles contemplados en esas bases tributarias y, de hecho, esto sucede en casi todos los casos. En otros también se cobran tributos sobre las patentes de vehículos automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú, Uruguay), sobre los consumos (Argentina —ingresos brutos—, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y variados tipos de impuestos. Si se considera, además, que muchos gobiernos centrales cobran impuestos sobre la propiedad por necesidades de solvencia y como base presunta del impuesto sobre las rentas, en un número apreciable de países se presentan problemas de superposición de bases, diversidad y pérdida de control sobre la presión tributaria, cuya solución demanda políticas de coordinación o armonización entre los sistemas. El problema es más grave aun cuando se toma en cuenta la existencia de niveles intermedios, con potestades tributarias propias, que compiten con las nacionales y con las de los gobiernos locales. Esto sucede en los países federales, pero también en varios de los unitarios que han puesto en práctica procesos de descentralización.

Para tener una idea de la importancia de la recaudación de los gobiernos subnacionales en los niveles de presión tributaria total puede señalarse que en Brasil los estados y municipios recaudan más del 30% de ese total; en Argentina, Colombia y Uruguay corresponde a los niveles subnacionales alrededor del 20% de la presión total, y en Perú, Nicaragua y Honduras, cerca del 10% (Cetrángolo, 2005).

Finalmente, las economías latinoamericanas enfrentan un problema característico que incide significativamente en la tributación subnacional y en la capacidad de estos gobiernos de financiar sus erogaciones: las considerables diferencias de desarrollo entre las zonas de cada país. Aun cuando no es sencillo lograr información comparable sobre producto regional en la región, basta con señalar que en Brasil y Chile el producto por habitante de la jurisdicción más rica es algo más que cuatro veces mayor que el de la menos desarrollada (estados en el caso de Brasil y departamentos en el de Chile); para los estados de México ese indicador es

superior a seis, al igual que para los departamentos de Guatemala, en tanto que en el caso de las provincias de Argentina, la brecha es de 8.6 (Cetrángolo, 2005). Los procesos de descentralización de funciones, cuando han tenido un avance importante, demandan sólidos esquemas de transferencia de recursos entre regiones y esfuerzos de coordinación y compensación de diferencias de los que deben encargarse los niveles centrales de gobierno o las instancias federales de articulación.

---

Fuente: Oscar Cetrángolo, "Financiamiento municipal para políticas para enfrentar la pobreza urbana en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006, inédito.

Por otra parte, se constata asimismo que el grupo de países con baja imposición comprende tanto a aquellos que tienen ingresos por concepto de recursos naturales, entre los que se cuentan México, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (Canal), como otros que tradicionalmente, y por problemas recurrentes, han enfrentado dificultades para aumentar su carga tributaria (Haití, Guatemala y Paraguay). No puede dejar de señalarse la importancia que tienen las donaciones externas en varios países de la región, aunque no resulta claro si los efectos que ejercen no ha demorado los esfuerzos por captar recursos genuinos.

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación heterogénea, ya que si bien son países pertenecientes a una misma región, tienen entre sí casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y los en desarrollo en cuanto a sus niveles de carga tributaria. En este sentido se observa que el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 10 años ha sido de 32% del PIB, en tanto que en países como Guatemala o Haití ese valor se ha mantenido sistemáticamente por debajo del 10%.

Cuando se compara la situación de los ingresos tributarios en América Latina con la de los países desarrollados, la información antes analizada demuestra la necesaria cautela que se deberá tener al realizar dichos análisis, así como al extraer conclusiones sobre esa base, ya que Brasil, por ejemplo, y los otros países que integran el grupo 1 tienen un nivel de carga tributaria desde comienzos de los años noventa que es cercana o superior a la de Estados Unidos y Japón, mientras que, por el contrario, el resto de los países está en una posición muy distante de la de aquellos países (véase el cuadro I.3).

Esta disparidad intrarregional de los niveles de carga tributaria está señalando las dificultades que implica la formulación de políticas económicas homogéneas, ya que las posibilidades de diseñarlas e implementarlas ciertamente habrán de variar en función de estas disímiles circunstancias.

Cuadro I.3  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES  
LATINOAMERICANOS (INCLUIDAS LAS CONTRIBUCIONES  
A LA SEGURIDAD SOCIAL)  
(En porcentajes del PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2002
América Latina (promedio simple)	14,4	13,8	12,6	14,8	15,7	16,1
Grupo 1	20,6	20,5	23,0	24,4	25,9	26,1
Grupo 2	14,1	13,9	12,0	15,2	15,7	15,9
Grupo 3	10,1	8,6	8,5	9,5	10,5	11,4
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (promedio simple)	32,0	33,6	34,8	35,9	37,2	36,3
Unión Europea 15	36,0	38,8	39,4	40,3	41,8	40,6
Estados Unidos	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	26,4
Japón	25,3	27,4	30,2	27,8	27,1	25,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Como señalan Martin y Martner: “Muchos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico. Pero no es posible avanzar en conclusiones sólidas al respecto: hay países que han crecido satisfactoriamente con un alto nivel de impuestos y muchos otros que tienen un mediocre desempeño macroeconómico y una presión tributaria reducida. Antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema” (Martin y Martner, 2004, p. 16).

Para concluir se señala que si bien en la última década ha habido un generalizado incremento de la presión tributaria promedio en todos los países de la región (México parecería ser la excepción, ya que la carga tributaria del 2004 resultó inferior a la del año 1990), este aumento no ha respondido al nivel de las expectativas, ya que aún subsisten fuertes presiones generadas por gastos no satisfechos, especialmente en relación con los programas de reducción de la pobreza, los problemas de financiamiento de los sistemas previsionales, que continúan siendo un tema latente, y los niveles de inversión pública, que en la mayoría de los países han sido reducidos a una mínima expresión.

## C. La evolución de los sistemas de seguridad social

El estudio de los impuestos o cargas sobre la nómina salarial destinados a financiar programas de seguridad social no puede encararse de manera aislada. Por el contrario, deben considerarse conjuntamente con los beneficios a los que otorgan derechos.

En la medida en que el trabajador asume la carga como un derecho a obtener algún tipo de cobertura, esa carga pasa a ser un salario en especie o diferido. En casos no tan “puros” y más acordes con la realidad de la región, la incidencia del tributo combinada con el tipo de programas que financia determina, en cada circunstancia, la existencia de esta “ilusión tributaria”.<sup>2</sup>

En su versión más pura, cuando el trabajador considera la carga como el pago por una prestación, la decisión de hacer esa carga obligatoria obedece a una razón de tipo “bien meritario” y ni siquiera es necesario incluirla como parte de la presión tributaria del país. No obstante, en general esa situación es más propia de los sistemas jubilatorios de capitalización y los seguros privados y voluntarios de salud. En los restantes casos se está en presencia de algún tipo de redistribución entre beneficiarios. Esta redistribución es más considerable y de efectos inciertos cuando se asocia al compromiso de prestaciones futuras (sistemas de pensiones). En consecuencia, desde este punto de vista no resultaría conveniente comparar la presión tributaria total de los países incluyendo los recursos provenientes de estas cargas, ya que las alícuotas y la recaudación dependerán del tipo de programas y sus alcances. No obstante, en el gráfico I.2 se presentan las presiones tributarias de los países de la región distinguiendo el componente que corresponde a las cargas sobre los salarios.

América Latina es una región caracterizada por el desarrollo temprano de sus sistemas de seguridad social. Aquí la introducción de estos sistemas fue muy anterior a su inicio en los países en desarrollo de otras regiones y, hacia fines de los años setenta, su presencia era generalizada en la región, aunque con importantes diferencias entre países. Fundamentalmente, según sea el caso, estos programas incluyen el otorgamiento de pensiones, seguros de desempleo, cobertura de salud, accidentes del trabajo y asignaciones familiares. De acuerdo con la fecha de introducción de los primeros esquemas de seguridad social (pensiones

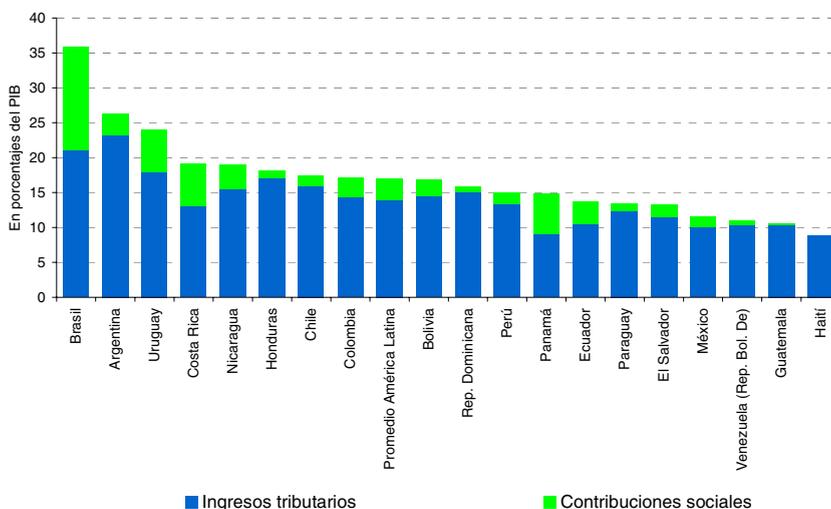
---

<sup>2</sup> La diferencia entre las cargas o aportes que pagan los trabajadores o empleados y las que quedan a cargo de los empleadores bajo la forma de contribuciones sobre la nómina salarial es irrelevante al estudiar sus efectos. Estos incidirán de la misma manera en el bienestar de los trabajadores, independientemente del nombre que reciba el tributo. El desarrollo de este punto puede seguirse en Brittain (1987).

y salud, básicamente), y con el grado de desarrollo alcanzado por estos, Mesa Lago (2005) ha clasificado los países en tres grupos:

- Pioneros de alto desarrollo: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica. Estos países establecieron sus sistemas de seguridad social en los años veinte y treinta (a excepción de Costa Rica), y presentan la mayor cobertura y desarrollo.
- De desarrollo intermedio: Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela. Implementaron sus sistemas en las décadas de 1940 y 1950.
- De desarrollo tardío y baja cobertura: Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

Gráfico I.2  
PRESIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>a</sup> CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Excepto Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México, países para los cuales se presentan datos del gobierno general.

Por diferentes razones, entre las que se cuentan, precisamente, la maduración de muchos de estos esquemas y los cambios en el mercado laboral, durante los últimos 20 años la región ha sido testigo de profundas modificaciones en los alcances de estos programas, la participación del Estado y su financiamiento. De todo ello resultan importantes restricciones para la comparación de los impuestos de este tipo, sin atender a los esquemas de prestaciones. En materia de pensiones, sistemas en los que no se han introducido prestaciones a cargo de administradoras privadas de fondos capitalizables conviven con otros en los que la presencia del sector público está desapareciendo al ser este sustituido por tales entidades privadas (Bolivia, Chile, El Salvador, México); también hay casos en los que el sector público convive con el privado, ya sea porque se trata de sistemas mixtos (Argentina, Uruguay) o paralelos (Colombia, Perú) (Mesa Lago, 2000). Asimismo, en relación con las prestaciones de salud, existen esquemas en cuyo marco las cargas obligatorias son destinadas de manera exclusiva a instituciones públicas de seguridad social (Costa Rica), a los sectores público y privado (Fondo Nacional de Salud (FONASA) e Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) en Chile), o a entes predominantemente privados (obras sociales en Argentina).

Además, la reducción de la cobertura de la seguridad social asociada a la crisis, que tuvo un curso diferente en cada caso, está obligando a diseñar nuevos esquemas en los cuales los recursos contributivos conviven con los de rentas generales. Ello hace aún más compleja la comparación, ya que, en algunos casos, buena parte de la presión tributaria tradicional está sustituyendo cargas sobre la nómina. En Argentina, por ejemplo, las dos terceras partes de las erogaciones del sistema público de pensiones son financiadas con recursos tributarios tradicionales.

En una situación ideal se podría especular sobre un diseño en el que la redistribución entre los trabajadores formales se diera a través de un sistema de seguridad social financiado con cargas sobre la nómina, a la vez que con recursos de la tributación tradicional se financiara la cobertura de la población con menos recursos y sin seguro, lo que significaría redistribuir desde los rentistas hacia los más necesitados. Ello sería posible si en el sistema tributario tradicional tuvieran mayor importancia los impuestos sobre la renta. En cambio, al predominar en la región los sistemas tributarios con impuestos sobre los bienes y servicios o sobre los consumos (en especial las diferentes variantes del IVA), la redistribución hacia los más necesitados implícita en un financiamiento de rentas generales resulta sumamente limitada.

La nueva dinámica de los mercados laborales de la región, caracterizados por una reducción del empleo formal, demanda el diseño de sistemas de seguridad social con una proporción cada vez mayor de financiamiento proveniente de rentas generales. Seguramente sería más transparente un esquema en el que buena parte de las prestaciones (las de salud, sin duda) se financiara con rentas generales y se eliminaran las cargas sobre la nómina salarial. No obstante, los problemas de solvencia de los sectores públicos de la región y las dificultades manifiestas de los sistemas tributarios para lograr elevados niveles de recaudación tributaria tradicional hacen prácticamente imposible pensar en prescindir de esos recursos a corto plazo, aun cuando este puede ser un objetivo a mediano plazo. El caso de Brasil, de todas maneras, con una presión tributaria que supera el 35% del PIB, es la excepción que confirma la regla, ya que la seguridad social en materia de salud se financia con rentas generales, aunque se conserva un importante componente de cargas sobre la nómina con otros destinos.<sup>3</sup>

#### **D. Características de las estructuras impositivas**

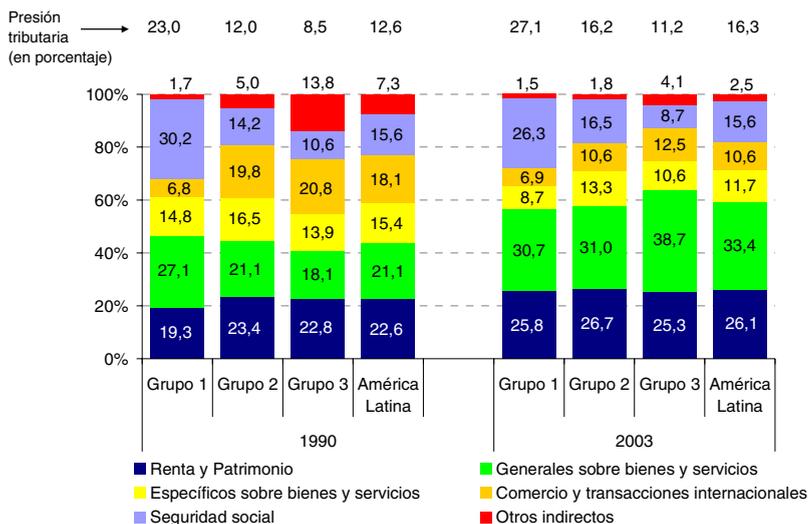
A lo largo del período 1990-2003 también se observan variaciones significativas en cuanto a la composición de las estructuras tributarias (véase el gráfico I.3). Sin embargo, y adelantándose a los análisis siguientes, puede señalarse una serie de hechos estilizados en relación con los cambios en las estructuras tributarias de los países de la región.

En primer lugar, se constata una menor participación de los ingresos provenientes del comercio exterior en el total de los ingresos tributarios, hecho que responde en parte a la desaparición de los impuestos a las exportaciones en toda la región (el caso reciente de retenciones sobre la exportación en Argentina constituye una excepción a la regla general), y en especial a un considerable abatimiento de los aranceles nominales aplicados a las importaciones. Para el conjunto de los países, la participación de estos gravámenes disminuyó del 18% en el año 1990 a cerca del 11% en el 2003, tendencia que ya se manifestaba en la década de 1980.

---

<sup>3</sup> En Brasil, a diferencia de Argentina, se decidió traspasar todas las cargas sobre la nómina al financiamiento de la previsión social y aprovechar para unificar el sistema de salud mediante la incorporación de financiamiento adicional de rentas generales para la salud en reemplazo de las cargas con ese destino. Argentina mantuvo el financiamiento contributivo para las "obras sociales" e incorporó recursos tributarios al financiamiento concurrente del sistema de pensiones.

Gráfico I.3  
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En los cuadros A.1 a A.4 del anexo estadístico se presenta en detalle la estructura tributaria promedio para cada grupo de países y para el total de la región, así como la importancia de cada tributo con respecto al PIB en el período 1990-2003.

En segundo lugar, y de manera correlativa con lo antes indicado, ha surgido un proceso de generalización y fortalecimiento del IVA en toda la región, pues este tributo, que si bien era ya de antigua data en algunos países (Brasil lo adoptó en 1967 a nivel de estados, Ecuador, en 1970 y Argentina, en 1975), se expandió a toda la región —el último en adoptarlo fue República Bolivariana de Venezuela, en el año 1993— habiéndose incrementado su participación en el total de recursos tributarios de un 21% del total a cerca de un 33%.

En tercer lugar, los impuestos a la renta no tuvieron cambios sustanciales en ese período, sino que permanecieron más bien estancados en torno al 25% del total, si bien esta afirmación debiera ser relativizada en el sentido de que durante algunos años pareciera haber existido un mayor peso de los impuestos societarios.

Asimismo, y como un hecho conocido, aunque basado en información insuficiente, se observa que la importancia de la imposición a la renta ha provenido mayoritariamente de la participación de las sociedades (entre el 60% y el 70% del total, según puede verse en el cuadro I.15) y, en menor medida, de los ingresos aportados por las personas naturales o físicas, lo que constituye una característica que se reitera cualquiera sea el nivel de presión tributaria de los países. No obstante, se insiste en la necesidad de mejorar la información sobre esta materia, ya que muchas veces resulta ser insuficiente para hacer una apreciación detallada.

Estos resultados contrastan con los encontrados con respecto a la estructura de la imposición a la renta en los países desarrollados, donde el mayor peso recae en las contribuciones de las familias o personas naturales y, en menor medida, en lo ingresado por las sociedades, lo que refleja la mayor posibilidad de las administraciones tributarias de esos países de controlar la gestión de un gran número de contribuyentes.

Por último, hay dos hechos adicionales que es conveniente destacar. Por una parte, se ha realizado una significativa depuración o reducción del número de impuestos aplicados, especialmente en materia de imposición selectiva, la que actualmente se limita a gravar los bienes y servicios que se podrían denominar inelásticos, como tabacos, bebidas alcohólicas y gasificadas, combustibles y telecomunicaciones, cuya participación en el total de los ingresos ha bajado y responde a las políticas de simplificación de las estructuras tributarias. Por otra parte, se observa el surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias, como débitos y créditos bancarios, gravámenes a las operaciones financieras, y otros tributos “heterodoxos”, con los cuales se busca llegar a un mínimo de participación de la imposición directa.

Este panorama general requiere un análisis algo más detallado a nivel de grupos de países, aunque si bien los resultados antes expuestos no se modifican sustancialmente, presentan algunas características propias respecto del sendero en materia de reforma de las estructuras tributarias. Es así, por ejemplo, que la evolución de los gravámenes al comercio exterior señala que en el grupo 1 el proceso de apertura comercial se presentó con anterioridad a la década de 1990, ya que desde el inicio de esta tales impuestos representaban solo el 6,8% del total y se redujeron al 1,7% en el año 2001 (debe señalarse que las retenciones sobre la exportación dispuestas en Argentina en los años 2002 y 2003 explican que en el país se produjera cambios del 3,6% y del 6,9% en esos dos períodos). En general se observa que en este grupo los recursos por derechos de importación han alcanzado prácticamente un piso y el

margen de reducción futura, si bien existe, resulta ser menor que en los otros dos.

Esta situación no es tan claramente apreciable en el resto de los países (grupos 2 y 3), ya que en estos los recursos provenientes de esa fuente aún mantienen una importante participación, superior al 10%.

Respecto de la evolución de la imposición general sobre bienes y servicios, por el contrario, existe una mayor convergencia entre todos los países que la sitúa en torno al 30% del total, si bien se aprecia un crecimiento más rápido en los países con menor carga tributaria total (grupo 3), debido a que mientras en 1990 estos gravámenes representaban el 18% del total, en el 2003 subieron a un 38%, en concordancia con la reducción de los impuestos al comercio exterior.

En resumen se puede señalar que si bien los resultados observados se orientan en la misma dirección, las circunstancias o momentos en que se han producido los cambios difieren a lo largo del tiempo.

En materia de composición de la estructura tributaria resulta interesante referirse a la participación de los impuestos a la renta y las contribuciones a la seguridad social en cada grupo de países.

A este respecto resalta el hecho de que los países con mayor nivel de presión tributaria ingresen un menor porcentaje de recursos provenientes de la imposición a la renta, pero que, al mismo tiempo, sean los que recaudan mayores recursos por concepto de aportes a la seguridad social. Por el contrario, el peso de los impuestos a la renta resulta ser más elevado en el resto de los países —entre 22% y 23% del total— pero también son estos los que ingresan un menor porcentaje de contribuciones sociales, que oscila entre un 9% y un 16%.

Por último, el creciente grado de informalidad en los mercados, especialmente en los campos laboral y de los micro emprendimientos (ambulantes), observado en la mayoría de los países de la región, no puede dejar de ser señalado, ya que esta situación plantea enormes problemas, aún no resueltos, tanto para el diseño de las normas como para la administración del sistema tributario. Algunos países, como Brasil y Argentina, entre otros, han implementado sistemas sustitutivos para el tratamiento integral de esos grupos de contribuyentes. Otros países han buscado excluir del ámbito impositivo a aquellos considerados como contribuyentes poco rentables para la administración tributaria mediante el establecimiento de montos mínimos de venta o de ingresos no alcanzados. En otras circunstancias, si bien no se han adoptado normas específicas para el tratamiento de este segmento, se registra un incumplimiento elevado de la reglamentación, es decir, se ha optado por convivir con el problema.

Cualquiera fuese la solución seguida, es claro que no ha existido una respuesta eficiente a un problema que incide tanto en el ámbito del diseño de los sistemas tributarios como en el de su administración.

## **1. Análisis de las características de los principales impuestos**

### **a) Impuestos al comercio exterior**

La sostenida reducción de los impuestos al comercio exterior pone de relieve el cambio del modelo económico en las décadas pasadas en comparación con las políticas de sustitución de importaciones vigentes desde los años sesenta.

La disminución de los niveles de protección arancelaria —de acuerdo con los cronogramas de desgravación— y la eliminación de los impuestos a la exportación en casi toda América Latina son el reflejo de este cambio de modelo que, al agotarse, se orientó hacia una salida exportadora. Por otra parte, es factible esperar que esta tendencia continúe, si se considera la creciente presencia de acuerdos de libre comercio, a nivel tanto bilateral como multilateral, que se han suscrito en estos últimos años.

En ese sentido, en el cuadro I.4 se muestra la baja importancia, en términos del PIB, de la recaudación por concepto de impuestos al comercio exterior en los tres grupos de países de la región —en pocos casos supera el 2%— y su caída en el tiempo, que arroja un promedio regional de 1,6% para los años 2000 a 2003. La excepción es Argentina en los últimos años, como resultado de la mencionada reimplantación de derechos de exportación.

Por otro lado, en el cuadro I.5 se muestra la relación entre el monto de impuestos a las importaciones y el valor de estas para los países de la región en un período relativamente reciente (1985 al 2000), aunque con seguridad, si se dispusiese de una serie temporal más prolongada, sería posible observar caídas más abruptas.

Ese descenso es menos considerable en los países del grupo 1 debido a que en la región Brasil ha sido el más “prudente” a la hora de abrir su economía. Este comportamiento es compartido, en diversos grados, por los países con economías más grandes y desarrolladas, pues son los que más sufren a corto plazo los efectos de la liberalización comercial y, por ende, los cabildeos (*lobbies*) empresariales son más intensos, tal como ocurre en Argentina, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia. México y Chile constituyen casos particulares, el primero por su relación con Estados Unidos y el segundo por su grado de especialización.

Cuadro I.4  
AMÉRICA LATINA: IMPUESTOS AL COMERCIO INTERNACIONAL  
(En porcentajes del PIB)

	Promedio 1985-1989	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2003
<b>GRUPO 1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>
Brasil	0,5	0,4	0,7	0,7
Uruguay		1,4	0,4	0,6
Argentina	1,8	0,9	0,7	1,3
<b>GRUPO 2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>
Costa Rica	2,9	3,0	1,8	1,0
Chile	3,2	2,1	1,8	1,0
Honduras		5,0	3,1	2,3
Nicaragua		2,5	4,0	4,3
Panamá		2,6	2,7	1,6
Rep. Dominicana		4,7	4,4	4,1
Colombia	2,2	1,1	1,0	1,0
Perú	2,2	1,5	1,7	1,4
Bolivia	1,9	1,3	1,4	1,1
El Salvador		1,8	1,5	1,1
<b>GRUPO 3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>
Paraguay		1,9	2,2	1,7
México	1,1	1,0	0,6	0,5
Ecuador		1,9	2,2	1,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	1,9	1,7	1,5	1,0
Guatemala		1,7	1,5	1,3
Haití		1,0	1,5	2,1
<b>Promedio América Latina <sup>a</sup></b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000.

<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

Si bien es correcto pensar que la apertura comercial no siempre reduce —a corto plazo— los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior, debido a la existencia previa de cuotas, la eliminación de exenciones y la rebaja de tarifas elevadas, también es correcto prever que a largo plazo habrá un punto a partir del cual la liberalización comercial comenzará a traducirse en una disminución de los recursos obtenidos, hecho que ocurrirá en muchos países, los que irremediamente habrán de adoptar medidas para sustituir los ingresos tributarios perdidos.

Cuadro I.5  
AMÉRICA LATINA: DERECHOS DE IMPORTACIÓN EFECTIVOS  
(Como porcentaje del valor de las importaciones)

País	1985	1990	1999-2000
<b>GRUPO 1</b>	<b>12,1</b>	<b>11,2</b>	<b>7,1</b>
Brasil	6,6	10,5	7,9
Uruguay	13,5	12,7	5,3
Argentina	16,2	10,4	8,2
<b>GRUPO 2</b>	<b>13,3</b>	<b>10,3</b>	<b>6,0</b>
Costa Rica	10,6	10,3	2,7
Chile	16,7	10,4	5,8
Honduras	18,8	13,0	6,5
Nicaragua	6,4	8,6	2,8
Panamá	10,9	11,4	5,5
Rep. Dominicana	14,6	10,6	8,6
Colombia	14,8	18,5	8,0
Perú	28,2	11,0	10,9
Bolivia	7,9	4,8	6,2
El Salvador	4,3	4,7	3,2
<b>GRUPO 3</b>	<b>13,2</b>	<b>9,0</b>	<b>5,9</b>
Paraguay	5,1	5,9	4,7
México	...	...	1,9
Ecuador	24,3	13,1	8,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	11,4	10,0	9,2
Guatemala	11,9	7,0	5,2
Haití	...	...	...
<b>Promedio América Latina <sup>a</sup></b>	<b>13,0</b>	<b>10,2</b>	<b>6,4</b>

Fuente: V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000 y A. Barreix y L. Villela, "Integración y comercio en América: impacto fiscal de la liberalización comercial en América", Nota periódica, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero de 2004.

<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

En el análisis realizado por Barreix y Villela se hace referencia a la pérdida estimada de recursos como resultado de la firma de tratados de libre comercio a nivel regional; a este respecto distinguen cinco tipos de efectos distintos: directos (reducción de las tasas nominales del arancel), indirectos (reducción de la base imponible de otros gravámenes asociados a la rebaja del arancel), elasticidad (aumento del volumen de los bienes desgravados y aumento de la recaudación de los impuestos internos), sustitución (desvío de comercio entre áreas gravadas y libres), e inducidos (cambios motivados por la nueva estructura de producción y consumo) (Barreix y Villela, 2004, pp. 12 y 14).

Como indican los autores, “desde el punto de vista del proceso de liberalización comercial y rebaja arancelaria, los desafíos futuros son los de evaluar cuantitativamente los efectos fiscales de las medidas ya adoptadas y las que se prevean para el futuro, y decidir que hacer respecto de la política fiscal en general o sea: compensar pérdidas de ingresos con otros impuestos, rebajar gastos o aceptar un mayor déficit fiscal”.

En el mismo sentido, Bronchi y Chua se refieren al efecto que tendrá el TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y precisan que los ingresos de los gobiernos se verán afectados de manera “directa” o estática, debido a la reducción tanto de los niveles arancelarios como de los tributos internos sobre un valor constante de importaciones y, al mismo tiempo, por los efectos “indirectos”, resultantes de cambios en los volúmenes de importación con motivo de las reformas adoptadas. Asimismo, señalan el efecto potencial que puede tener el “desvío de comercio” originado por nuevas importaciones desde Estados Unidos en sustitución de las que antes provenían de terceros países y que quedarán sujetas al arancel externo común de la región (Bronchi y Chua, 2005, p. 41).

En los cuadros siguientes se ilustran algunos de los cálculos realizados en los últimos años sobre la importancia de las consecuencias de un TLC con Estados Unidos en los casos de la Comunidad Andina (véase el cuadro I.6) y de Centroamérica (véase el cuadro I.7). A corto plazo (efectos directos), las repercusiones pueden no ser tan importantes en términos del PIB, aunque sí en términos de los ingresos tributarios de algunos de estos países. Además, los efectos cobran mayor gravitación si se considera el largo plazo y, más aún, el posible desvío de comercio.

Dados los actuales niveles de protección arancelaria de los países, es de esperar que los futuros programas de liberalización comercial, sean unilaterales o negociados, tengan efectos recaudatorios más inmediatos que los originados por los procesos de apertura comercial de décadas pasadas; es por ello que es preciso estar más atento a las políticas tributarias sustitutivas a fin de que no se reduzca el nivel de los ingresos fiscales. Este proceso plantea un considerable desafío no solo en cuanto al diseño de las políticas, sino también a las administraciones tributarias, que tendrían que responder de manera más inmediata —y por lo tanto con un menor plazo de notificación— a los cambios necesarios, ya que resulta evidente que bajo cualquier posible alternativa tributaria, el proceso de gestión será más complejo.

Cuadro I.6  
EFECTOS ARANCELARIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE UN TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

País	Porcentaje ingresos tributarios	Porcentaje PIB
Bolivia	3,0	0,4
Colombia	3,7	0,5
Ecuador	5,3	0,6
Perú	3,5	0,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	5,7	0,5

Fuente: A. Barreix y L. Villela, "Integración y comercio en América: impacto fiscal de la liberalización comercial en América", Nota periódica, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero de 2004.

Cuadro I.7  
PAÍSES CENTROAMERICANOS: PÉRDIDAS DE RECAUDACIÓN POR EL TRATADO  
DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y  
ESTADOS UNIDOS

	En el primer año		En el largo plazo			
	Porcentaje PIB	Porcentaje ingresos tributarios	Efectos estáticos		Desvío comercio de 35%	
			Porcentaje PIB	Porcentaje ingresos tributarios	Porcentaje PIB	Porcentaje ingresos tributarios
Costa Rica	0,32	2,37	0,33	2,44		
El Salvador	0,09	0,76	0,32	2,70		
Guatemala	0,16	1,99	0,50	6,22		
Honduras	0,22	1,35	0,61	3,74	1,01	6,20
Nicaragua	0,05	0,23	0,35	1,61	0,51	2,35
Promedio simple	0,17	1,34	0,42	3,34	0,76	4,27

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Occasional Paper*, N° 243, Washington, D.C., 2005.

La pérdida de recursos por concepto de impuestos al comercio exterior lleva necesariamente a la pregunta sobre cuál habrá de ser la forma de recuperar esos ingresos en el futuro, ya que en circunstancias pasadas los países apelaron, de manera casi unánime, a la aplicación del IVA.

Nuevamente una observación de la información sobre la estructura tributaria de los tres grupos de países muestra que la pérdida de recursos vinculados al comercio exterior se compensó con un aumento de los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente bajo la forma de impuestos al valor agregado), ya que, como sugieren los datos, la participación de los ingresos tributarios indirectos ha permanecido estable a lo largo del período analizado. No obstante, es necesario volver a precisar que un análisis más completo requeriría extender la cobertura de

los datos a las dos décadas precedentes, lo cual tropieza con serios problemas de confiabilidad de las estadísticas.

Para concluir este análisis es interesante señalar las observaciones formuladas por Baunsgaard y Keen, quienes al analizar para un panel la información de 125 países durante 25 años (1975-2000) se preguntan si estos han logrado compensar las reducciones de los impuestos al comercio exterior mediante el aumento de sus ingresos tributarios internos o locales (Baunsgaard y Keen, 2005, p. 22).

En ese sentido, las respuestas resultan sumamente interesantes y son claramente afirmativas para los países desarrollados con altos niveles de ingreso, mientras que para aquellos con ingreso medio hay signos evidentes de que la compensación se ha logrado en el rango de un 45% a un 60% de los recursos nacionales por cada dólar de ingreso perdido; por último, en el caso de los países pequeños, la recuperación ha estado lejos de ser completa y, en el mejor de los casos, ha sido del 30% por cada dólar perdido.<sup>4</sup>

En conclusión, Baunsgaard y Keen subrayan el hecho de que siendo estos países los que necesitan mayores recursos tributarios para financiar los programas de erradicación de la pobreza y de fortalecimiento del desarrollo, además de ser notoriamente afectados por la competencia tributaria internacional, los pronósticos respecto de posteriores repercusiones de la liberalización del comercio no dejan de mostrar problemas.

#### **b) Impuestos generales al consumo**

Como ya se ha mencionado, en los últimos 30 años el fenómeno tributario más importante en América Latina ha sido la incorporación del IVA en las estructuras tributarias de todos los países. En el cuadro I.8 se indica para cada uno de ellos la fecha y las tasas con las que este impuesto se puso en vigencia.

No obstante, la estructura del IVA fue modificándose con los años; originalmente nació como un tributo destinado a obtener recaudación para mejorar o recuperar el nivel de ingresos tributarios, pero sin mayor preocupación por sus efectos en términos de neutralidad asignativa, a tal punto que partió como un gravamen esencialmente sobre bienes y algunos servicios, sobre la base de una lista positiva. Ejemplo de ello es la estructura del IVA de los estados federados (Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios, ICMS) de Brasil y la que tenía Argentina en 1975, año en que se puso en vigencia.

---

<sup>4</sup> El listado de los países considerados en cada grupo figura en el cuadro II.4.

Cuadro I.8  
ALÍCUOTAS GENERAL Y ESPECIALES DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO  
(En porcentajes)

	Fecha introducción	Tasa inicial	Julio 1992	Julio 2000	2004	Tasas especiales
<b>GRUPO 1</b>		<b>17,3</b>	<b>20,2</b>	<b>21,5</b>	<b>21,5</b>	
Brasil	Enero 1967	15	20,48 <sup>a</sup>	20,48 <sup>a</sup>	20,48 <sup>a</sup>	22
Uruguay	Noviembre 1987	21	22	23	23	14
Argentina	Enero 1975	16	18	21	21	10,5;27
<b>GRUPO 2</b>		<b>10,0</b>	<b>11,0</b>	<b>13,2</b>	<b>14,1</b>	
Costa Rica	Enero 1975	10	8	13	13	10
Chile	Marzo 1975	20	18	18	19	
Honduras	Enero 1976	3	7	12	12	15
Nicaragua	Enero 1975	6	10	15	15	10 <sup>b</sup>
Panamá	Marzo 1977	5	5	5	5	10
Re. Dominicana	Enero 1983	6	6	8	16	6
Colombia	Enero 1975	10	12	15	16	7;10;20;35
Perú	Julio 1976	20	18 <sup>c</sup>	18 <sup>c</sup>	19 <sup>c</sup>	
Bolivia	Octubre 1973	10	14,92 <sup>d</sup>	14,92 <sup>d</sup>	13	
El Salvador	Septiembre 1992	10	...	13	13	
<b>GRUPO 3</b>		<b>9,0</b>	<b>9,4</b>	<b>12,1</b>	<b>12,5</b>	
Paraguay	Enero 1992	10	10	10	10	
México	Enero 1980	10	10	15 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	10
Ecuador	Julio 1970	10	10	12	12	
Venezuela (Rep. Bol. de)	Octubre 1993	10	....	15,5	16	8
Guatemala	Agosto 1983	7	7	10	12	
Haití	Noviembre 1982	7	10	10	10	
Promedio América Latina		10,8	12,1	14,2	14,8	
Desviación estándar América Latina		5,2	5,4	4,6	4,4	

Fuente: Para las cifras de 1992 a 2000: V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000; para las cifras de 2002 y 2003: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá y para las cifras de 2004 y tasas especiales: Diálogo Internacional sobre Fiscalidad e información oficial de los países.

<sup>a</sup> Tasa efectiva correspondiente al Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), de competencia de los estados federados. La tasa establecida en la legislación es del 17% o el 18%.

<sup>b</sup> La tasa especial corresponde al cemento y ha sido fijada en un 12% para el 2005 y en un 15% para el 2006.

<sup>c</sup> Incluye una tasa del 2% de promoción municipal.

<sup>d</sup> Tasa efectiva (la establecida en la legislación es de un 13%).

<sup>e</sup> En zonas fronterizas, la tasa es del 10%, excepto para la enajenación de inmuebles, caso en que se aplica un 15%.

Con el transcurso del tiempo se produjo un cambio sustancial en la forma de estructurar el gravamen, que respondió a los criterios de la Sexta Directiva de la Comunidad Económica Europea (CEE) en el año 1977; fue así que su base imponible se extendió a la totalidad de los bienes y servicios, excepto algunos especificados en una lista negativa. En ese sentido, el objetivo del gravamen ya no fue solo el de capturar mayores recursos tributarios, sino el de hacerlo, además, en un ambiente de neutralidad económica y de mejoramiento de la competitividad internacional, acorde con el modelo exportador adoptado por muchos países.

En su estructura general, el IVA puede definirse como un impuesto al consumo, dado que otorga créditos sobre los bienes de capital, que para su determinación sigue el criterio de deducción financiera, lo que permite el control cruzado entre vendedores y compradores por los créditos expresados en las facturas, y que aplica un principio jurisdiccional sustentado en el concepto del destino, de manera tal que el ajuste se efectúe a nivel del consumidor y se eviten las distorsiones arancelarias que implicaría gravar de igual manera los bienes importados que los producidos internamente.

Si bien estos principios son globalmente respetados en la mayoría de los países (la reforma impulsada por el diputado Kandir en Brasil acercó al ICMS a estos criterios), existe una serie de desvíos de la norma general que lentamente se van corrigiendo con las sucesivas reformas, por lo que en ese sentido podría decirse que el signo de estas es positivo. Solo un país (Belize) adoptó el IVA (1996) y, posteriormente, lo derogó (1999), convirtiéndose, por lo tanto, en la excepción a la norma general.

Como ejemplo puede citarse el caso de Costa Rica, que mantiene aún el criterio de deducción de créditos sobre la base de la incorporación física de los bienes, aunque en el proyecto de reforma que está debatiéndose en el Congreso se revierte este principio a favor del de deducción amplia.

Asimismo, hay que tener en cuenta experiencias como la de Argentina, país en el que la devolución de los créditos a los exportadores ha mostrado reiteradas demoras, esencialmente por limitaciones fiscales, lo que ha representado un costo financiero adicional para el sector, así como también un alejamiento del criterio general en cuanto al reconocimiento del crédito por la compra de bienes de capital, a los que se les da el tratamiento de saldos técnicos y no de libre disponibilidad, lo que lo aparta del principio estricto del IVA de consumo, aunque en los últimos años ambos aspectos han tendido a ser corregidos.

Si bien la presentación de un recorrido país por país resultaría tediosa, interesa señalar dos aspectos. Uno es el referido al nivel y estructura de las tasas del gravamen, y el otro, al tratamiento de las exenciones existentes.

Respecto del primero se observa que, de manera sistemática, el promedio simple de las tasas nominales de los países aumentó de un 11% a un 15% desde el año inicial —cualquiera este hubiese sido— hasta mediados de 2004. Esta observación es válida para los tres grupos, aunque los niveles son mayores en el grupo 1 y menores en el 3, mientras que el grupo 2 muestra porcentajes similares al promedio regional. Cabe mencionar algunas excepciones: los casos de Chile y Perú, que al principio tuvieron una tasa del 20%, que posteriormente se redujo al 18%, para luego elevarse al 19%; también el de Argentina, que empezó con una tasa del 16%, la que luego sufrió altibajos hasta volver a ese nivel en 1991, después de lo cual, finalmente, tomó un camino ascendente que la llevó al 21% actual; en Panamá la tasa se mantuvo constante en su nivel inicial del 5%, y en Paraguay permaneció en un 10% desde su implementación.

Asimismo, de los 19 países considerado en el cuadro I.8, nueve tienen tasas diferenciales, en su mayoría inferiores a la tasa general, aunque esta también es superada en algunos países (Argentina, Colombia y Panamá).

Los costos y beneficios del empleo de tasas únicas o diferenciales son extensamente tratados por Ebrill, Keen, Bodin y Summers, quienes señalan que, tanto por motivos administrativos y de cumplimiento como por la propia experiencia de los países, el uso de una sola tasa resulta ser más positivo; también subrayan que los efectos en términos redistributivos que se pueden lograr con el empleo de tasas múltiples son reducidos (Ebrill y otros, 2001, p. 82).

Por otra parte, mientras las tasas diferenciales producen mayores beneficios para los países en desarrollo, es también en estos donde los que los problemas de administración y control de un tributo con tasas múltiples son más difíciles.

Tanzi argumenta que mientras las consideraciones de eficiencia, por un lado (*sustentadas en los criterios de tributación óptima que indican que cuanto menor la elasticidad precio de los bienes más elevada debiera ser la tasa del tributo —regla de la elasticidad inversa—*) [el destacado es del autor] y las de equidad, por el otro, favorecen el uso de tasas múltiples, las consideraciones prácticas y administrativas, así como los argumentos sostenidos sobre los principios de elección pública favorecen el uso de tasas únicas sobre bases impositivas amplias (Tanzi, 2000, p. 16).

De todas maneras resulta claro que este aspecto constituye una cuestión de importancia primordial en los debates sobre política tributaria en los países.

En otros ámbitos se observa también que el avance en materia de coordinación tributaria registrado en los últimos años tanto en la Comunidad Andina como en el Mercado Común Centroamericano (MCC) pone también sobre el tapete la discusión en cuanto al nivel de las tasas aplicadas por cada uno de los países.

Mientras que en los países del MCC se ha producido un proceso de convergencia natural inducido por su proximidad espacial, de manera tal que actualmente sus tasas varían en el rango del 12% al 16% (con la excepción de Panamá, con una tasa del 5%), en la Comunidad Andina se acordó aplicar un esquema de tasa general, que puede variar entre un mínimo de 12% y un máximo de 19%; también se pueden tener tasas especiales, cuyo nivel no puede alejarse más de un 30% de la tasa general fijada por cada país.

El segundo aspecto controvertido en la aplicación del IVA es el de la amplitud de las bases imponibles del gravamen y del procedimiento para otorgar exenciones. Al respecto y como se señala en las conclusiones de la Conferencia sobre el IVA organizada por el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (Roma, marzo de 2005, p. 17), en general se aconseja acotar la lista de exenciones, limitándola a los servicios básicos educativos, de salud y financieros; las exenciones suelen justificarse por las dificultades para gravar el bien o el servicio (como en el caso de la exención de los servicios financieros) o por la conveniencia práctica de utilizarlas como sustituto de una tasa reducida (Diálogo Internacional sobre Fiscalidad, 2005, p. 17).

En principio es sabido que las exenciones destruyen la lógica básica del IVA, por ser este un híbrido entre la imposición a tasa general y la imposición a tasa cero. Por ello las exenciones traen aparejada la introducción del efecto de cascada, comprometen el principio del destino, incentivan la elusión mediante la práctica de la integración vertical y, especialmente, ponen en marcha una serie de solicitudes de exención que retroalimentan el proceso con un efecto de "bola de nieve", ya que al crear una exención para un bien o sector se genera presión para que se exima a los que están directamente relacionados; por último, todo esto torna más complejo el proceso de administración del tributo.

Este último factor es especialmente importante en aquellos países en los que, a fin de evitar las distorsiones antes indicadas, se otorgan exenciones locales a ciertos bienes o servicios, sustentadas en la aplicación de la "tasa cero", lo que implica generar una cadena de devoluciones de

créditos fiscales a los productores de insumos de bienes exentos, o bien se opta por eximirlos, lisa y llanamente, amplificando la magnitud del efecto que se trató de evitar.

No obstante, ciertamente el tema de la reducción de las exenciones es recurrente en los países de América Latina, alguno de los cuales han avanzado en el proceso de ampliar la base imponible, como en los casos de Chile y El Salvador, mientras que otros —especialmente en la subregión centroamericana— continúan utilizando la tasa cero para los productores nacionales.

En lo que respecta al tratamiento otorgado al sector financiero, si bien en Argentina se lograron progresos en este campo al incorporar las actividades financieras a la base del gravamen, la recomendación más usual al respecto —básicamente debido a las dificultades administrativas de aplicación y control— ha sido la de dejar a este sector fuera del ámbito de la imposición del tributo.

Este conjunto de factores explica la evolución que ha tenido la recaudación del impuesto y que se refleja en el cuadro I.9, en el que se muestran los promedios quinquenales desde 1990 en adelante. El promedio regional pasó de un 3,5% del PIB a un 5,1%, niveles similares a los del grupo 2. Por su parte, el grupo 3 registró alzas mayores, de un 2% a un 4,1%, mientras que el grupo 1, que contaba con una recaudación más considerable desde 1990, solo subió de un 7,1% del PIB a un 8%.

En lo que respecta al nivel de recaudación del IVA, resulta usual analizar el grado de eficiencia con que este se genera, para lo cual se aplica el concepto de productividad del gravamen o, en otros casos, el coeficiente de eficiencia-C.<sup>5</sup> A partir de este último indicador, Aizenman y Jinjarak enumeran una serie de factores que explican la eficiencia recaudatoria y señalan que según sugiere la teoría, dicha eficiencia está determinada por consideraciones de política económica —el coeficiente se reduce en presencia de polarización e inestabilidad política— y por factores estructurales, que inciden en la facilidad para evadir el gravamen —entre los que mencionan el grado de urbanización, la participación del sector primario en la estructura económica y el grado de apertura comercial. Para cuantificar el coeficiente de eficiencia-C estos autores trabajaron con datos de una muestra de 44 países para el período 1970-1999; su conclusión fue que los resultados eran consistentes con lo indicado por la teoría, en el sentido de que la duración del régimen

---

<sup>5</sup> La productividad se define como el porcentaje de la recaudación del IVA con respecto al PIB dividido por la tasa general del tributo. Cuando el porcentaje de recaudación del IVA se establece en relación con el consumo privado dividido por la tasa del tributo, se obtiene el denominado coeficiente de eficiencia-C.

político, así como la fluidez de la participación política, incrementaban el coeficiente de eficiencia, al igual que lo hacían el grado de urbanización del país y la apertura comercial, mientras que, por otra parte, esta disminuía si la participación del sector agropecuario era mayor (Aizenman y Jinjarak, 2005).

Cuadro I.9  
IMPUESTOS GENERALES AL CONSUMO  
(En porcentajes del PIB)

	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2003
<b>GRUPO 1</b>	<b>7,1</b>	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>
Brasil	7,5	7,6	8,3
Uruguay	7,1	8,0	8,0
Argentina	6,7	8,9	7,8
<b>GRUPO 2</b>	<b>3,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>
Costa Rica	4,0	4,8	4,8
Chile	7,6	7,7	8,0
Honduras	2,9	4,4	5,5
Nicaragua	1,5	2,2	2,7
Panamá	1,6	1,7	1,4
República Dominicana	2,1	2,8	3,7
Colombia	3,2	4,5	5,3
Perú	3,6	5,5	4,9
Bolivia	3,4	5,3	6,0
El Salvador	3,8	5,9	6,0
<b>GRUPO 3</b>	<b>2,0</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>
Paraguay	1,7	4,4	4,2
México	3,0	3,0	3,6
Ecuador	3,1	3,8	6,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,5	4,3	4,2
Guatemala	2,5	3,6	4,5
Haití	1,0	1,7	2,5
<b>Promedio América Latina<sup>a</sup></b>	<b>3,5</b>	<b>4,7</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre del 2000.

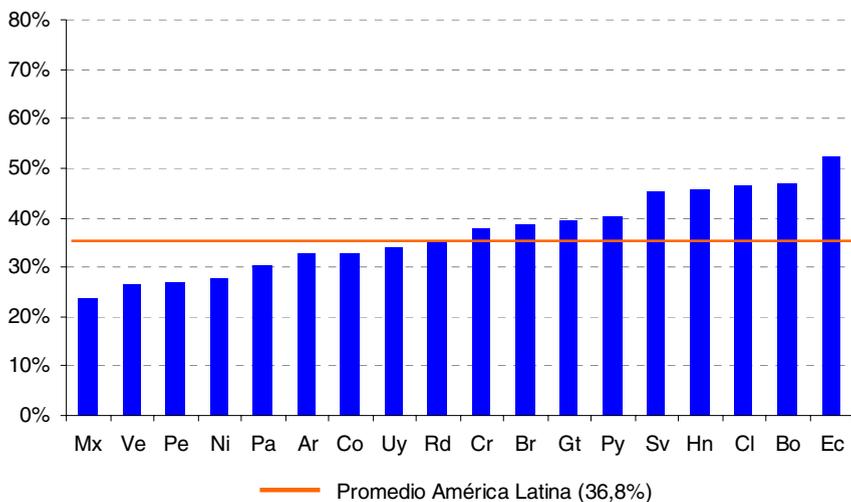
<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

Las consideraciones anteriores, así como las expuestas por Ebrill en lo que respecta a la importancia del ingreso per cápita y el grado de alfabetización tienen el valor de relativizar los resultados alcanzados por los distintos países en cuanto al grado de eficiencia recaudatoria del gravamen, al indicar que este no es solo una función que dependa del

grado de eficiencia de la administración tributaria y de la amplitud de la base imponible como suele señalarse en muchos escritos (Ebrill y otros, 2001, op. cit.).

Martin y Martner han computado los coeficientes de eficiencia—C del año 2002 para 18 países de América Latina (véase el gráfico I.4). Según sus resultados, el promedio para el conjunto de los países se sitúa en torno al 37%, con Ecuador cercano al 50% y México en el extremo opuesto, con un coeficiente del orden del 23%. Al respecto se recuerda que Ecuador mantiene una tasa única del IVA —actualmente del 12%, pero que fue del 10% en el momento del inicio del gravamen— y una base imponible amplia, mientras que México, por su parte, si bien tiene solo dos tasas (15% y 10%), otorga la tasa cero para las exenciones establecidas en la ley (Martin y Martner, 2004, p. 30).

Gráfico I.4  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFICIENCIA RECAUDATORIA  
DEL IVA, 2002<sup>a</sup>



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Las cifras de recaudación del IVA para Argentina y Brasil (ICMS) se refieren a la cobertura del gobierno general.

Para cerrar la exposición acerca de algunos de los factores determinantes de los ingresos de este tributo, no pueden dejarse de lado dos aspectos. Por una parte, la relación entre la recaudación del IVA y el grado de apertura de la economía, ya que cuanto mayor sea el coeficiente de importaciones más factible es capturar la recaudación del IVA directamente en la aduana —obviamente con un alto grado de cumplimiento—, a tal punto que en la práctica en las aduanas de la mayoría de los países se recauda más IVA que derechos arancelarios. En general, se registran coeficientes en torno al 40%-50% de ingresos del IVA provenientes de las importaciones, hecho que contribuye a reducir los índices de evasión al facilitar una primera captura de recursos a nivel de aduanas.

Por otro parte, y en sentido contrario, la creciente informalidad de los mercados de bienes y servicios plantea —como se ha señalado— un enorme desafío. Las operaciones no facturadas (‘en negro’) rompen el eslabonamiento de las cadenas de seguimiento y debilitan el proceso de control, cuya base es la facturación. El hecho resulta ser de importancia no solo por su incidencia recaudatoria, sino más aún por las alteraciones de la neutralidad del gravamen y las distorsiones económicas que causa, al afectar de manera desigual a distintos contribuyentes.

### **c) Impuestos selectivos al consumo**

Varios son los argumentos mencionados en la teoría para justificar la aplicación de impuestos selectivos sobre bienes y servicios. Figuran entre ellos los siguientes: i) complementar los efectos de la aplicación del IVA, dadas las ventajas de que este impuesto tenga una tasa única; ii) desestimular el consumo o producción de bienes que generan externalidades negativas (protección del medio ambiente); iii) mejorar el efecto distributivo del sistema tributario en su conjunto al gravar bienes denominados “suntuarios”, y iv) formalizar la aplicación del “principio del beneficio” mediante cargos a los usuarios de determinados bienes o servicios prestados por el Estado.

En contraste con estos objetivos, del análisis de las estructuras tributarias de los países de América Latina surgen dos aspectos destacables: primero, que el uso de los impuestos selectivos se orienta casi exclusivamente a la captura de mayores ingresos tributarios al gravar bienes o servicios con baja elasticidad precio, y segundo, que dadas las limitaciones que enfrentan las administraciones tributarias, el proceso de cambio a lo largo de los años ha tendido sustancialmente a buscar una simplificación y reducción de los bienes y servicios gravados, al punto que actualmente el grueso de la recaudación proviene de los impuestos

sobre tabacos, bebidas (alcohólicas y analcohólicas), vehículos, gasolina y servicios de telecomunicaciones.

En ese sentido puede señalarse que el propósito de simplificar las estructuras tributarias vía la concentración de la recaudación en pocos gravámenes a fin de mejorar la eficiencia administrativa ha tenido mayor prioridad que los objetivos antes mencionados, lo que ha reducido el instrumental tributario de que disponen los países.

Por otra parte, debido a la concentración de la imposición al consumo en pocos bienes y a la importancia recaudatoria que estos tienen, se ha puesto el acento en la necesidad de coordinar su tratamiento tributario entre países, especialmente cuando estos tienen fronteras comunes —como ocurre con los del MCC o del Mercosur— a fin de evitar los problemas del contrabando, que surgen cuando la imposición efectiva difiere sustancialmente, como es frecuente observar en el caso de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles.

A modo de ejemplo de lo recién indicado, en el cuadro I.10 se muestran las tasas aplicadas a los principales consumos selectivos en Centroamérica en el 2002, lo que permite apreciar las similitudes y discrepancias entre los países de la subregión. Resaltan Costa Rica por sus tasas más elevadas que el promedio, y El Salvador y Guatemala por tenerlas más bajas.

Si algún caso puede señalarse respecto de la falta de estabilidad de las normas tributarias, el de la imposición selectiva resulta ser el más adecuado. Son tan frecuentes y constantes las modificaciones de las tasas, y tantas las alternativas para su aplicación en casi todos los países, que llegar a tener un cuadro actualizado de los distintos niveles de imposición vigentes que se mantenga por más de un año resulta ser una tarea ímproba. Por ello, los casos incluidos en el cuadro siguiente deben tomarse solo como ejemplos en cuanto a niveles de imposición, que seguramente ya no estarán vigentes al concluir este documento.

Mención especial merece el caso de la imposición a los combustibles. En general, este tipo de gravamen aporta la mayor parte de la recaudación de impuestos selectivos, pudiendo llegar a la mitad o más de esos ingresos. En particular, se sabe que responden al principio del beneficio y que su recaudación se destina, casi siempre, al financiamiento de fondos viales para obras de infraestructura, por lo cual la importancia de estos recursos está directamente relacionada con las demandas de cada sociedad a este respecto.

Cuadro I.10  
CENTROAMÉRICA: TASAS DE IMPOSICIÓN SELECTIVA

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
<b>Bienes representativos<sup>a</sup></b>							
Cigarrillos	95,0%	39,0%	100% del precio de venta en fábrica sin impuesto y la base imponible no podrá ser menos que el 46% del precio de venta	47,5% sobre el precio de venta final sin impuesto	43,0%	32,5% del precio al consumidor	13,44 pesos por paquete de 20 unidades + 0,10 peso por paquete de 20 unidades de cigarrillos rubios
Cervezas	10% + 1,80 colones por ml de alcohol (hasta 15% de alcohol), 2,15 colones (de 15% a 30%) o 2,48 colones (más de 30%)	20% + 0,057 dólar por cada 1% de volumen de alcohol por litro de bebida	2 quetzales por litro	0,1710 dólar por litro y por grado de alcohol	36% (latas) y 33% (otras)	0,1325 dólar por litro	302,99 pesos por litro de alcohol absoluto
Ron			12 quetzales por litro	10% + 0,8936 dólar por litro y por grado de alcohol	37,0%	0,035 dólar por grado de alcohol por litro	160,85 pesos por litro de alcohol absoluto + 1,50 pesos por litro importado
Gaseosas	8,69 colones por cada 250 mililitros	10,0%	0,2%	0,0213 dólar por litro	14,5%	5,0%	1/3 de centavos de peso por envase de 330 cc
Nafta premium	132,75 colones por litro	0,20 dólar por galón	4,7 quetzales por galón	1,1589 dólares por galón	0,6985 dólar por galón	0,60 dólar por galón	1,16 dólares por galón

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a algún mes del año 2005.

Más allá de los problemas que comparte con los demás consumos selectivos (como la posibilidad de contrabando, si se aplican tasas muy elevadas), existen otros inconvenientes típicos de este bien, debido a que se caracteriza por ser un insumo difundido. Entre ellos se puede mencionar el uso de tratamientos diferenciales para distintos sectores, como en el caso de los productores de electricidad, que en algunos países quedan exentos de los impuestos sobre el consumo de combustibles, lo que obliga a la administración tributaria a realizar un esfuerzo extra para controlar el uso indebido de esta exención.

Por otro lado, existe un tema de creciente importancia que merece ser subrayado y que tiene que ver con la estabilidad del nivel de las tasas aplicadas al petróleo y sus derivados y al posible margen que existirá en el futuro para gravar este tipo de bienes. El precio del crudo WTI (*West Texas Intermediate*) aumentó casi 40% a lo largo del año, y poco menos de 200% en menos de cuatro años, mientras que el precio de la gasolina ha subido 85% y 240%, respectivamente.<sup>6</sup> Dado el notable incremento que ha registrado el valor de esta materia prima en los últimos años, no parece prudente, desde el punto de vista macroeconómico, que los países importadores de petróleo sobrecarguen su precio y el de sus derivados con impuestos, dados los posibles efectos recesivos que esto podría acarrear, además de socavar la competitividad de la economía en su conjunto.

Hace ya algún tiempo que algunos países han adoptado impuestos que funcionan como una especie de sistema de banda de precios para atenuar las posibles consecuencias de las fluctuaciones de los valores de importación en sus economías, lo que ha llevado a renunciar a recursos tributarios con los cuales se contaba al elaborar el presupuesto anual. Esto da lugar a serias dudas sobre la sostenibilidad de esta importante fuente de ingresos para los países importadores de petróleo.

Por otra parte, los países exportadores de este bien (sea o no en ellos el petróleo de propiedad pública), están obteniendo beneficios extraordinarios que difícilmente se sostendrán en el tiempo, por lo que no deberían ser asumidos como fuente permanente de financiamiento del gasto público corriente, ya que son susceptibles de fluctuaciones en el futuro cercano. En estos casos, lo más razonable parecería ser la utilización de parte de tales beneficios para crear algún fondo anticíclico.

En conclusión, el hecho de que la administración de los impuestos sobre bienes selectivos requiere un esfuerzo relativamente menor que el

---

<sup>6</sup> Según datos de Bloomberg, L.P. para el precio actual (*spot*) del crudo *West Texas Intermediate* (WTI) y el precio futuro (HU1) de la gasolina NY UNL en la Bolsa de Valores de Nueva York a mediados de septiembre de 2005.

de controlar otros gravámenes los ha convertido en objeto permanente de toda reforma tributaria en los países latinoamericanos, de lo que ha resultado un incremento de sus efectos en términos de incidencia distributiva, ya que en numerosos estudios se señala el carácter regresivo de gravámenes aplicados, por ejemplo, al kerosén o al gas licuado, combustibles de uso generalizado en la mayoría de los hogares pobres.

Esto plantea entonces la necesidad de analizar el balance más adecuado entre la recaudación que generan estos tributos —como resultado de su gran volumen de ventas, sus pocos productores, su demanda inelástica, la fácil definición del hecho imponible y la ausencia de sustitutos cercanos— y, por la otra parte, la posibilidad de utilizarlos como complementos de una imposición más progresiva, dado el escaso peso que tienen en los países los impuestos a la renta personal y la notoria ausencia de la imposición patrimonial.

El panorama descrito permite entender la relativa estabilidad de la recaudación por estos conceptos desde 1990 al 2003, según se muestra en el cuadro I.11.

Esta estabilidad —con oscilaciones en torno al 2% para la región y al 2,5%, 2,2% y 1,2% para los grupos 1, 2 y 3, respectivamente— no refleja la continua serie de reformas a la que han sido sometidos los distintos componentes, tanto en cuanto a la supresión de antiguos impuestos y a la creación de muchos otros, más modernos —vinculados al surgimiento de ciertos servicios muy presuntamente considerados suntuarios—, como también a las modificaciones de las alícuotas de dichos componentes. Sin embargo, al examinar los datos sobre cada país puede apreciarse mejor que los cambios en esta materia han sido la norma.

#### **d) Impuesto a la renta**

Así como en las décadas pasadas la participación del IVA en la estructura tributaria ha tenido un incremento significativo, el aporte del impuesto a la renta solo ha logrado subir levemente. Tal como se observa en el gráfico I.3, los datos para el año 2003 indican que cualquiera sea el nivel de la carga tributaria del país, en todos ellos la recaudación de este gravamen se ha nivelado en torno al 25%-26% del total, mientras que a comienzos de la década de 1990 su participación oscilaba alrededor del 23%, si bien era algo menor en el grupo 1 (19%).

Cuadro I.11  
**IMPUESTOS A LOS CONSUMOS ESPECÍFICOS**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2003
<b>GRUPO 1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Brasil	2,4	1,9	1,5
Uruguay	3,5	3,1	3,4
Argentina	2,4	2,1	2,3
<b>GRUPO 2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>
Costa Rica	1,9	2,4	3,4
Chile	1,8	1,9	2,2
Honduras	3,1	3,7	4,7
Nicaragua	4,3	4,6	3,9
Panamá	1,5	1,1	1,3
República Dominicana	3,0	3,8	3,3
Colombia	0,6	0,5	0,5
Perú	3,4	2,0	2,0
Bolivia	0,8	1,1	0,9
El Salvador	1,1	0,6	0,4
<b>GRUPO 3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
Paraguay	1,1	1,3	1,8
México	1,7	1,7	1,9
Ecuador	0,8	0,6	0,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	1,0	1,1	1,0
Guatemala	1,1	1,3	1,3
Haití	0,9	1,3	0,5
<b>Promedio América Latina <sup>a</sup></b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, Nº 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000.

<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

Como señala Tanzi, con muy pocas excepciones los países de América Latina continúan siendo “alérgicos” al impuesto a la renta. Las razones de este comportamiento las encuentra Tanzi en varios hechos: i) la caída en las tasas nominales, tanto para personas naturales como sociedades; ii) las generosas deducciones en materia de gastos, personales y societarios, que suelen no ser aceptados en otras legislaciones; iii) el rechazo a gravar las rentas financieras por temor a que los ahorros puedan escapar a paraísos fiscales o a cuentas libre de impuesto en Estados Unidos, y iv) los problemas de las administraciones tributarias que hacen más viable su evasión impositiva que la de otros gravámenes (Tanzi, 2000, p. 20).

La escasa importancia regional de la recaudación del impuesto a la renta queda de manifiesto en el cuadro I.12, en el que puede verse que a pesar del aumento de su gravitación a partir del quinquenio 1990-1994, cuando su recaudación representaba un 2,4% del PIB, el nivel actual dista de ser auspicioso, pues apenas supera los 3 puntos del producto, lo que implica una tasa de crecimiento inferior al 3% anual.

Los datos por grupo muestran una situación de crecimiento dispar, atribuible a distintas circunstancias, y levemente favorable para el grupo 1, con un 3,9% de recaudación con respecto al PIB para el período 2000-2003 (debido al desempeño de Brasil y Argentina); el grupo 3, por el contrario, solo llegó a un 2,5%. Únicamente tres países, Brasil, Colombia y México, lograron recaudar 5 o más puntos del producto por concepto de impuestos a la renta.

En lo que respecta a la imposición personal, dos factores han sido determinantes en su evolución. Por una parte, la reducción de las tasas marginales máximas, que bajaron de niveles promedio del 45% al 55% a mediados de la década de 1980 a un rango entre el 25% y el 35%, y solo eran aplicables a un muy pequeño grupo de contribuyentes. Por otra parte, las tasas mínimas no han sufrido cambios significativos y si algo pudiera decirse respecto de ellas es que han registrado un leve aumento (véase el cuadro I.13).

Como resultado, la progresividad del impuesto se ha reducido en términos formales o nominales, si bien se ha eliminado parte de los incentivos a la evasión generados por la aplicación de tasas marginales elevadas, lo cual debería haber compensado total o parcialmente la pérdida de progresividad.

Cuadro I.12  
**IMPUESTO A LA RENTA**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2003
<b>GRUPO 1</b>	<b>2,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>
Brasil	4,1	5,0	5,8
Uruguay	1,4	2,2	2,1
Argentina	1,6	2,9	3,8
<b>GRUPO 2</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,5</b>
Costa Rica	1,8	2,4	3,0
Chile	3,6	3,7	4,4
Honduras	3,9	4,2	3,5
Nicaragua	1,7	2,0	2,9
Panamá	4,2	4,2	3,7
República Dominicana	2,7	3,0	3,9
Colombia	4,1	4,2	5,1
Perú	1,6	3,3	3,1
Bolivia	1,0	2,1	2,4
El Salvador	2,2	3,2	3,2
<b>GRUPO 3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>
Paraguay	1,4	2,2	1,7
México	5,0	4,2	5,0
Ecuador	1,4	1,7	2,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	1,7	2,0	1,9
Guatemala	1,9	2,0	2,5
Haití	0,8	1,1	1,6
<b>Promedio América Latina <sup>a</sup></b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre del 2000.

<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

Cuadro I.13  
ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES

	1985 o 1986		1992		1999 o 2000		Julio 2004	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
<b>GRUPO 1</b>	<b>8,3</b>	<b>52,5</b>	<b>12,5</b>	<b>27,5</b>	<b>12,0</b>	<b>31,3</b>	<b>12,0</b>	<b>31,3</b>
Brasil	0	60	10	25	15	27,5	15	27,5
Uruguay	n.c.	n.c.						
Argentina	17	45	15	30	9	35	9	35
<b>GRUPO 2</b>	<b>5,4</b>	<b>52,1</b>	<b>7,3</b>	<b>38,4</b>	<b>11,0</b>	<b>28,8</b>	<b>9,2</b>	<b>27,6</b>
Costa Rica	5	50	10	25	10	25	10	25
Chile	0	57	5	50	5	45	5	40
Honduras	3	40	12	40	10	25	10	30
Nicaragua	15	50,0	8	35,5	10	30	10	30
Panamá	13	56	4	56	2	30	4	30
Rep. Dominicana	2	73	3	70	0	25	15	25
Colombia	5,8	49	5	30	35	35	0,29 <sup>a</sup>	22,85 <sup>a</sup>
Perú	2	56	6	37	15	30	15	30
Bolivia	...	30	10	10	13	13	13	13
El Salvador	3	60	10	30	10	30	10 <sup>b</sup>	30 <sup>b</sup>
<b>GRUPO 3</b>	<b>10,0</b>	<b>43,6</b>	<b>6,4</b>	<b>30,8</b>	<b>5,4</b>	<b>28,8</b>	<b>7,3</b>	<b>30,5</b>
Paraguay	5	30	5	30	3	30	n.c.	n.c.
México	3	55,0	3	35	3	40	3	32
Ecuador	19	40	10	25	0	15	5	25
Venezuela (Rep. Bol. de)	12	45	10	30	6	34	6 <sup>c</sup>	34 <sup>c</sup>
Guatemala	11	48	4	34	15	25	15	31
Promedio América Latina	7,3	49,5	7,6	34,8	9,3	29,1	9,1	28,8
Desviación estándar América Latina	5,9	10,5	3,3	12,9	7,9	7,4	4,8	6,0

Fuente: Para las cifras de 1985 a 2000: V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000; para las cifras de 2001 a 2003: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá y para las cifras de 2004: información oficial de los países.

<sup>a</sup> En el último intervalo del cuadro, el impuesto será el que figura, más el 35% de la renta gravable que exceda de 77 millones de pesos colombianos para el 2001, de 75 millones para el 2002, de 84.3 millones para el 2003 y de 96 millones para el 2004.

<sup>b</sup> El impuesto resultante tras aplicar las tasas no podrá ser, en ningún caso, superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.

<sup>c</sup> Las personas naturales que realicen actividades mineras o referidas a hidrocarburos y similares serán gravadas con tasas del 60% y el 50%, respectivamente.

n.c. = no corresponde.

Este comportamiento ha sido similar en todos los grupos, aunque con leves diferencias de nivel. Chile es un caso digno de mención, pues allí se ha mantenido la tasa máxima más alta, en 40%, con una mínima baja, de 5%, logrando así el mayor diferencial de tasas. En el otro extremo, Bolivia no ha modificado su tasa única de 13%, lo que ha restado al impuesto buena parte de su progresividad.

El segundo factor corresponde a la limitación de la base imponible del gravamen, ya sea como consecuencia del gran número de exenciones y deducciones admitidas, o también del nivel de los mínimos no imponibles y de las deducciones personales o por cargas de familia.

Al respecto, Shome ha calculado los niveles de exenciones personales y mínimos no imponibles como múltiplos del PIB per cápita; según sus resultados, para los países sudamericanos ese valor aumentó del 0,46% del PIB per cápita en 1985 al 1,37% en 1997, mientras que para los países centroamericanos el incremento fue del 0,83% al 2,74%, en tanto que el nivel del tramo máximo de ingreso gravado se redujo (Shome, 1999, p. 7).

Asimismo, en la mayoría de los países es común encontrar una amplia gama de ingresos exentos o que quedan fuera del ámbito del gravamen, ya sea por provenir de rentas financieras, colocaciones de títulos o bonos públicos, o de otras fuentes de renta no asalariada que encuentran amplias posibilidades de evasión.

De manera concurrente con las limitaciones a la base gravable del impuesto se observa que, en la generalidad de los casos, las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas no son alcanzadas por el gravamen, o si lo son por algún tributo sustitutivo, su peso suele ser exiguo, tanto en la recaudación como para el contribuyente.

Finalmente, la convergencia de las tasas marginales del impuesto personal y corporativo ha llevado necesariamente a que en muchos países los dividendos sean captados de modo exclusivo en la fuente por la imposición societaria, a fin de evitar los problemas de doble imposición, con lo que se ha perdido otro elemento constitutivo del gravamen personal.

El segundo aspecto de la imposición a la renta se refiere a la trayectoria que ha tenido la tributación societaria. En este contexto, Keen y Simone señalan como un hecho distintivo la dispar evolución que han registrado las tasas nominales y la recaudación del gravamen a la renta societaria en los países, tanto desarrollados como en desarrollo (Keen y Simone, 2004, p. 323).

Al respecto, el resultado de sus observaciones muestra que si bien en ambos contextos entre los años 1990 y el 2001 se ha producido una reducción y casi convergencia de las tasas nominales societarias, los niveles de recaudación siguieron caminos divergentes, ya que mientras en los países desarrollados los ingresos por estos gravámenes subieron en relación con el PIB y también en su participación relativa, debido a la ampliación de su base imponible, en los países en desarrollo las bases imponibles permanecieron sin grandes modificaciones, lo que necesariamente condujo a la reducción del producto del gravamen.

Como puede verse en el cuadro I.14, las tasas máximas han caído de un promedio de 44% a menos de un 27%, en tanto que las mínimas se elevaron del 4,6% a más de un 23%. Este movimiento de convergencia se ha dado en todos los países de la región y en julio de 2004 solo Costa Rica, Honduras, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela mostraban brechas entre dichas tasas.

Prácticamente hay tres niveles de tasas máximas (25%, 30% y 35%), e incluso puede verse que el promedio de cada grupo coincide con el de América Latina, lo que muestra la importancia que tuvo para los sistemas impositivos de la región la competencia fiscal por atraer inversión extranjera. Chile, con una tasa única del 17%, y Guatemala, que actualmente aplica un impuesto del 5% a las ventas brutas, constituyen las excepciones.

Una tercera característica es la baja participación del impuesto a la renta personal comparada con la del impuesto a la renta de las sociedades. Tal como se observa en el cuadro I.15, mientras que para el promedio de los países de la OCDE por cada peso de renta personal ingresado se recaudan aproximadamente 35 centavos provenientes de las sociedades, para el promedio de América Latina por cada peso de renta personal se ingresan aproximadamente 2,22 pesos de renta societaria. Estas relaciones se tornan aún más distantes si la comparación se efectúa con los países que integran la Unión Europea o con el promedio de Estados Unidos y Canadá.

No obstante, es preciso señalar a este respecto las actuales dificultades estadísticas para poder determinar con mayor precisión la participación que tiene cada grupo de contribuyentes en el total ingresado, siendo esta limitación un impedimento bastante serio para efectuar un análisis más detallado del problema.

Cuadro I.14  
ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS

	1986		1992		1999 o 2000		Julio 2004	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
<b>GRUPO 1</b>	<b>9,7</b>	<b>37,7</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>26,7</b>	<b>26,7</b>	<b>26,7</b>	<b>26,7</b>
Brasil	29	50	25	40	15	15	15 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>
Uruguay	0	30	0	30	30	30	30 <sup>b</sup>	30 <sup>b</sup>
Argentina	0	33	20	20	35	35	35	35
<b>GRUPO 2</b>	<b>5,0</b>	<b>42,6</b>	<b>7,8</b>	<b>32,0</b>	<b>26,0</b>	<b>28,0</b>	<b>23,7</b>	<b>26,7</b>
Costa Rica	0	50	30	30	30	30	10	30
Chile	10	37	15	35	15	15	17 <sup>c</sup>	17 <sup>c</sup>
Honduras	0	55,0	0	40,2	15	35	15	25
Nicaragua	0	45,0	0	35,5	30	30	25	25
Panamá	0	50	3	45	30	30	30	30
Rep. Dominicana	0	49,3	0	49,3	25	25	25	25
Colombia	40	40	30	30	35	35	35	35
Perú	0	40	0	30	30	30	30	30
Bolivia	0	30	0	0	25	25	25	25
El Salvador	0	30	0	25	25	25	25	25
<b>GRUPO 3</b>	<b>4,6</b>	<b>48,1</b>	<b>6,4</b>	<b>42,2</b>	<b>24,0</b>	<b>30,8</b>	<b>20,4</b>	<b>26,2</b>
Paraguay	0	30	0	30	25	30	25 <sup>d</sup>	35 <sup>d</sup>
México	5	42	0	35	35	35	32	32
Ecuador	0	59,0	0	44,4	15	25	25 <sup>e</sup>	25 <sup>e</sup>
Venezuela (Rep. Bol. de)	18	67,7	20	67,7	15	34	15 <sup>f</sup>	34 <sup>f</sup>
Guatemala	0	42	12	34	30	30	5	5
Promedio América Latina	4,6	43,9	8,6	34,5	25,6	28,6	23,3	26,6
Desviación estándar América Latina	10,0	10,4	11,6	13,7	7,5	6,1	8,6	7,9

Fuente: Para las cifras de 1986 a 2000: V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000; para las cifras de 2001 a 2003: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá y para las cifras de 2004: información oficial de los países.

<sup>a</sup> Se aplica un impuesto adicional del 10% sobre las utilidades que excedan el valor resultante de la multiplicación de 20.000 reales por el número de meses del respectivo período de liquidación.

<sup>b</sup> Alícuota vigente desde el 31 de agosto de 2004.

<sup>c</sup> Las empresas del Estado deben pagar adicionalmente un impuesto del 40% sobre las utilidades generadas.

<sup>d</sup> El Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (Imagro) tiene una tasa de 25%. La tasa máxima recae sobre el resto de las actividades comerciales, industriales o de servicio.

<sup>e</sup> Se aplica una tasa impositiva de 15% sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades.

<sup>f</sup> Tasas para las sociedades en general. Existen tasas especiales para fundaciones y asociaciones sin fines de lucro (del 6% al 34%), y para la explotación de hidrocarburos y minas (50% y 60%, respectivamente).

Cuadro I.15  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA

	Sociedades	Personas físicas	Total	Sociedades/ personas físicas	Renta/ cons.
	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes)	(En porcentajes)
América Latina (2002)	2,0	0,9	2,9	2,22	0,5
Estados Unidos/Canadá (2002)	2,6	11,0	13,6	0,24	2,4
Unión Europea (UE 15) (2002)	3,4	10,8	14,2	0,31	1,1
OCDE (2002)	3,4	9,8	13,2	0,35	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jorge Gaggero y Juan Carlos Gómez Sabaini, *Argentina: La cuestión fiscal bajo la convertibilidad y la reforma tributaria pendiente*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2003 e información oficial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Este panorama cambia cuando se analiza el peso conjunto de la imposición a la renta personal, así como los aportes y contribuciones para el financiamiento de la seguridad social. Si bien la incidencia de las contribuciones sociales puede ser materia de discusión a corto plazo, es un hecho aceptado que en un análisis a largo plazo, su peso recae principalmente en los asalariados, quienes son los que deben soportar esta carga.

Siendo así y considerando que los trabajadores aportaban alrededor del 16% en el promedio de los países de América Latina en el año 2003 (el valor equivalente para los tres países del grupo 1 es de un 26% del total), este escenario se modifica sustancialmente, y si bien muestra un mayor aporte de la imposición sobre los ingresos obtenidos, también indica que el aporte es efectuado fundamentalmente por quienes obtienen rentas en relación de dependencia. Asimismo, el hecho de que los aportes y contribuciones suelen tener un monto máximo sobre el cual se aplican las contribuciones sociales acusa el carácter regresivo de estas.

En ese sentido, la combinación de un bajo nivel de carga tributaria por concepto de impuestos a la renta con una fuerte participación de la renta societaria da como resultado que las personas físicas soporten una carga efectiva que fluctúa en torno al 1% del PIB, valor que representa solo el 8% del total de los ingresos tributarios; por lo tanto, es un instrumento demasiado débil para lograr los objetivos que le son propios.

Para concluir, no solo la participación de cada grupo de contribuyentes (personas naturales y sociedades) difiere considerablemente de la registrada en los países desarrollados, sino que más grave aún es la discrepancia entre los niveles de recaudación con respecto al PIB. Así lo demuestra el hecho de que mientras el promedio de los países de la región ingresa cerca del 3% por impuestos a la renta, esta proporción se eleva al 13,2% para el promedio de la OCDE, al 13,6% para Estados Unidos y Canadá, al 12% en Australia, al 15% en Nueva Zelanda y al 26% en Dinamarca.

En síntesis, los países desarrollados bajaron la tasa legal, pero al mismo tiempo ampliaron la base imponible y, por lo tanto, la recaudación con respecto al PIB siguió creciendo, mientras que en los países en desarrollo la reducción de la tasa legal condujo a una menor recaudación debido a que, simultáneamente con esa medida, también se licuaron las bases imponibles.<sup>7</sup> La generalización de los distintos sistemas promocionales, ya sea para estimular las exportaciones o las actividades con destino a los mercados internos, tales como la creación de zonas francas, la promoción turística y la competencia tributaria entre países para captar inversión extranjera directa (IED), son causas importantes de los resultados indicados. Estos aspectos se analizarán en una sección siguiente de este informe.<sup>8</sup>

### **e) Impuestos sobre patrimonios**

En los países de América Latina la importancia de la imposición patrimonial es sumamente reducida; incluso en aquellos casos en que muestra algún valor significativo, esto obedece a problemas clasificatorios, como ocurre en Argentina, donde los impuestos a las actividades financieras son considerados como patrimoniales, ya que el impuesto sobre los bienes personales apenas produce el 0,4% del PIB. En Uruguay, por su parte, si bien se obtienen ingresos por este concepto en torno al 2% del PIB, provienen del impuesto al patrimonio de las personas jurídicas y del impuesto a los patrimonios de las empresas financieras (Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias, Imaba), ya que en el país no existe imposición patrimonial sobre las personas.

El análisis sería incompleto si no se mencionase que en los países federales, como Argentina, la potestad tributaria de los recursos de este origen se encuentra en manos provinciales. Se observa al respecto que en

<sup>7</sup> Sobre el tema pueden consultarse los trabajos realizados por Avi-Yonah (2001), Keen y Simone (2004), y Griffith y Klemm (2004).

<sup>8</sup> En 1998 la OCDE aprobó una serie de recomendaciones para contrarrestar las distorsiones introducidas por la competencia tributaria nociva en las decisiones de inversión y financiamiento que, en general, fueron implementadas por los países desarrollados, pero no así por los en desarrollo, que quedaron expuestos a la erosión de sus bases imponibles. Las recomendaciones pueden encontrarse en OCDE, 1998.

el promedio de los últimos 10 años el conjunto de todas las jurisdicciones provinciales ha obtenido recursos patrimoniales cercanos al 1,3% del PIB, de los cuales aproximadamente el 75% se sustenta en los impuestos sobre bienes raíces y la tenencia de vehículos, en tanto que el resto proviene de los gravámenes sobre transacciones financieras y de capital.

En este plano cabe mencionar el caso de Uruguay, país unitario en el cual el conjunto de las unidades administrativas departamentales generó en el 2003 ingresos de tipo inmobiliario equivalentes al 2,4% del PIB, que representaron, a su vez, el 75% de los recursos departamentales, un resultado que pone de manifiesto el potencial de este tipo de gravamen cuando se utiliza de manera apropiada y en el estamento adecuado de gobierno, tal como señala la teoría al respecto.

En síntesis y como puede apreciarse en el cuadro I.16, el conjunto de la imposición patrimonial, aun con las consideraciones metodológicas contempladas, para el promedio de los países representa solo medio punto del PIB desde 1990 en adelante, lo que resta toda efectividad a las consecuencias positivas de estos gravámenes.

Solo en el grupo 1 este impuesto llega al 2% del PIB debido a las razones expuestas más arriba relacionadas con Argentina y Uruguay —algo similar ocurre en Brasil— y en el grupo 3 el nivel es de solo un 0,2%. Incluso hay cinco países que no presentan recaudación por este concepto, no poseen impuestos de este tipo o, si los tienen, su producto es realmente insignificante.

Cabe entonces preguntarse si dada la dificultad para cobrar el impuesto a la renta de las personas naturales y vistos los coeficientes de concentración de la renta y el patrimonio existentes en estos países, los impuestos sobre el patrimonio no tienen un papel que cumplir, especialmente cuando no adolecen de la alta volatilidad que presentan los ingresos. Este último aspecto debe ser considerado muy particularmente, ya que si bien los patrimonios como tales no pueden migrar a otras jurisdicciones, si pueden hacerlo sus titulares, lo cual lleva a la discusión sobre el carácter personal o real que deben tener estos gravámenes.

#### **f) Impuestos especiales**

##### **i) Impuestos sobre los activos**

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria, en varios países de la región se han implementado métodos de determinación, en algunos casos de carácter complementario y en otros, sustitutivo, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Cuadro I.16  
**IMPUESTO AL PATRIMONIO**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2003
<b>GRUPO 1</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>
Brasil	1,6	1,5	1,4
Uruguay	1,3	1,5	1,7
Argentina	1,8	1,5	2,5
<b>GRUPO 2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Costa Rica	0,4	0,4	0,5
Chile	0,5	0,6	0,7
Honduras	0,2	0,3	0,2
Nicaragua	0,2	0,0	0,0
Panamá	0,8	0,6	0,6
República Dominicana	0,2	0,2	0,2
Colombia	0,0	0,1	1,0
Perú	0,5	0,0	0,0
Bolivia	1,2	1,7	2,0
El Salvador	0,5	0,1	0,1
<b>GRUPO 3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Paraguay	0,2	0,0	0,0
México	0,2	0,2	0,2
Ecuador	0,2	0,8	0,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,3	0,3	0,9
Guatemala	0,1	0,0	0,0
Haití	0,0	0,0	0,0
<b>Promedio América Latina <sup>a</sup></b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000.

<sup>a</sup> Promedio simple para la región.

Estos métodos se han basado en la aplicación de un gravamen que actúe como un monto mínimo, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la renta neta de las sociedades. Con esos propósitos, en algunos países se ha utilizado como base imponible presunta el valor de los activos, o bien, en otros casos —y más recientemente— el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para su obtención.

En algunos casos se considera el gravamen así determinado como una suma mínima por pagar, ya que cuando el monto de impuesto que se determina tomando en cuenta los criterios de renta neta arroja resultados superiores, el contribuyente deberá ingresar el excedente estimado y, en caso contrario, el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no se podrá descender.

En otras circunstancias, y especialmente en las experiencias más recientes, estos métodos alternativos se han inclinado a brindar opciones al contribuyente sobre el criterio de determinación que se utilizará, siendo necesario requerir autorización previa a la administración tributaria, aunque esta obligación no siempre está presente.

De manera complementaria, en los países en los cuales se ha seguido esta tendencia se observa un replanteamiento de la definición de sujeto gravado que ha supuesto extender el concepto societario y limitar el ámbito de las personas físicas casi exclusivamente a aquellas que perciben ingresos del trabajo personal en relación de dependencia.

Mientras que en la generalidad de los casos se ha optado por una tasa que oscila en torno al 1% sobre el valor de los activos brutos (véase el cuadro I.17), más recientemente ha cobrado impulso el uso del valor de las ventas o ingresos brutos como base sustitutiva, hecho que ha contribuido a crear aún más tratamientos discriminatorios que los que el propio tributo ya está generando.

En la práctica, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, para aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes, pero estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario y convierten el gravamen en un seudo impuesto en cascada, agravando así los problemas de asignación y de eficiencia.

Por el contrario, para fortalecer el impuesto a la renta sería necesario poder ampliar la base imponible del tributo —es decir, eliminar exenciones y tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y sectores de actividad— y lograr un cumplimiento voluntario más elevado, ya que como resultado de todas estas razones las tasas efectivas que pagan las sociedades se sitúan entre el 5% y el 10% de la renta neta. Asimismo, y por sobre todas las cosas, debería mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de las administraciones tributarias.

Cuadro I.17  
 IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO, A LOS ACTIVOS O A LOS INGRESOS BRUTOS  
 (En porcentajes)

	1986	1992	1997	2000	2001	2004
Argentina	1,5 sobre patrimonio neto <sup>a</sup>	2,0 sobre activos brutos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos
Colombia	8,0 sobre patrimonio neto	7,0 sobre patrimonio neto	5,0 sobre el patrimonio neto o 1,5 sobre el patrimonio bruto	5,0 sobre el patrimonio neto	5,0 sobre el patrimonio neto	5,0 sobre el patrimonio neto
Costa Rica	0,36-1,17 sobre activos fijos	0,36-1,17 sobre activos fijos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre los activos	Derogado
Ecuador	0,15 sobre activos	0,15 sobre patrimonio neto <sup>b</sup>	0,15 sobre patrimonio neto <sup>b</sup>	0,15 sobre patrimonio neto <sup>b</sup>		
El Salvador	0,1-1,4 sobre patrimonio neto	0,9-2,0 sobre activos	-	-	n.c.	n.c.
Guatemala	0,3-0,8 sobre inmuebles <sup>c</sup>	0,3-0,9 sobre inmuebles <sup>c</sup>	0,2-0,9 sobre inmuebles	1,5 sobre activos	0,2-0,9 sobre inmuebles (3) y 3,5 sobre los activos <sup>a</sup>	Derogado y aplicación de un 5% a ingresos brutos en sustit. de renta societaria
Honduras	-	-	-	0,75 sobre activos	0,25 sobre los activos <sup>f</sup>	1,0 sobre los activos <sup>g</sup>
México	-	2,0 sobre activos brutos <sup>a</sup>	1,8 sobre activos <sup>a</sup>	1,8 sobre activos <sup>a</sup>	1,8 sobre activos <sup>a</sup>	1,8 sobre activos <sup>a</sup>
Nicaragua	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>	1,5-2,5 sobre patrimonio neto	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>	1,0 sobre activos <sup>h</sup>
Panamá	1,0 sobre patrimonio neto <sup>d</sup>	1,0 sobre patrimonio neto <sup>d</sup>	1,0 sobre patrimonio neto <sup>d</sup>	1,0 sobre patrimonio neto <sup>d</sup>	1,0 sobre el patrimonio neto <sup>d</sup>	2,0 sobre el patrimonio neto <sup>i</sup>
Paraguay	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>	1,0 sobre inmuebles <sup>c</sup>		
Perú	1,0-2,5 sobre patrimonio neto	2,0 sobre patrimonio neto	0,5 sobre patrimonio neto	-		
Rep. Dominicana	-	-	-	-	n.d.	1 sobre activos
Uruguay	2,8 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 sobre patrimonio neto		
Venezuela (Rep. Bol. de)	-	-	-	1,0 sobre activos <sup>a</sup>		

(continúa)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de V. Tanzi, "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre de 2000 para 1986 a 2000 y de Juan Carlos Gómez Sabaini, "La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas", *serie Macroeconomía del desarrollo* (LC/L.2359-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.100.

<sup>a</sup> Impuesto mínimo a las ganancias de las personas jurídicas; acreditable contra el impuesto a las ganancias. El impuesto a las ganancias es acreditable contra el impuesto a los activos brutos para evitar a los inversionistas extranjeros el problema de acreditar contra los pasivos tributarios en su país de origen.

<sup>b</sup> 1% de los activos como pago anticipado del impuesto a las ganancias.

<sup>c</sup> Constituyen la base los bienes inmuebles, pero el impuesto no está concebido como un impuesto a la propiedad, sino como un impuesto adicional a las ganancias de las empresas.

<sup>d</sup> Este impuesto asume la forma de una licencia para realizar negocios y su monto máximo es de 20.000 balboas por año.

<sup>e</sup> En Guatemala no hay un impuesto al patrimonio neto; sin embargo, el impuesto a los activos (EMA) grava con una tasa de 3,5% de los activos o de 2,25% de los ingresos brutos indicados en la declaración jurada del impuesto a las ganancias del año anterior.

<sup>f</sup> En Honduras no existe un impuesto al patrimonio neto de las empresas; no obstante se grava los activos fijos con un valor superior a 750.000 lempiras que posean las empresas al final del período impositivo.

<sup>g</sup> El mínimo no imponible es de 3.000.000 de lempiras.

<sup>h</sup> Este impuesto asume la forma de una licencia para realizar negocios y su monto máximo es de 40.000 balboas por año.

## ii) Impuestos sobre las operaciones financieras

En 1983 Argentina fue un país pionero al implementar un impuesto sobre los "débitos bancarios", medida que reiteró en el año 2001 y que fue seguida por otros de la región (Perú, Brasil, República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador).<sup>9</sup> En el cuadro I.18 se muestra la evolución de las tasas aplicadas en esos países, lo cual permite ver las diferencias entre ellos. Además, hay que mencionar que en algunos casos dichos impuestos se aplicaban tanto a los débitos como a los créditos, lo cual explica que la recaudación por este tipo de impuestos variara entre 0,30% del PIB en Argentina en 1990 o 1992, y 3,5% en Ecuador en 1999.

El uso de estos gravámenes ha respondido básicamente a la urgencia por obtener rápidos resultados recaudatorios mediante el traslado de la responsabilidad de su cobro a las instituciones financieras, teniendo en cuenta la debilidad de las administraciones fiscales, las que asumen un papel menor en su captación. Si bien estos impuestos fueron introducidos con el propósito específico de mejorar los recursos a corto plazo y como medidas de emergencia, más que como instrumentos pensados para permanecer en la estructura tributaria, su exitosa respuesta en algunos de estos países ha dificultado su posterior reemplazo sin afectar el nivel de ingresos.

<sup>9</sup> Fuera de la región se señala el caso de Australia que en 1983 estableció un impuesto sobre los débitos bancarios, cuya aplicación fue posteriormente trasladada a nivel provincial y que en la actualidad se encuentra en proceso de estudio para su derogación.

Cuadro I.18  
IMPUESTO A LOS DÉBITOS Y CRÉDITOS

País y año	Tasa	Recaudación <sup>a</sup>	Productividad <sup>b</sup>
<b>Argentina</b>			
1989	0,70	0,66	0,94
1990	0,30	0,30	0,99
1991	1,05 <sup>c</sup>	0,91	0,86
1992	0,60 <sup>c</sup>	0,29	0,97 <sup>d</sup>
2001	0,60 <sup>e</sup>	1,46 <sup>d</sup>	2,43
<b>Brasil</b>			
1994	0,25	1,06	4,24
1997	0,20	0,80	4,00
1998	0,20	0,90	4,50
1999	0,22 <sup>c</sup>	0,83	3,79
2000	0,34 <sup>e</sup>	1,33	3,96
2001	0,36 <sup>c</sup>	1,45 <sup>g</sup>	3,97
<b>Colombia</b>			
1999	0,20	0,73	3,66
2000	0,20	0,60	3,00
2001	0,30	0,76	2,53
<b>Ecuador</b>			
1999	1,00	3,50 <sup>f</sup>	3,50
2000	0,80	2,33 <sup>f</sup>	2,91
<b>Perú</b>			
1990	1,41 <sup>c</sup>	0,59	0,42
1991	0,81 <sup>c</sup>	0,46	0,57
<b>Venezuela (Rep. Bol. de)</b>			
1994	0,75	1,30	2,60 <sup>d</sup>
1999-2000	0,50	1,12	2,24
2002	0,75 <sup>g</sup>	1,07 <sup>h</sup>	1,43

Fuente: Andrei Kirilenko y Victoria Summers, "Bank debit taxes: Yield versus disintermediation", *Taxation of Financial Intermediation: Theory and practice for Emerging Economies*, Patrick Honohan (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial, junio de 2003.

<sup>a</sup> Recaudación como porcentaje del PIB.

<sup>b</sup> Recaudación como porcentaje del PIB, dividido por la tasa promedio legal.

<sup>c</sup> Promedio de tasas, ajustadas por el período en que el impuesto estuvo vigente.

<sup>d</sup> Ajustada por el período en que el impuesto estuvo vigente.

<sup>e</sup> En cada parte de una transacción. La tasa conjunta es de 1,2%.

<sup>f</sup> El impuesto gravaba los débitos y los créditos.

<sup>h</sup> Según el cronograma, la tasa se elevará a 1% entre agosto de 2002 y marzo de 2003.

<sup>g</sup> Estimaciones basadas en datos de recaudación parcial y PIB proyectado.

En ese sentido, la evidencia muestra que efectivamente han sido eficaces para la obtención de ingresos a corto plazo, pero al mismo tiempo, como señalan Coelho, Ebrill y Summers, la respuesta del mercado a los efectos del impuesto indica que existen consecuencias adversas, entre las que se cuenta, en particular, un grado significativo de desintermediación financiera. En el caso de Argentina, por ejemplo, la

administración tributaria descubrió que algunas grandes empresas estaban utilizando camiones transportadores de caudales para realizar pagos de enormes sumas de dinero en efectivo y así evitar la cancelación de este impuesto (Coelho, Ebrill y Summers, 2001, p. 24).

Un aspecto que resulta llamativo en la información presentada en el cuadro I.18 se refiere a las distintas productividades recaudatorias logradas por los países que aplican estos impuestos. En ese sentido, Brasil, Colombia y Ecuador han obtenido resultados sustancialmente superiores a los de Argentina (aunque en el 2001 mejoró ostensiblemente su productividad), Perú y República Bolivariana de Venezuela.<sup>10</sup>

Varias pueden ser las razones de este comportamiento. Por un lado, el coeficiente de productividad parece estar en relación inversa con el nivel de la tasa, en el sentido de que genera menos rechazo y no estimula en tan alto grado la elusión del gravamen. Por otro lado, la existencia de sustitutos cercanos, como en el caso de Uruguay con respecto al mercado argentino, que permite efectuar operaciones en el exterior sin sufrir el peso del gravamen, también debería incidir en la productividad de este. Además, el uso más arraigado del cheque bancario para el pago de montos reducidos, como ocurre en Brasil, es otro elemento que tiene que influir en los resultados indicados y estaría acusando una menor elasticidad en la utilización de este instrumento.

Si bien en sus comienzos el uso de este tributo, que ha asumido formas diversas en los países, no resultó tan efectivo, con el aprendizaje de las distintas experiencias fue cobrando mayor importancia, al punto de que actualmente las administraciones tributarias consideran que es una forma eficiente de capturar información útil para el control de los otros gravámenes.

En su esencia, este gravamen es un impuesto selectivo aplicado a una actividad determinada que consiste básicamente en el uso del cheque bancario, si bien ha sido extendido, especialmente en Argentina, no solo a los débitos bancarios, sino también a los créditos con el sistema financiero. Esta característica influye en la productividad del impuesto, dado que en una operación de transferencia entre cuentas se está gravando dos veces una misma base, con lo cual aumenta la recaudación.

La experiencia ha mostrado que en la medida en que el gravamen se mantenga a corto plazo, su alícuota sea baja y se observe una baja elasticidad en el uso del cheque, es de esperar que los intentos para eludir el gravamen sean reducidos, mientras que por el contrario, si existe la

---

<sup>10</sup> La productividad del gravamen se define como su recaudación con respecto al PIB dividida por la tasa legal del tributo.

percepción de que el impuesto se convertirá en un instrumento permanente del sistema tributario y si las tasas se incrementan, el “daño” económico se volverá importante y aumentará el número de operaciones realizadas en efectivo. A su vez, esto ha dado lugar a que los gobiernos adopten medidas para contrarrestar estas desviaciones, como la limitación del número de endosos bancarios, el establecimiento de montos máximos para las operaciones en bienes registrables y otras medidas que terminan por erosionar la eficiencia de la economía.

## 2. Análisis de los principales efectos del sistema tributario

### a) Los efectos en materia de equidad distributiva <sup>11</sup>

El papel del Estado en el proceso de redistribución del ingreso a largo plazo ha sido notorio en los países industrializados. La información mostrada en el cuadro I.19 pone de manifiesto la capacidad que tienen para cambiar de manera significativa, mediante las políticas sobre impuestos y transferencias, sus índices de concentración del ingreso, lo que por otra parte resalta los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de la aplicación de dichas políticas.

Como señalan Deininger y Squire, al igual que las conclusiones del estudio de Chu, Davoodi y Gupta, la información disponible está indicando que, sin los efectos de los impuestos redistributivos y los programas de transferencia, la desigualdad de la distribución del ingreso es menor, en promedio, en los países en desarrollo que en los países industrializados. Sin embargo, mientras en estos últimos la distribución se mejora efectivamente vía los impuestos y el gasto, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr, después de los impuestos y las transferencias, un grado de igualdad comparable con el que exhiben los países desarrollados (Deininger y Squire, 1996; Chu, Davoodi y Gupta, 2000, p. 30).

Según la información provista por Deininger y Squire para el año 1990, el promedio del coeficiente de Gini, antes de impuestos, pero después de transferencias, fue de un 38% para los países en desarrollo, mientras que el mismo indicador calculado por la OCDE para los países desarrollados alcanzaba a un 44%, lo que pone de manifiesto que los efectos distributivos de esas medidas no son tan significativos en los países en desarrollo, pero que sí lo son en los desarrollados.

---

<sup>11</sup> En esta sección se analizan los aspectos distributivos de los impuestos, si bien no puede dejar de señalarse la necesidad de examinar los efectos del gasto público en este campo, ya que la interacción entre ambos brinda una perspectiva más amplia de las políticas públicas, pero que escapa al propósito de este trabajo.

Cuadro I.19  
DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y  
TRANSFERENCIAS EN ALGUNOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

	Coeficiente de Gini para la desigualdad del ingreso		Importancia de la acción fiscal
	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	
	(1)	(2)	
			(3)=(2-1)/1
Dinamarca	0,420	0,217	-48,3%
Suecia	0,487	0,230	-52,8%
Finlandia	0,392	0,231	-41,1%
Holanda	0,421	0,253	-39,9%
Japón	0,340	0,265	-22,1%
Bélgica	0,527	0,272	-48,4%
Alemania	0,436	0,282	-35,3%
Australia	0,463	0,306	-33,9%
Estados Unidos	0,455	0,344	-24,4%
Italia	0,510	0,345	-32,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de David de Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003.

En el cuadro I.19 se observa que los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia) se encuentran entre los más igualitarios del mundo industrializado y, además, son los que muestran una sociedad aún más igualitaria después de la acción estatal (considerando impuestos y transferencias). A continuación vienen los países del norte de Europa (Holanda, Bélgica y Alemania), más Japón, y luego el resto de aquellos para los cuales hay información (Australia, Estados Unidos e Italia). Pero además quedan de manifiesto las discrepancias en cuanto a la gravitación del efecto de la acción estatal, medida por la diferencia porcentual entre los coeficientes de Gini, pues se ve que Suecia y Bélgica se encuentran entre los países con mayor injerencia del Estado en la distribución del ingreso, mientras que Estados Unidos y Japón figuran en el grupo con menor acción estatal distributiva.

Ciertamente, estas conclusiones dicen más sobre el diseño de las políticas que sobre la capacidad de los instrumentos para lograr determinados objetivos.

El tema se vuelve más preocupante cuando se observa, tal como señala Gasparini, que en la región la desigualdad del ingreso ha aumentado desde la Segunda Guerra Mundial y que, a partir de los años noventa, la tendencia no ha sido uniforme entre países: en promedio, la desigualdad ha aumentado en Sudamérica y ha permanecido estable en Centroamérica y el Caribe, tal como puede verse en el cuadro I.20. Señala,

asimismo, que según sugiere la evidencia, habría un movimiento de convergencia en cuanto a la desigualdad de la distribución de los ingresos en toda la región (Gasparini, 2003, p. 10).

Cuadro I.20  
COEFICIENTES DE GINI: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE

Países	Comienzos década 1990	Mediados década 1990	Comienzos década 2000	Diferencia
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)=(iii)-(i)
Argentina	0,426	0,458	0,504	0,078
Bolivia	0,543	0,558	0,559	0,016
Brasil	0,595	0,583	0,572	-0,023
Chile	0,547	0,549	0,561	0,014
Colombia	0,559	0,543	0,558	-0,001
Costa Rica	0,439	0,440	0,446	0,007
El Salvador	0,505	0,494	0,518	0,013
Honduras	0,556	0,541	0,530	-0,026
Jamaica	0,496	0,515	0,490	-0,006
México	0,539	0,525	0,527	-0,012
Nicaragua	0,542		0,541	-0,001
Panamá	0,547	0,540	0,544	-0,003
Perú	0,457	0,464	0,477	0,020
Uruguay	0,408	0,409	0,425	0,017
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,417	0,445	0,455	0,038
<b>Promedio simple</b>	<b>0,505</b>	<b>0,507</b>	<b>0,514</b>	<b>0,009</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>0,519</b>	<b>0,512</b>	<b>0,515</b>	<b>-0,004</b>
Rep. Dominicana		0,502	0,481	
Ecuador		0,530	0,543	
Guatemala			0,560	
Paraguay		0,578	0,549	

Fuente: Leonardo Gasparini, *Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys*, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad de La Plata, 2003.

Sabido es que abordar en América Latina el tema de los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso presenta grandes dificultades conceptuales y metodológicas. No solo ha cambiado a lo largo de las décadas la percepción sobre cuál debe ser el papel de los impuestos en esta esfera, sino que incluso se discuten los efectos que ha tenido la política tributaria, ya que todos los estudios realizados adolecen de grandes limitaciones conceptuales y empíricas.

La pregunta “¿quién paga los impuestos?” es difícil de responder, pese a las décadas de trabajo en este campo; sin embargo y como se señalará más adelante, se puede extraer un mensaje más optimista desde el punto de vista de la política económica: resulta más conveniente

analizar los efectos marginales de las reformas que miran los promedios de las estructuras existentes (De Ferranti y otros, 2003, cap. 9).

En este plano, el trabajo de Chu, Davoodi y Gupta (2000) aporta un esfuerzo reciente por revisar en forma integral los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva de la tributación en los países en desarrollo; este estudio sería una continuación del ya clásico documento de Bird y De Wulf (1973) sobre el tema, y los autores señalan al respecto que de los 36 países analizados, solamente en 13 —menos de un tercio— se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos.

Sostienen, asimismo, que a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, es decir, su tendencia ha sido contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido afirman que la estructura tributaria es el factor más importante en la determinación de este resultado, dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es; correlativamente, y en particular con respecto a América Latina, indican que aun cuando el nivel global de tributación se ha elevado a lo largo de las últimas décadas, no se ha incrementado la presencia de la imposición a la renta, mientras que sí lo ha hecho el grado de desigualdad regional.

Por lo tanto, y dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos del sistema tributario han sido reducidos, por lo que no es sorprendente constatar que tanto Chu, Davoodi y Gupta como Bird y De Wulf —30 años atrás— hayan encontrado escasa evidencia de que se hubieran producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario.

Corroborando esta tendencia, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) muestran que la información en el caso de Chile indica que si bien el sistema tributario ha tenido efectos ligeramente regresivos (ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,488 a 0,496 después del pago de impuestos), aun cuando se hubiese dado mayor progresividad al impuesto a la renta mediante la eliminación de exoneraciones e ingresos no declarados, el coeficiente de Gini solo habría descendido a 0,483.

Como dice Bird, si bien estas afirmaciones pueden parecer nihilistas, cuando uno se pregunta “¿cuánto paga cada uno?”, se llega a una pregunta de mayor relevancia, que es “¿quién va a pagar más (o menos) ante un determinado cambio tributario?” (Bird, 2003, p. 37).

La gravitación de los efectos marginales de los impuestos puede observarse claramente en dos circunstancias. Por una parte, si bien es

cierto que los tributos no pueden hacer más ricos a los pobres, también es cierto que pueden hacerlos más pobres, y en ese sentido, aunque los caminos más evidentes para atenuar los niveles de pobreza se sustenten en las políticas de gasto público, resulta importante no hacer a los pobres aún más pobres después de pagar los gravámenes.

Según el estudio de Bird y Miller (1989), en el caso de Jamaica al eximir del IVA solamente cinco ítemes específicos se reduce a la mitad la carga tributaria impuesta al 40% de la población más pobre; sin embargo, también debe admitirse que con esa medida se genera un beneficio para los sectores de mayores ingresos de la población y que con dichos recursos hubiera sido posible llevar a cabo un sistema de transferencias que favoreciera a los pobres o realizar gastos fiscalizados más eficientes, aunque habría que agregar que esto solo se produciría en la medida en que existiesen las condiciones institucionales propicias.

Por otra parte, esta medida deberá ser ponderada en función de la estructura industrial y comercial del país, ya que en aquellos relativamente más desarrollados la exención plena de un determinado bien hace necesario recurrir a la aplicación de medidas que no son recomendables (tasa cero), mientras que, por el contrario, en el caso de países con un alto coeficiente de importaciones en su canasta de consumo, sería suficiente eximir esos bienes en el momento de la importación para lograr efectos equivalentes.

El ejemplo pone de relieve las dificultades que existen en cuanto al delicado balance entre eficiencia, equidad y calidad de administrable del sistema, así como el grado de institucionalidad requerido para poder implementar las políticas más adecuadas, ya que es común encontrar que los países con una distribución más concentrada de la renta también son aquellos cuya administración tributaria es de menor calidad y tienen un escaso nivel de gestión institucional.

En el otro extremo de la escala de ingresos se plantea la cuestión de la capacidad del sistema tributario para capturar un porcentaje creciente de la renta a través de la imposición a la renta personal, el uso de impuestos selectivos sobre bienes suntuarios o la aplicación de impuestos patrimoniales.

En ese sentido, como lo indica la evidencia empírica antes mencionada, la dirección de los cambios ocurridos en América Latina no ha sido favorable a esos propósitos.

Por una parte, los impuestos a la renta personal no solo no han aumentado, sino que han registrado una leve disminución, ya que las tasas han declinado y, a la vez, no se han ampliado las bases imponibles. En lo que concierne a la imposición selectiva, se observa que se ha ido

concentrando crecientemente en gravámenes de baja elasticidad precio (bebidas, tabacos, otros) mientras que, al mismo tiempo, se han derogado gravámenes sobre bienes de lujo. Por último, la imposición patrimonial ha sido baja, ya que su cobertura es reducida, los avalúos en el caso de los bienes inmuebles no concuerdan con los valores de mercado y los coeficientes de cobranza no son los adecuados.

En el plano de las políticas que inciden en la distribución del ingreso, Chu, Davoodi y Gupta estiman el efecto de distintas políticas en este ámbito y concluyen que —dadas las mismas condiciones— el valor del coeficiente de Gini (que oscila entre 0 y 1) está asociado negativamente con la relación entre la tributación directa y la indirecta que exista en los países. Sin embargo, señalan que un incremento del 40% en dicha relación —que no altere el nivel de ingresos— reduciría el coeficiente de Gini —es decir, haría la distribución más igualitaria— solamente en 0,0075. Asimismo, un aumento de la imposición directa del 1% con respecto al PIB, conjuntamente con un alza de la imposición indirecta en la misma proporción, elevaría el coeficiente de Gini en 0,0006, lo que significa que quedaría casi inalterado.

Sobre la base de esos resultados, los autores concluyen que, en general, las reformas implementadas en los países en desarrollo han tenido como objetivo incrementar los recursos con un cierto grado de eficiencia y con una cierta atención a la equidad, pero que raramente su principal objetivo ha sido el aumento de la equidad distributiva. Sin embargo, hay que mencionar que esos resultados están influenciados por el hecho de que en los países en desarrollo la mayor parte de la imposición a la renta proviene de las personas jurídicas y no de las personas naturales, como suele ser el caso en los miembros de la OCDE.

A partir de estudios realizados en algunos de los países de la región que se detallan en el cuadro I.21, es posible constatar que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados; asimismo, un análisis más detallado muestra que esto es válido incluso para impuestos de los que se esperaría que fuesen progresivos. Como se puede ver en el cuadro, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos ( $G_{post}$ ) que indican que en casi todos los casos los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso en comparación con la existente antes del cobro de dichos tributos ( $G_{pre}$ ).

En ese sentido, la regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

Cuadro I.21  
AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN  
DEL INGRESO

País	Año	Indicador de bienestar <sup>a</sup>	Cobertura <sup>b</sup>	Gpre	Gpost <sup>c</sup>	Impacto distributivo
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	3,5%
Brasil <sup>d</sup>	1996	IFPC	IN, IP, IM y SS	0,596	R	+
	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3%
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9%
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	8,7%
Nicaragua <sup>e</sup>	2000	ITF	IN	0,510	0,692	35,7%
Panamá	2003	IFE	IN, IM y SS	0,564	0,583	3,5%
Perú <sup>f</sup>	2002	IFPC	IN	0,498	R	+

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo, *Recaudar para crecer*, Washington, D.C.; J.C. Gómez Sabaini y E. Ganso, "El sistema tributario de Panamá: reformas pendientes", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo, 2004, inédito; J. Santiere, J.C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo, "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Proyecto 3958, Buenos Aires, Banco Mundial/Ministerio de Economía, 2000; R. Bolaños, "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*, Fernando Herrero Acosta (ed.), San José, Publicaciones Contraloría General de la República, 2002.; Salvador Vianna y otros, "Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996", *texto para discussion*, Nº 757, Brasília, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestion/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), septiembre de 2000; Ministerio de Hacienda, *Gasto social do governo central 2001 e 2002*, Brasília, Secretaría de Política Económica (SEPE), noviembre de 2003; Rossana Mostajo, "Perspectivas para una reforma tributaria con equidad", Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), marzo de 2004; K.Chu, H. Davoodi y S. Gupta, "Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries", *Working paper*, Nº 214, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), diciembre de 2000.

<sup>a</sup> IFE = Ingreso familiar equivalente; IFPC = Ingreso familiar per cápita; ITF = Ingreso total familiar.

<sup>b</sup> IN= Impuestos nacionales; IP = Impuestos provinciales o de los estados federados; IM = Impuestos municipales; SS = Seguridad social.

<sup>c</sup> R significa que si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, según el estudio se concluye que el sistema tributario es regresivo.

<sup>d</sup> El Gpre utilizado es el coeficiente de Gini antes de impuestos y después de transferencias. Sin las transferencias el valor del coeficiente es de 0,642.

<sup>e</sup> En análisis se realizó sobre la base de información desagregada por deciles de hogares, excepto en el caso de Nicaragua, en que se hizo a partir de quintiles. En la mayoría de los casos no se efectuó ajuste por subdeclaración.

<sup>f</sup> En el estudio no se calcula el coeficiente de Gini ni antes ni después de los impuestos. Por lo tanto, se muestra el último dato disponible para el país, que corresponde al año 2000.

En el caso de Brasil, Afonso, Araujo y Vianna (2004) han realizado un exhaustivo análisis de la incidencia de los impuestos indirectos y comparado varios informes sobre el tema. Los estudios más recientes en los que se intenta analizar la incidencia total del sistema tributario arrojan resultados distintos, ya que según el estudio de Vianna y otros (2000) el efecto es claramente regresivo, en tanto que según el de la Secretaría de Política Económica (SEPE) (2003) es prácticamente nulo. El caso de Brasil

es muy particular, no solo por la diversidad de impuestos y tasas que existen a causa de su carácter federal, sino por el hecho de que es el único país de la región que tiene una presión tributaria similar a la de algunos países desarrollados (como el Reino Unido y España), pero que a la vez presenta una relación muy baja entre impuestos directos e indirectos, al contrario de lo que ocurre en dichos países. Esto explica el hecho de que en ninguno de los trabajos se afirme que el sistema sea progresivo.

En ese sentido hay que señalar que no resulta aconsejable comparar esos resultados entre los distintos países, ya que los criterios metodológicos utilizados difieren de caso en caso (diferencias en el uso del indicador de bienestar, el grado de agrupación, la cobertura de los datos positivos e incluso la antigüedad del estudio).

Además, en casi ningún país de la región se cuenta con estudios sobre incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados; también hay pocos análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo tanto, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

En conclusión, las estructuras tributarias suelen estar basadas en impuestos indirectos de carácter regresivo y, en el caso del impuesto a la renta, este recae más fuertemente sobre la población asalariada vía retención en la fuente. En consecuencia, el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide en los estratos medios y no en los altos. Por ello, es posible establecer entre la estructura tributaria y los índices de extrema desigualdad una asociación que sugiere que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia.

#### **b) Los efectos sobre la inversión y la producción**

Los incentivos para atraer la inversión caracterizaron el desarrollo de muchos países en la década de 1950 y comienzos de los años sesenta. Son parte del conjunto de instrumentos de política económica implementados por los países tanto desarrollados como en desarrollo y uno de los aspectos tributarios que han seguido concentrando la atención más allá del cambio del escenario económico mundial y de las sucesivas reformas fiscales. Como se observa en el cuadro I.22, mientras la mayor parte de los beneficios que otorgan los países en desarrollo se refieren a exenciones tributarias, los de la OCDE utilizan principalmente los préstamos subsidiados.

Cuadro I.22  
**INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN PAÍSES EN  
 DESARROLLO Y EN MIEMBROS DE LA OCDE**

Incentivos a la IED	Países de la OCDE (porcentajes)	Países en desarrollo (porcentajes)
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Tasas del impuesto más bajas	5	45
Exención del IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Exención del IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción en impuestos y tasas locales y municipales	30	18
Exención del IVA para insumos exportados	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

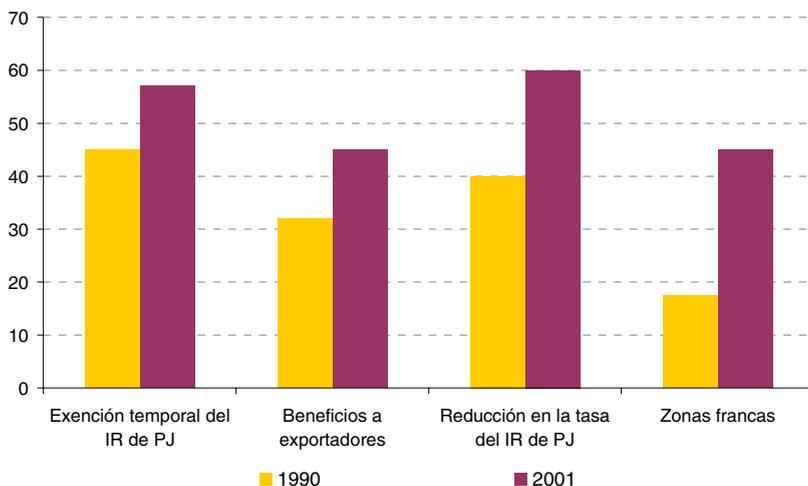
Fuente: Timothy Goodspeed, "Taxation and FDI in developed and developing countries", Working paper, Nueva York, Hunter College, City University of New York, 2004.

Si bien en varios países de América Latina (Chile, El Salvador, Ecuador) se observa una tendencia hacia una actitud más prudente respecto del empleo de estos instrumentos a causa de las pérdidas efectivas de recaudación que generan y de su cuestionado beneficio potencial, en otros países se constata que los incentivos continúan siendo parte muy significativa del instrumental de políticas orientadas a brindar mayores estímulos a la salida exportadora.

Al respecto Keen y Simone ejemplifican el avance de los incentivos tributarios en los países en desarrollo sobre la base de una muestra de 40 países; los autores comparan las normas vigentes a comienzos de 1990 con las que regían en el 2001, ejercicio que revela, en particular, la creciente importancia de las zonas francas en el total de los estímulos otorgados, que ya se ubica en el mismo nivel que el de los beneficios a los exportadores, pero todavía por debajo de las diversas exenciones del impuesto a la renta (véase el gráfico I.5).

Como señala Gómez Sabaini, si bien en la región los esquemas para atraer inversión extranjera y, especialmente, de maquila, datan de comienzos de la década de 1960, definitivamente los años noventa fueron la época dorada para las zonas francas en los países centroamericanos (Gómez Sabaini, 2005, p. 63).

Gráfico I.5  
EVOLUCIÓN DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO  
(Porcentaje de países en desarrollo de la muestra)



Fuente: Michael Keen y Alejandro Simone, "Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990, and some challenges ahead", *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Ben Clements y Gabriela Inchauste (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2004.

El desarrollo de las zonas francas en América Latina y el Caribe se vio favorecido por varios factores; entre los principales figuran las corrientes de pensamiento económico de los años ochenta, que buscaban la diversificación de los productos de exportación más allá de los agrícolas. También el Gobierno de Estados Unidos brindó su ayuda, como por ejemplo con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Estos esquemas permitieron a Estados Unidos aumentar la competitividad de sus empresas al instalarse en países como los de la región, que podían proporcionar mano de obra más barata, pero que utilizaban insumos industriales estadounidenses.

Como señalan Rodríguez y Robles (2003), al resumir los principales incentivos de los que gozan las empresas de las zonas francas en Centroamérica se puede apreciar que en todos los países los períodos de exención son variados, pero extensos y que prácticamente para todas las empresas actualmente acogidas a los regímenes de zonas francas se aplican las mismas exenciones: 100% para impuestos a la importación de materias primas (incluidos combustible), y maquinaria y equipo, 100% para repatriación de ganancias, 100% para impuestos sobre ventas y sobre los activos. En el caso del impuesto a la renta, este también es eximido en un 100%, pero por plazos que varían desde ocho años en Costa Rica (que

luego exonera el 50% por cuatro años más) o no tienen límite, como ocurre en Honduras. Algo similar se registra con los impuestos y tasas municipales, que se exoneran en un 100% por 10 años —en Costa Rica— o sin límites —en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En ningún caso hay restricciones en cuanto al manejo de divisas o exigencias de compras locales.

En Centroamérica, el crecimiento de las empresas de zonas francas ha sido exponencial durante los últimos 10 años, ya que en 1990 prácticamente existían unas pocas decenas de firmas acogidas a estos regímenes especiales, pero en el 2001 su número llegaba a cerca de 1.100 empresas, en las que trabajaban más de 354.000 personas, lo que representa más del 26% del empleo total en el sector manufacturero centroamericano. En 1990, las empresas de zonas francas generaban menos de 20.000 empleos directos.

Del mismo modo, las exportaciones de zonas francas se han expandido significativamente: su valor en 1990 totalizaba 231 millones de dólares, es decir un 20% del valor de las exportaciones totales de Centroamérica, en tanto que en el 2001 pasaron a representar casi 5.200 millones de dólares, vale decir, un 40% de las exportaciones totales. Por su parte, el total de empresas de zonas francas contribuye con más de 2.400 millones de dólares de valor agregado en Centroamérica, un 4% de la producción total de dicha región, mientras que a comienzos la década de 1990 su contribución al PIB era prácticamente nula.

Por último, se podría concluir con una interrogante en relación con el impuesto a la renta corporativa, preguntándose si el nivel de imposición incide sustancialmente en las decisiones de inversión y, por lo tanto, si los países con escasez de capital deben resignarse a mantener tasas bajas y numerosas exenciones a estos impuestos, o bien si esta es solo una variable marginal o secundaria que las empresas consideran a la hora de localizar sus empresas, lo que implicaría que hay cierto margen para fortalecer este tipo de imposición.

Tal como se indicó con anterioridad, a comienzos de los años ochenta, cuando se decidió abandonar el modelo de sustitución de importaciones, los países de la región apostaron por la apertura y la atracción de inversiones (IED) para generar empleo e impulsar el crecimiento de sus economías. Mayoritariamente, lo que sucedió fue que empezaron a llegar empresas maquiladoras concentradas en la actividad textil, actividad a la que pocas veces se incorporaba un valor agregado nacional más allá de los salarios de los empleados. Se establecieron así en toda la región empresas internacionales, protegidas impositivamente, que tenían poco compromiso con el país en que se instalaban y que aportaban una inversión relativamente baja y volátil.

De una forma u otra, la atracción de IED se basó principalmente, hasta hace muy pocos años, en el ofrecimiento de exoneraciones fiscales, en especial del pago del impuesto sobre la renta, y en la importación libre de gravámenes. El primero de estos incentivos se ha tornado actualmente inviable a largo plazo bajo las nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que a partir de 2010, los países tienen una prohibición expresa de otorgar exoneraciones fiscales en materia de imposición a la renta, tema recurrente en la región centroamericana en lo que respecta a las orientaciones futuras de las reformas tributarias.

La literatura empírica sobre los efectos de los incentivos fiscales para la atracción de IED demuestra que estos han influido solo de manera secundaria en el nivel de las inversiones. Estos incentivos son efectivos únicamente cuando un país ya reúne ciertas condiciones mínimas buscadas por las empresas, tales como estabilidad económica, calificación de la mano de obra, cercanía de los mercados de destino y seguridad jurídica, entre otras.

En ese sentido, autores como Blomström indican que la evidencia muestra que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo cumplen solamente un papel limitado en la determinación de invertir por parte de las empresas multinacionales, ya que existen otros prerrequisitos que tienen mayor prioridad en esas decisiones, y por ello los incentivos que los gobiernos ofrecen a la inversión extranjera posiblemente sean decisivos solo en aquellos casos en que las empresas se encuentran en el margen (Blomström, Kokko y Zejan, 2000).

En los últimos años, algunos países de la región han empezado a incluir en sus presupuestos anuales una estimación oficial de los llamados gastos tributarios, si bien las posibilidades de comparación en el tiempo y entre países están limitadas por las diferentes metodologías adoptadas y por la calidad de los datos utilizados. Por eso el cuadro I.23 solo debe observarse con el objeto de apreciar la magnitud de los gastos tributarios en casi todos los países de la región, tanto en términos del PIB como, sobre todo, en relación con el total recaudado. A modo ilustrativo se incluye información sobre algunos países de la OCDE en los que renuncias tributarias de estos tipos también parecen ser importantes.

La información presentada lleva a preguntarse respecto de los efectos ejercidos por los regímenes de promoción vigentes en la región en la última década, pero la ausencia de análisis específicos sobre este aspecto está mostrando claramente que es necesario reforzar las cuantificaciones y estudios pertinentes.

Cuadro I.23  
AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): GASTOS TRIBUTARIOS

País	Año	Total presión tributaria (Porcentaje del PIB)	Gastos tributarios			Total gastos tributarios/ total presión tributaria (Porcentaje)
			Totales (Porcentaje del PIB)	Impuestos directos (Porcentaje del total)	Impuestos indirectos (Porcentaje del total)	
AMÉRICA LATINA						
Argentina <sup>a</sup>	2001	17,3	3,0	36,1	63,9	17,5
	2003	19,6	2,5	32,7	67,3	12,8
	2004	22,6	2,4	27,4	72,6	10,5
	2005 <sup>b</sup>	22,4	2,6	28,6	71,4	11,4
Brasil <sup>a,c</sup>	2001 <sup>d</sup>	13,5	1,5	66,7	16,7	11,1
	2002	15,3	1,8	65,2	34,8	11,6
	2003	16,0	1,7	65,3	34,7	10,6
	2004	16,5	1,4	68,6	31,4	8,5
Chile	1998	17,8	4,2	73,8	26,2	23,6
	2002	18,1	4,2	74,0	26,0	23,2
	2005 <sup>b</sup>	17,8	4,2	79,0	21,0	23,6
Colombia	1998	14,4	7,4	35,0	65,0	51,4
	1999	14,2	9,2			64,8
Ecuador	2000	11,6	4,9	47,0	53,0	42,1
Guatemala	2000	9,7	7,3	28,0	72,0	75,2
México <sup>a</sup>	2002	13,2	5,3	51,0	49,0	40,2
	2003	12,6	6,3			50,0
	2005 <sup>e</sup>	10,9	6,7			61,5
Perú	2003	14,7	2,5	34,0	66,0	17,0
	1999 <sup>f</sup>	24,1	6,6	20,0	76,0	27,4
Uruguay	2000	23,6	5,3	11,0	89,0	22,3
OCDE						
Australia <sup>g</sup>	1999-2002	24,2	4,3			17,8
Canadá <sup>g</sup>	1999-2002	17,6	7,9			44,9
Estados Unidos <sup>g</sup>	2001-2004	18,5	7,5			40,5
Holanda	2002	39,2	2,4			6,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ricardo Martner y Varinia Tromben, "Tax reform and fiscal stabilization in Latin American countries", *serie Gestión pública*, N° 45 (LC/L.2145-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2004; Silvia Simonit, "Los gastos tributarios y las renuncias tributarias en América Latina", *Compendio de documentos XIV Seminario de política fiscal*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2002; Secretaría de Hacienda de Argentina; Secretaría da Receita Federal de Brasil; Patricio Barra y Michael Jorratt, "Medición del gasto tributario en Chile", *Compendio de documentos XIV Seminario de política fiscal*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2002; Jerónimo Roca y Hugo Vallarino, *Medición del gasto tributario en Ecuador. Manual de procedimientos*, documento preparado para el Proyecto SALTO, USAID/ECUADOR, 2003; Arthur Mann y Robert Burke, *El gasto tributario en Guatemala*, Guatemala, USAID/Guatemala, marzo de 2002; Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México; Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú; Alvaro Rossa y Jerónimo Roca, *Estimación del costo de las exoneraciones fiscales de la DGI para Uruguay*, Montevideo, DGI-Asesoría Económica, junio de 2001; Hana Polackova Brixí, Christian Valencuc y Zhicheng Li Swift, *Tax expenditures - shedding light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies*, Banco Mundial, 2003, para Australia, Estados Unidos y Canadá y Ministerio de finanzas de Holanda.

<sup>a</sup> Corresponde al gobierno federal o central.

<sup>b</sup> Dato estimado.

<sup>c</sup> En los impuestos directos se incluyó el impuesto a la renta, la contribución social sobre ingresos netos (CSLL) y el aporte a las cámaras federales de seguridad social (CFSS).

<sup>d</sup> El total no suma 100% porque existen gastos tributarios agrupados bajo "Otros impuestos".

## **E. Temas para una discusión**

La finalidad de este trabajo ha sido presentar una serie de hechos estilizados respecto de las tendencias y experiencias recientes en materia de política tributaria en América Latina, y así proporcionar un marco referencial para un debate sobre sucesos pasados y acciones futuras.

### **1. Nivel de la carga y evolución de la estructura general**

Un primer hecho que surge de la información analizada es que los países de América Latina presentan distintos niveles de presión tributaria. Mas allá de cuáles sean los criterios seguidos para clasificar a cada país en este sentido, es claramente observable la diferencia que existe entre países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay comparados con aquellos de baja recaudación, como Guatemala, Haití, México, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela. Pareciera así que los del Cono Sur, en parte por la ausencia de otras fuentes alternativas de recursos públicos —con la excepción de Chile— han tomado un sendero más definido en cuanto a la captación de recursos tributarios. De todas maneras, con prescindencia de los niveles de carga tributaria alcanzados, se constata que en la mayoría de los países aún no se ha logrado un grado de solvencia fiscal adecuado, y que enfrentan un conjunto de demandas sociales insatisfechas a las que se debe dar una respuesta razonable, para lo cual se requieren mayores recursos públicos.

Una segunda observación se refiere a la importancia que tienen los ingresos de la seguridad social en estos resultados. Dichos ingresos resultan ser de gran significación, especialmente en los casos de Brasil, Uruguay, Costa Rica y Argentina, y esto plantea alternativas para lograr un análisis más homogéneo cuando se compara la situación entre países. Varias son las preguntas que surgen dado que los países no han seguido un criterio único para el financiamiento de la seguridad social. Asimismo, es claro que los impuestos o cargas sobre la nómina salarial destinados a financiar programas de seguridad social no pueden considerarse de manera aislada, sino que, por el contrario, deben verse conjuntamente con los beneficios a los que otorgan derechos.

Un tercer aspecto que surge del análisis es la estrecha cercanía existente entre los niveles de carga tributaria de algunos países de América Latina y los de Estados Unidos y Japón, mientras mantienen una gran diferencia con el resto de los países de la OCDE. Dado que ambas situaciones responden a distintas concepciones sobre el papel del Estado en la sociedad, la pregunta que es preciso formular apunta a la coherencia

que debe existir entre las expectativas sociales en cuanto a la provisión de bienes públicos y meritorios y los esfuerzos que la misma sociedad está dispuesta a realizar en términos de pago de impuestos.

Se observa también que a pesar de todos los cambios económicos que incidieron en el desarrollo de la región durante las décadas pasadas, el nivel de la presión tributaria se ha elevado. Al comparar los recursos obtenidos en el año 2004 con los registrados en 1980 —dejando de lado los problemas de confiabilidad estadística, que ciertamente son muchos— la presión tributaria aumentó entre 2,5 y 3 puntos del PIB, según se consideren o no los ingresos por concepto de seguridad social. Este incremento, que oscila desde el 17% al 26% entre extremos, respectivamente, está señalando que de alguna manera el gran número de reformas efectuadas y las mejoras en la administración tributaria han producido frutos.

Varios autores han señalado que si bien la tendencia en materia de recursos ha sido positiva, en algunas regiones —especialmente en Centroamérica— aún falta mucho para estar a la par con el nivel potencial de recaudación de esos países. Al respecto se advierte que las investigaciones sobre esta materia son escasas y que se requeriría información más detallada.

En lo que respecta a la estructura tributaria se constatan algunos hechos claros: por una parte, una significativa reducción de los impuestos al comercio exterior, un definido aumento de la imposición general al consumo, un menor peso de la imposición selectiva al consumo y, al mismo tiempo, una participación constante de la imposición a la renta, que se mantiene a lo largo de los años, así como una escasísima presencia de impuestos patrimoniales, aunque en relación con estos últimos debe aclararse que, debido a que el análisis se centró en el nivel del gobierno central, sería preciso profundizar el estudio del papel de los gobiernos subnacionales en esta materia. Por último, las estructuras tributarias se han orientado hacia una concentración de la recaudación en un número más reducido de gravámenes, gracias a la eliminación de un número considerable de impuestos menores.

Estas tendencias, con mayor o menor grado de profundidad, se reiteran en todos los países, independientemente de su nivel de presión tributaria absoluta, y por ese motivo son los aspectos que se analizan a continuación, no sin antes mencionar que la experiencia internacional señala que el proceso de sustitución de la imposición al comercio exterior se ha dado por el fortalecimiento de la imposición al consumo, si bien en muchos casos ello se ha complementado con el aumento de la imposición a la renta, aunque este proceso no es tan observable en América Latina.

Para concluir no puede dejar de mencionarse el creciente problema que plantea la informalidad de los mercados laborales y de bienes y el aumento de la economía “negra” o no registrada, ya que sus efectos en la configuración de las estructuras tributarias son sustanciales, tanto en lo que respecta al nivel de recursos tributarios disponibles como a la equidad y neutralidad del sistema: la existencia de contribuyentes que no tributan introduce desigualdades verticales y horizontales, a la vez que hace no neutrales medidas diseñadas para serlo.

## **2. Impuestos al comercio exterior**

La tendencia en materia de reducción de los impuestos al comercio exterior manifestada en las décadas pasadas no parece haber llegado aún a su culminación, ya que el actual proceso impulsado por la firma de tratados multilaterales de comercio y por el fortalecimiento de las distintas áreas de integración regional tendrá necesariamente repercusiones sobre dichos gravámenes.

Esta situación pone de relieve la necesidad de analizar las probables vías para la recuperación de los recursos que se perderán, a fin de evitar, por una parte, que el proceso de apertura se vea obstaculizado por ello y, por la otra, que los países experimenten pérdidas fiscales que puedan incidir negativamente en su nivel de sostenibilidad, su estructura productiva y la equidad del sistema.

Por ello, como señalan Baunsgaard y Keen, “una revisión informal de la información también sugiere que los países que han tenido éxito en recuperar los ingresos perdidos del comercio exterior han logrado ello no solo con recursos provenientes de impuestos sobre el consumo doméstico —receta usual— sino también fortaleciendo los impuestos a la renta. Ello puede ser, en alguna instancia, debido a que el aumento de la imposición a la renta ayuda a allanar las dificultades de política económica de un mayor peso de la imposición al consumo, los que son percibidos (correctamente o no) como regresivos” (Baunsgaard y Keen, 2005, p. 23).

No obstante lo afirmado precedentemente, la evolución de las estructuras tributarias en América Latina indica que estas no parecen haber avanzado en esa dirección, sino que más bien han estado concentradas solo en el incremento de la imposición al consumo, y cuando esta se mostró insuficiente se apeló a recursos heterodoxos o distorsionantes para fortalecer la recaudación, lo cual plantea como un tema de análisis el futuro de la imposición a la renta.

En síntesis, cabe preguntarse respecto de cuáles pueden ser las fuentes alternativas de recursos que viabilicen tanto el proceso de

apertura económica como las mayores demandas en materia de gasto público, sin por ello poner en riesgo la sostenibilidad del sistema.

### **3. Impuesto sobre los ingresos y patrimonios**

En lo que respecta a la imposición a la renta se observa que la reducción de las tasas marginales de los impuestos personales y societarios ha sido el patrón de comportamiento general en la región, siguiéndose en ese sentido la trayectoria adoptada por los países industrializados.

Sumado a ello, en América Latina se constata también el deterioro de las bases imponibles de estos gravámenes, hecho atribuible a múltiples razones, que pueden ser consecuencias de procesos exógenos —como el de globalización, la apertura financiera y la competencia tributaria internacional— o de factores endógenos de los propios países, producto del bajo grado de eficiencia de las administraciones tributarias, lo que conlleva un elevado nivel de incumplimiento tributario.

La gran participación que tienen las sociedades en la recaudación total del tributo y la alta movilidad de sus bases imponibles debido a la apertura comercial y financiera de los países ponen de relieve la urgencia de adoptar medidas en este campo a fin de evitar que el deterioro de la recaudación del impuesto a la renta se acreciente en el futuro.

A lo anterior se agregan los generosos y no siempre efectivos sistemas de promoción y de incentivos otorgados a la inversión, y los tratamientos favorables a las rentas financieras, todo lo cual limita la base potencial del gravamen. También en muchos casos es importante señalar el peso de ciertos grupos de poder que buscan desplazar la carga tributaria hacia otros sectores.

En síntesis, un tema de discusión es el de las vías potenciales para mejorar la evolución de la imposición a la renta y, en este sentido, el debate parece centrarse en la mejor alternativa para reforzarla y fortalecerla. Al respecto se discuten varias opciones que van desde la aplicación de un gravamen “dual” a fin de captar las rentas pasivas o financieras a través de un impuesto proporcional que las grave, la aplicación de tributos mínimos sobre el valor de los activos brutos o, como se ha hecho más recientemente, sobre el valor de los ingresos brutos o el monto de ventas; en los países federales se podría facultar a los niveles inferiores de gobierno para que apliquen impuestos complementarios o participen en el proceso de administración.

Por otra parte se percibe que muchos países han sido renuentes a la modernización de los esquemas del impuesto a la renta —que fueron

diseñados en períodos de economías cerradas y controles financieros y que, por lo tanto, están desfasados con respecto a la evolución del sistema económico— por temor a la pérdida de inversiones o salidas de capital que pudiesen eventualmente ocurrir a causa de la incorporación de disposiciones más actuales tales como la ampliación del principio jurisdiccional, los precios de transferencia, la deductibilidad de intereses, las normas para evitar la competencia tributaria nociva, el intercambio de información y otras, que no solo son de uso frecuente en los países desarrollados, sino que son recomendadas por la OCDE.

De manera complementaria con la imposición a la renta puede verse que la presencia de otros gravámenes progresivos, tales como los impuestos al patrimonio personal, solo han sido utilizados en pocos países (por ejemplo, Argentina y Uruguay), pero que adolecen de serios problemas de administración, y especialmente de control, por lo que no llegan a tener el efecto que de ellos se espera.

En síntesis, queda pendiente una discusión sobre el papel que cabe a la imposición a la renta personal en América Latina, lo cual implica preguntarse respecto del tratamiento que debe darse a los ingresos provenientes de colocaciones financieras de todo tipo, tanto públicas como privadas, el papel que corresponde a las ganancias de capital, y cuáles son los mejores medios para controlar efectivamente la aplicación del tributo. Dada la disparidad de objetivos en cuanto, por una parte, a la tributación a la renta de las personas naturales, y por la otra, a la imposición a las utilidades de las sociedades, resulta conveniente reflexionar sobre las perspectivas de una y otra forma de imposición, así como sobre sus efectos en términos de equidad e inversión.

#### **4. Impuestos al consumo**

Así como se señaló que “la difusión del IVA ha sido el acontecimiento tributario de los últimos cincuenta años, ya que de ser un impuesto mayormente desconocido fuera de Francia en la década de los cincuenta paso a ser adoptado por 136 países, donde normalmente representa una cuarta parte de la recaudación tributaria”, también se ha subrayado que el IVA es un impuesto que está en continua evolución.<sup>12</sup>

América Latina no ha estado ajena a este proceso, en varios sentidos. En primer lugar, la base imponible del IVA se ha ido ampliando progresivamente, en especial mediante la incorporación de los servicios. En segundo lugar, y correlativamente, también ha aumentado el nivel

---

<sup>12</sup> Conclusiones de la Conferencia sobre el IVA organizada por el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad, Roma, marzo de 2005, p. 17.

promedio de su tasa, que pasó de un 11% a un 15%, con un máximo de 23% (Uruguay). En tercer lugar, los países han invertido grandes sumas en mejorar el cumplimiento del tributo, por lo que se podría decir que existe una tendencia a reducir la evasión en este campo, si bien los estudios que analizan tal fenómeno son limitados. En cuarto lugar, se ha producido un proceso de aprendizaje y cooperación no solo entre los países de la región, sino también en relación con las normas seguidas por los países industrializados, al punto que los criterios establecidos en la Sexta Directiva de la CE son de uso frecuente en todos los países de la región. Como es evidente, todo ello contrasta con la evolución seguida en relación con la imposición a la renta.

No obstante estos avances, aún subsisten interrogantes en cuanto a los efectos del tributo, especialmente en términos distributivos, y por ello la determinación de los mejores caminos para resolver este problema sigue siendo un tema de discusión en los países. Incluso el propio proceso de ampliación de la base imponible plantea alternativas en cuanto a sus límites en varios campos, por ejemplo, en el tratamiento de los bienes de mérito o que generen amplias externalidades, de los instrumentos financieros, el comercio electrónico y la forma de encarar la aplicación del principio del destino en el marco de los procesos de integración a nivel regional.

Si bien existe, desde el punto de vista técnico, consenso en cuanto a que el uso de la tasa cero debe quedar reservada para el caso exclusivo de las exportaciones, este no ha sido el comportamiento seguido por varios países, que han aplicado dicha tasa a las actividades internas buscando así atenuar el efecto del gravamen sobre los niveles inferiores de renta. Estos mecanismos son ciertamente no recomendables y se considera que su uso no debe ser estimulado. Ello deja abierta la pregunta sobre si es necesario darle cierta progresividad a este impuesto o debe procurarse que sea lo más neutral posible —ampliando totalmente las bases— y dejar ese papel a la imposición a la renta y al patrimonio.

Tal como se señala en el informe final de la Conferencia sobre el IVA, “la elección entre un IVA con tasa única o un IVA con tasas múltiples depende principalmente de sopesar consideraciones de índole administrativa: suele favorecerse la aplicación de una tasa única cuando se dispone de otros instrumentos que se consideren más adecuados para la consecución de objetivos distributivos, cuya ausencia relativa tiende a favorecer una mayor diferenciación”.

En ese sentido se subraya la necesaria interrelación que debería existir entre el tratamiento del IVA y los impuestos selectivos al consumo sobre bienes y servicios. Al respecto se observa que la presencia de estos gravámenes se ha ido concentrando casi exclusivamente en los “vicios”

—tabacos y bebidas alcohólicas—, lo que significa que dichos impuestos quedaron relegados a un simple papel recaudador, con un impacto regresivo considerable, dado que esos consumos representan una mayor proporción del ingreso de los sectores de más bajos recursos.

Por el contrario, se advierte que si bien las tasas diferenciales del IVA no son recomendables frente a la aplicación de tasas superiores a la general, una combinación con la imposición selectiva podría resultar ser una mejor opción.

En síntesis, el papel de la imposición selectiva se ha ido relativizando a lo largo de las últimas décadas y por ello cabe preguntarse si la discusión del tema no requeriría de un análisis global en el marco de la imposición al consumo y del papel que le debería corresponder.

## **5. Distribución del ingreso**

En los países desarrollados se observan altos coeficientes de concentración de rentas antes de la acción pública (impuestos y transferencias), pero con posterioridad a esta, los resultados tienden a mejorar los índices de concentración. Por el contrario, en gran parte de los países de América Latina y a juzgar por la evolución de los índices de Gini, la distribución del ingreso después de impuestos ha mostrado una tendencia hacia una mayor concentración.

Si bien es frecuente mencionar que la acción del Estado en esta materia es llevada a cabo de una manera más efectiva y eficiente a través de la acción del gasto público, permanece sin respuesta la pregunta acerca de qué papel cabe a los impuestos en materia distributiva, en el sentido de si ambos instrumentos —impuestos y gastos— deben ser considerados como medios alternativos o complementarios para lograr a largo plazo mayor eficiencia con mayor equidad.

Al respecto es posible observar innumerables casos en los que las normas tributarias influyen en los resultados obtenidos en materia distributiva al gravar de distinta manera a quienes están en las mismas circunstancias, lo que va en contra del principio esencial de la equidad horizontal. Por ello la inquietud no debe centrarse solo en cómo mejorar la equidad vertical, sino especialmente en cómo evitar los desequilibrios horizontales.

En este sentido cabe señalar que si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la participación de la imposición a la renta personal no ha crecido, mientras que, al mismo tiempo, el grado de desigualdad regional ha aumentado.

Esta situación plantea la necesidad de repensar el papel de cada uno de los gravámenes en el contexto general de la estructura tributaria de los países y, como sugiere Bird, mirar muy especialmente la orientación de las reformas que se van produciendo, más que la situación pasada.

En lo que respecta a los estudios sobre incidencia distributiva efectuados en años anteriores, y sin dejar de mencionar sus limitaciones metodológicas y de bases informativas, el efecto redistributivo que revelan es casi nulo o muy reducido y en un gran número de casos es incluso regresivo, ya que la estructura tributaria está dominada por los impuestos indirectos, con un menor peso de los impuestos al capital y la riqueza.

En este plano cabe preguntarse respecto del grado de avance de la eficiencia de las administraciones tributarias, ya que en la medida en que estas sean débiles y estén imposibilitadas de lograr un cumplimiento aceptable, se facilitan las vías para una sustancial evasión tributaria, lo que a su vez da lugar a que se produzca una brecha importante entre la tasa legal y efectiva de los gravámenes, por lo cual no se logran los objetivos esperados. Asimismo, la corrupción y el bajo grado de institucionalidad de los gobiernos también limitan la efectividad de las medidas redistributivas.

Como señalan Richard y Peggy Musgrave, "Un nivel de imposición alto, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo, pero con fuerte progresividad" (Musgrave y Musgrave, 1992).

## **6. Incentivos a la inversión**

Resulta difícil desvincular la importancia que han tenido los incentivos tributarios otorgados por los países de los cambios en su grado de apertura comercial ocurridos en cada momento, ya que en muchos de ellos estos beneficios impositivos formaron parte del andamiaje para estimular la entrada de inversión extranjera directa con el fin de fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, o bien estuvieron destinados a construir una salida exportadora a través de las zonas francas.

Lo que no resulta tan claro son los resultados logrados, ya sea por la ausencia de análisis específicos, las dificultades de información y, posiblemente, la falta de interés en conocer a los actores de estos procesos. Las cuantificaciones efectuadas, siguiendo las alternativas metodológicas para estimar los "gastos tributarios", son evidentemente significativas, si bien en dichas alternativas no se recomienda sacar conclusiones que sean el resultado de comparaciones entre países.

No obstante, pueden mencionarse algunas experiencias. En primer lugar, se aprecia que los países desarrollados han recurrido en mayor medida a los instrumentos sustentados en la imposición a la renta, en lugar de echar mano a la imposición al comercio exterior y a los consumos. En segundo lugar, el carácter de los beneficios otorgados ha sido más bien de tipo automático y contenido en las normas generales de los impuestos, mientras que en la región latinoamericana, por el contrario, se apeló más a mecanismos discrecionales, legislados en textos independientes y referidos a sectores o actividades específicos. En tercer lugar, países como Estados Unidos y Canadá tienen un peso significativo en materia de gastos tributarios, lo que está indicando un activo papel del Estado en esta materia, y los beneficios que se otorgan son transparentados mediante su inclusión en el presupuesto federal, mientras que en muchos países de la región no solo no se conocen los costos fiscales, sino menos aún sus destinatarios, lo que resta eficiencia y equidad al sistema tributario.

En ese sentido, la información disponible no arroja luz sobre el papel cumplido por los impuestos en los procesos de movilización de ahorros e inversión, ya que si bien actualmente se puede disponer de alguna información sobre los costos fiscales, no quedan claros los resultados obtenidos. Ello abre una serie de interrogantes no solo respecto de los objetivos en materia promocional, sino también con respecto a cuáles son los mejores instrumentos de promoción que deberían ser utilizados y cuál es la capacidad del Estado en el proceso de su administración y gestión.

## **7. Comentarios finales**

Para concluir, puede decirse que las economías latinoamericanas están siendo sometidas al choque de dos visiones opuestas sobre la orientación que deberían tomar los sistemas impositivos de los países de la región, en la que se convive con administraciones tributarias que, salvo excepciones, tienen una baja capacidad de gestión. Por un lado, la visión clásica, o académica, que ve el sistema tributario como un todo que posee diferentes componentes y debe cumplir diversos objetivos. En esta visión, la función principal del impuesto a la renta no solo es la de recaudar, sino que debe hacerlo en pos del objetivo de dar progresividad al sistema tributario, dado que es el impuesto más idóneo para esos efectos.

Por otro lado, y en respuesta al fracaso de los esfuerzos por fortalecer la imposición directa a lo largo del tiempo, ha surgido otra visión, que podría llamarse pragmática, según la cual la debilidad estructural de las administraciones tributarias de los países de la región impide implementar los controles que requiere este impuesto para su

correcto funcionamiento —tanto para recaudar como para asegurar la equidad— y por ello es preferible simplificar las tareas de dichas administraciones vía la virtual eliminación del impuesto y la aplicación de un gravamen sustitutivo a los activos o a los ingresos brutos, lo que facilita el control y asegura la recaudación, aunque se sacrifique el objetivo de la equidad.

En opinión del autor, sería preciso conciliar esas dos visiones, lo que supone aceptar que las instituciones tributarias son débiles y que, por ende, es necesario aplicar impuestos que garanticen una recaudación mínima, estructurados sobre bases presuntas de ganancias —o ingresos en su defecto—, siempre y cuando eso sirva como mecanismo de transición para financiar a mediano plazo el fortalecimiento de las administraciones tributarias en forma concomitante con el impuesto a la renta, que tal como es conocido hoy en día sigue siendo el mejor impuesto para lograr la aceptación social de un sistema tributario.

## Bibliografía

- Afonso, R., E. Araujo y S. Vianna (2004), “Carga tributaria indirecta no Brasil: análisis de incidencia efectiva sobre las familias”, *serie de Estudios económicos y sociales*, N° RE1-04-002, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Agosin, M. y otros (2005), “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica”, *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Agosin, M., R. Machado y P. Nazal (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aizenman, Joshua e Yothin Jinjark (2005), “The collection efficiency of the value added tax: theory and international experience”, *Working paper*, N° 11539, Cambridge, Massachussets, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Avi-Yonah, Reuven (2001), “Globalization and tax competition: implications for developing countries”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Barreix, A. y L. Villela (2004), “Integración y comercio en América: impacto fiscal de la liberalización comercial en América”, *Nota periódica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- Barreix, A., L. Villela y J. Roca (2005), “Tributación en el Mercosur y la necesidad de coordinación”, *Red de diálogos de política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

- Baunsgaard, T. y M. Keen (2005), *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization* (WP/05/112), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Bird, Richard (2005), "Value-added taxes in developing and transitional countries: lessons and questions", documento presentado en la primera Conferencia mundial sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Roma, 15 y 16 de marzo.
- (2003), "Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency", *IPT Paper*, N° 0306, Toronto, Universidad de Toronto, junio.
- Bird, R. y B. Miller (1989), "The incidence of indirect taxation on low-income households in Jamaica?", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 37, N° 2.
- Bird, Richard y Luc De Wulf (1973), "Taxation and income distribution in Latin America: a critical review of empirical studies", *IMF Staff Papers*, N° 20, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bird, Richard, Jorge Martínez-Vázquez y Benno Torgler (2004), *Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries* (WP/04/06), International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, septiembre.
- Blomström, M., A. Kokko y M. Zejan (2000), *Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies*, Londres, Macmillan.
- Brittain, J.A. (1987), "La incidencia del impuesto sobre la nómina: preliminares y análisis teórico", *La economía del sistema de pensiones de la seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Bronchi, Ch. y D. Chua (2005), "Trade liberalization and tax coordination", *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, M. Rodlauer y A. Schipke, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), "El pacto fiscal", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.2024/E), Santiago de Chile, abril.
- Carciofi, Ricardo, Guillermo Barris y Oscar Cetrángolo (1994), "Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los años ochenta", Proyecto regional sobre reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, Oscar (2006), "Financiamiento municipal para políticas para enfrentar la pobreza urbana en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", *serie Gestión pública*, N° 35 (LC/L.1900-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.60.
- Chu, K., H. Davoodi y S. Gupta (2000), "Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries", *Working paper*, N° 214, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), diciembre.
- Coelho, I., L. Ebrill y V. Summers (2001), *Bank Debit Taxes in Latin America: an Analysis of Recent Trends* (WP01/67), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.

- De Ferranti, David y otros (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Deininger, K. y L. Squire (1996), "A new data set for measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, N° 10.
- Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (2005), "El impuesto sobre el valor añadido. Experiencias y problemática", documento presentado en la Conferencia sobre el IVA, Roma, 15 y 16 de marzo.
- Ebrill, L. y otros (2001), *The Modern VAT*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, vol. 1, N° 59.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005), *Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform*, Washington, D.C., Departamento de Finanzas Públicas, febrero.
- Gaggero, Jorge y Juan Carlos Gómez Sabaini (2003), *Argentina: La cuestión fiscal bajo la convertibilidad y la reforma tributaria pendiente*, Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Gasparini, Leonardo (2003), *Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys*, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad de La Plata.
- Gemmell, Norman y Oliver Morrissey (2003), "Tax structure and the incidence on the poor in developing countries", *CREDIT research paper*, N° 3/18, University of Nottingham, octubre.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2005), "La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 37 (LC/L.2359-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.100.
- \_\_\_\_\_(2003a), "La problemática regional y las opciones de reformas tributarias", documento presentado en la decimoséptima Reunión de gobernadores del BID del Istmo Centroamericano y República Dominicana, Tegucigalpa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- \_\_\_\_\_(2003b), *Informe sobre la situación tributaria de Costa Rica y de sus proyectos de reforma tributaria*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- \_\_\_\_\_(2002a), "Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre, inédito.
- \_\_\_\_\_(2002b), "Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril, inédito.
- Gómez Sabaini, J.C. y E. Ganso (2004), "El sistema tributario de Panamá: reformas pendientes", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo, inédito.
- Gómez Sabaini, J.C., J. Santiere y D. Rossignolo (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", *serie Gestión pública*, N° 20 (LC/L.1733-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América

- Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.43.
- Goodspeed, Timothy (2004), "Taxation and FDI in developed and developing countries", *Working paper*, Nueva York, Hunter College, City University of New York.
- Gordon, R. y W. Li (2005), "Tax structure in developing countries: many puzzles and a possible explanation", *NBER Working Paper*, N° 11267, abril.
- Griffith, Rachel y Alexander Klemm (2004), "What has been the tax competition experience of the last 20 years", *Tax Notes International*, vol. 34, N° 13.
- Hines, J. (jr.) (2005), *Corporate Taxation and International Competition*, Michigan, University of Michigan/Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), julio.
- Immervoll, H. y otros (2003), "Simulating Brazil's tax-benefit system using the Brazilian household microsimulation models", documento presentado en la International Conference on inequality, poverty and human well-being, Helsinki.
- Joumard, I. (2002), "Tax systems in European Union countries", *OECD Economic Studies*, N° 34, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Kair, A., E. Araujo y J. Afonso (2003), *Tributos e juros: as duas grandes cargas sobre a economia*, Washington, D.C., USAID Library, febrero.
- Keen, Michael y Alejandro Simone (2004), "Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990, and some challenges ahead", *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Ben Clements y Gabriela Inchauste (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Kirilenko, Andrei y Victoria Summers (2004), "Bank debit taxes: yield and disintermediation", *Taxing the Financial Sector. Concepts Issues and Practices*, Howell Zee (ed.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Martin, Juan y Ricardo Martner (coords.) (2004), "Los ingresos públicos", El estado de la finanzas públicas en América Latina y el Caribe, *Panorama de la gestión pública*, cap. 2 (LC/IP/L. 243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004), "Tax reform and fiscal stabilization in Latin American countries", *serie Gestión pública*, N° 45 (LC/L.2145-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Mesa Lago, Carmelo (2005), "Las reformas de salud en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- \_\_\_\_ (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 93 (LC/L.1344-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.29.
- Mostajo, R. (2004), "Perspectivas para una reforma tributaria con equidad", Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), marzo.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública: teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998), *La competencia fiscal nociva: un tema global*, París.
- Receita Federal (2005), "Carga tributaria no Brasil 2004", *Estudios tributarios*, N° 14, Brasilia, Coordenação Federal de Política Tributaria, agosto.
- Robles Cordero, E. y A. Rodríguez Clare (2003), *Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?*, San José, Academia de Centro América.
- Sánchez, F. y S. Espinosa (2005), "Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980-2003", documento 2005/11, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, febrero.
- Santiere, J., J.C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Proyecto 3958, Buenos Aires, Banco Mundial/Ministerio de Economía.
- Shome, P. (1999), "Taxation in Latin America: structural trends and impact of administration", *Working paper*, N° 99/19, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Tanzi, V. (2000), "Taxation in Latin America in the last decade", *Working Paper*, N° 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, diciembre.
- Vallarino, H. (2004), "Breve historia fiscal del Uruguay 1990-2003", *Red de diálogos de política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Villela, L., J. Roca y A. Barreix (2005), *El desafío fiscal del Mercosur*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Zee, Howell (2005), "Personal income tax reform: concepts, issues and comparative countries development", *Working paper*, N° 05/87, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.



## Anexo estadístico

Cuadro A.1  
AMÉRICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del PIB)</i>													
Total ingresos tributarios	10,2	10,7	11,2	11,4	11,5	11,9	11,8	12,5	12,9	12,9	12,6	12,9	13,1	13,5
Ingresos tributarios directos	2,8	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,9	3,8	3,9	4,2	4,3
Renta y ganancia de capital	2,1	2,4	2,5	2,6	2,6	2,8	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,3	3,3	3,4
Familias	42	42	36	38	36	35	33	31	32	34	39	40	40	32
Empresas	58	58	64	62	64	65	67	69	68	66	61	60	60	68
Propiedad	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8
Otros directos	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Ingresos tributarios indirectos	7,4	7,7	8,1	8,2	8,3	8,5	8,4	9,0	9,3	9,1	8,9	8,9	8,9	9,1
Generales sobre bienes y servicios	2,9	3,1	3,6	3,9	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0	4,9	5,0	5,1	5,1	5,3
Específicos sobre bienes y servicios	1,8	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9	2,0	2,0	1,9
Comercio y transacciones internacionales	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	1,7	1,8	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6
Otros indirectos	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4
Seguridad Social	2,4	2,5	2,6	2,7	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	12,5	13,2	13,9	14,1	14,4	14,7	14,7	15,4	15,8	15,9	15,7	15,9	16,1	16,5

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del total de las contribuciones a la seguridad social)</i>													
Total ingresos tributarios	84,4	83,6	83,7	83,6	83,4	83,9	83,2	83,8	84,1	83,9	83,6	83,6	83,7	84,4
Ingresos tributarios directos	22,6	23,4	22,8	22,5	22,8	23,0	23,1	22,8	22,5	24,2	24,0	24,5	25,7	26,1
Renta y ganancia de capital	18,2	19,2	19,0	19,2	18,7	19,7	20,1	19,8	19,5	19,5	20,3	21,0	21,1	21,3
Familias	42	42	36	38	36	35	33	31	32	34	39	40	40	32
Empresas	58	58	64	62	64	65	67	69	68	66	61	60	60	68
Propiedad	3,9	3,7	3,3	2,9	3,7	2,9	2,6	2,6	2,6	4,3	3,3	3,1	4,1	4,3
Otros directos	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Ingresos tributarios indirectos	61,8	60,2	61,0	61,1	60,6	60,9	60,1	61,0	61,6	59,7	59,6	59,2	58,0	58,3
Generales sobre bienes y servicios	21,1	21,6	24,4	27,1	28,8	29,6	31,4	32,0	32,3	31,5	33,0	33,2	32,6	33,4
Específicos sobre bienes y servicios	15,4	15,5	14,6	13,6	12,6	12,8	12,2	12,6	13,2	13,1	12,0	12,6	12,4	11,7
Comercio y transacciones internacionales	18,1	17,2	16,5	15,6	14,7	14,8	12,8	13,3	13,3	12,2	11,7	10,9	10,7	10,6
Otros indirectos	7,3	5,9	5,5	4,7	4,5	3,7	3,7	3,1	2,8	3,0	2,8	2,4	2,3	2,5
Seguridad Social	15,6	16,4	16,3	16,4	16,6	16,1	16,8	16,2	15,9	16,1	16,4	16,4	16,3	15,6
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Cuadro A.2  
AMÉRICA LATINA (GRUPO 1): INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del PIB)</i>													
Total ingresos tributarios	10,1	11,2	12,1	12,3	12,2	12,7	12,5	12,9	13,3	13,2	13,0	13,2	13,3	13,7
Ingresos tributarios directos	4,6	4,2	4,4	4,5	5,1	5,2	5,3	5,4	6,0	6,3	6,2	6,6	6,8	7,2
Renta y ganancia de capital	2,2	1,9	2,3	2,6	2,7	3,0	3,1	3,1	3,6	3,9	3,9	4,0	3,9	3,8
<i>Familias</i>														
<i>Empresas</i>														
Propiedad	1,7	1,6	1,5	1,4	1,7	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,5	1,8	2,0	2,2
Otros directos	2,1	1,8	1,9	1,7	2,2	2,3	2,2	2,2	2,5	2,5	2,3	2,4	2,9	3,5
Ingresos tributarios indirectos	11,0	10,6	11,5	11,4	11,5	11,4	11,3	11,6	11,6	11,6	11,6	11,5	11,3	12,4
Generales sobre bienes y servicios	6,3	6,3	7,4	7,6	7,9	8,1	8,1	8,2	8,2	8,2	8,3	8,1	7,6	8,1
Específicos sobre bienes y servicios	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,3	2,5	2,4	2,3	2,5	2,6	2,5	2,2
Comercio y transacciones internacionales	1,3	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,8	1,7
Otros indirectos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Seguridad Social	7,0	7,0	7,5	7,8	8,1	7,7	7,4	7,4	7,3	7,9	8,1	8,0	7,8	7,8
Total ingresos tributarios (incl. seg. social)	22,6	21,7	23,4	23,7	24,7	24,4	23,9	24,4	25,0	25,7	25,9	26,1	26,0	27,4

(continúa)

Cuadro A.2 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del total de las contribuciones a la seguridad social)</i>													
Total ingresos tributarios	69,8	68,4	68,4	67,4	67,7	68,8	70,0	70,6	71,6	70,5	70,1	70,9	72,0	73,7
Ingresos tributarios directos	19,3	19,0	18,5	18,9	20,0	20,6	21,5	21,7	23,5	23,7	23,4	25,1	25,7	25,8
Renta y ganancia de capital	8,7	8,5	9,4	10,7	10,8	12,1	12,7	12,7	14,3	14,8	15,1	15,1	14,3	13,7
<i>Familias</i>														
<i>Empresas</i>														
Propiedad	8,4	8,1	6,6	5,9	6,8	5,9	6,2	6,5	6,4	6,3	6,0	7,6	8,7	8,9
Otros directos	2,3	2,4	2,4	2,3	2,4	2,6	2,6	2,5	2,8	2,6	2,3	2,3	2,7	3,3
Ingresos tributarios indirectos	50,4	49,4	49,9	48,5	47,7	48,1	48,5	48,9	48,1	46,8	46,7	45,9	46,4	47,9
Generales sobre bienes y servicios	27,1	29,0	32,2	32,5	32,9	34,2	35,1	34,5	34,0	33,3	33,1	32,1	30,6	30,7
Específicos sobre bienes y servicios	14,8	13,4	11,8	10,9	10,3	9,8	9,8	10,4	9,7	9,6	10,1	10,6	10,6	8,7
Comercio y transacciones internacionales	6,8	4,8	4,1	3,2	2,9	2,3	2,2	2,5	2,7	2,3	1,9	1,7	3,6	6,9
Otros indirectos	1,7	2,2	1,9	1,9	1,7	1,9	1,4	1,4	1,7	1,6	1,6	1,4	1,6	1,5
Seguridad Social	30,2	31,6	31,6	32,6	32,3	31,2	30,0	29,4	28,4	29,5	29,9	29,1	28,0	26,3
Total ingresos tributarios (incl. seg. social)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Cuadro A.3  
AMÉRICA LATINA (GRUPO 2): INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del PIB)</i>													
Total ingresos tributarios	10,1	11,2	12,1	12,3	12,2	12,7	12,5	12,9	13,3	13,2	13,0	13,2	13,3	13,7
Ingresos tributarios directos	2,7	3,1	3,3	3,3	3,2	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	3,7	4,0	4,1	4,4
Renta y ganancia de capital	2,3	2,7	2,9	2,8	2,8	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,5	3,5	3,7
Familias	40	41	33	36	33	31	30	29	30	32	38	38	38	39
Empresas	60	59	67	64	67	69	70	71	70	68	62	62	62	61
Propiedad	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Otros directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos tributarios indirectos	7,4	8,1	8,8	9,0	9,0	9,1	9,0	9,3	9,6	9,4	9,3	9,2	9,2	9,3
Generales sobre bienes y servicios	2,5	2,9	3,5	3,8	4,0	4,1	4,4	4,5	4,7	4,6	4,7	4,8	4,8	5,0
Específicos sobre bienes y servicios	1,9	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
Comercio y transacciones internacionales	2,4	2,5	2,6	2,7	2,5	2,6	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1	1,8	1,8	1,7
Otros indirectos	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Seguridad Social	2,4	1,9	1,8	1,9	2,1	2,0	2,2	2,5	2,4	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	12,5	13,2	13,9	14,1	14,4	14,7	14,7	15,4	15,8	15,9	15,7	15,9	16,1	16,5

(continúa)

Cuadro A.3 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003a
	<i>(En porcentajes del total de las contribuciones a la seguridad social)</i>													
Total ingresos tributarios	85,8	84,8	85,3	84,9	84,4	85,1	82,8	83,0	83,1	82,9	82,3	82,5	82,6	83,5
Ingresos tributarios directos	23,4	23,6	23,5	22,9	22,3	24,1	23,5	23,4	23,2	23,8	23,7	25,2	25,6	26,7
Renta y ganancia de capital	19,2	19,8	20,2	19,6	19,2	21,0	20,8	20,9	20,6	20,9	20,8	22,1	21,9	22,9
Familias	40	41	33	36	33	31	30	29	30	32	38	38	38	38
Empresas	60	59	67	64	67	69	70	71	70	68	62	62	62	61
Propiedad	4,1	3,7	3,3	3,2	3,1	3,1	2,7	2,4	2,6	2,9	2,9	3,1	3,5	3,7
Otros directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos tributarios indirectos	62,4	61,2	61,8	62,0	62,1	61,0	59,4	59,6	59,9	59,0	58,6	57,3	57,0	56,8
Generales sobre bienes y servicios	21,1	22,1	25,0	27,0	28,0	27,6	28,9	29,4	29,6	29,6	30,1	30,3	30,4	31,0
Específicos sobre bienes y servicios	16,5	17,7	16,2	14,2	14,5	14,0	13,7	13,5	14,3	14,1	13,6	13,7	13,6	13,3
Comercio y transacciones internacionales	19,8	18,4	18,0	18,1	17,4	17,0	14,7	14,8	14,4	13,7	13,2	11,5	11,2	10,6
Otros indirectos	5,0	3,1	2,7	2,8	2,2	2,3	2,1	2,0	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Seguridad Social	14,2	15,2	14,7	15,1	15,6	14,9	17,2	17,0	16,9	17,1	17,7	17,5	17,4	16,5
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a Cifras preliminares.

América Latina (Grupo 3): Ingresos Tributarios por Tipo de Impuestos

Cuadro A.4

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
	<i>(En porcentajes del PIB)</i>													
Total ingresos tributarios	7,5	7,7	7,4	7,7	7,7	8,3	8,3	9,5	9,8	10,1	9,4	9,7	10,1	10,1
Ingresos tributarios directos	1,9	2,2	2,2	2,3	2,4	2,2	2,2	2,4	2,3	2,9	2,6	2,5	2,9	2,9
Renta y ganancia de capital	1,8	2,1	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6	2,5
Familias	47	49	48	50	50	49	45	39	39	39	45	47	47	0
Empresas	53	51	52	50	50	51	55	61	61	61	55	53	53	100
Propiedad	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,4	0,1	0,4	0,4
Otros directos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos tributarios indirectos	5,6	5,5	5,3	5,5	5,4	6,1	6,1	7,1	7,5	7,2	6,8	7,2	7,1	7,2
Generales sobre bienes y servicios	1,7	1,7	1,8	2,2	2,5	3,0	3,1	3,7	3,9	3,7	3,9	4,2	4,2	4,3
Específicos sobre bienes y servicios	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	1,1	1,0	1,3	1,3	1,4	1,1	1,3	1,3	1,2
Comercio y transacciones internacionales	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	1,6	1,4	1,7	1,8	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3
Otros indirectos	1,4	1,3	1,0	0,7	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,5
Seguridad Social	5,0	5,5	6,4	6,4	6,6	6,4	6,4	5,9	6,0	5,8	6,3	6,2	6,1	6,4
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	12,5	13,2	13,9	14,1	14,4	14,7	14,7	15,4	15,8	15,9	15,7	15,9	16,1	16,5

(continúa)

Cuadro A.4 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003a
<i>(En porcentajes del total de las contribuciones a la seguridad social)</i>														
Total ingresos tributarios	89,4	89,1	88,7	89,5	89,6	89,5	90,4	91,7	91,9	92,5	92,4	91,9	91,3	91,3
Ingresos tributarios directos	22,8	25,1	23,7	23,8	25,1	22,2	23,4	22,4	20,9	25,1	24,8	23,0	25,9	25,3
Renta y ganancia de capital	21,2	23,5	21,9	22,9	21,8	21,3	22,7	21,6	20,1	19,6	22,0	22,3	23,0	22,4
<i>Familias</i>	47	49	48	50	50	49	45	39	39	39	45	47	47	0
<i>Empresas</i>	53	51	52	50	50	51	55	61	61	61	55	53	53	100
Propiedad	1,4	1,4	1,6	0,7	3,3	0,9	0,7	0,8	0,8	5,5	2,8	0,7	2,8	2,9
Otros directos	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos tributarios indirectos	66,6	64,0	65,0	65,8	64,5	67,3	67,1	69,2	71,0	67,3	67,7	68,9	65,4	66,0
Generales sobre bienes y servicios	18,1	17,2	19,4	24,7	28,1	30,6	33,7	35,0	35,9	33,7	37,9	38,7	37,3	38,7
Específicos sobre bienes y servicios internacionales	13,9	13,0	13,4	14,0	10,5	12,3	10,8	12,3	12,9	13,0	10,4	11,8	11,4	10,6
Comercio y transacciones internacionales	20,8	21,5	20,2	17,9	16,1	17,5	14,9	16,3	16,7	14,6	14,3	14,5	13,2	12,5
Otros indirectos	13,8	12,3	12,1	9,1	9,7	6,9	7,7	5,6	5,5	6,0	5,2	3,9	3,4	4,1
Seguridad Social	10,6	10,9	11,3	10,5	10,4	10,5	9,6	8,3	8,1	7,5	7,6	8,1	8,7	8,7
Total ingresos tributarios (incluye seguridad social)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

\* Cifras preliminares.

## Capítulo II

# La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos

*Katherine Baer\**

### Introducción

Durante las últimas décadas, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional ha brindado mucha asistencia técnica en programas de reforma para mejorar la eficacia de la administración tributaria en América Latina. El objetivo principal de este estudio —que se basa en la experiencia ganada mediante la asistencia técnica— es identificar, de forma muy preliminar, algunas de las tendencias generales y desafíos en el ámbito de la administración tributaria en América Latina.

Estas tendencias y desafíos generales, por definición, no reflejan un sinnúmero de diferencias en el nivel de desarrollo y capacidad de las administraciones tributarias de la región. Es evidente que el desarrollo de las administraciones tributarias responde a diversos factores históricos, culturales y económicos específicos de cada país y por ello se puede observar un desarrollo muy diferenciado entre las administraciones tributarias de los países de la región. Estas diferencias tornan difícil un

---

\* La autora agradece especialmente a las siguientes personas por sus valiosos comentarios y contribuciones a este trabajo: Patricio Castro, Raúl Junquera, Diego Romera y Carlos Silvani. La autora es funcionaria del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, las opiniones vertidas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y no deberán citarse como expresión de las opiniones de la Mesa Directiva o la gerencia del FMI.

ejercicio como el que se pretende realizar en este estudio, que no obstante intenta identificar algunas tendencias generales en varios países de la región. Otro factor limitante para realizar un trabajo como el presente es la falta de series estadísticas comparables entre los países sobre aspectos importantes de la administración tributaria.

En este estudio se resumen de forma preliminar algunas tendencias en las siguientes áreas relacionadas con la administración tributaria: los aspectos del sistema tributario, así como algunos aspectos legales e institucionales (sistema judicial) que afectan a la administración tributaria; la organización y funciones de la administración tributaria y el apoyo de los sistemas informáticos para la administración tributaria.

Teniendo en cuenta estas tendencias, se identifican, también de forma preliminar, algunos de los principales desafíos a los cuales se tendrán que enfrentar muchas administraciones tributarias de la región en el proceso que sigan hacia su modernización.

## **A. Algunas tendencias**

En esta sección se identifican algunas tendencias generales que se han podido observar con relación al desarrollo de la administración tributaria en la región en los últimos años. Primero, se parte con algunos aspectos que van más allá de la administración tributaria y que están relacionados con el contexto en el cual esta opera, por ejemplo, la estructura del sistema tributario, los poderes de la administración para realizar algunas de sus funciones básicas y el apoyo del sistema judicial para las operaciones de la administración tributaria. Segundo, se analizan algunas tendencias relacionadas con la administración tributaria en sí: el grado de 'institucionalización' de las administraciones tributarias, la organización y procedimientos de la administración, su gestión, y el apoyo de los sistemas informáticos. Por último, se mencionan algunas otras tendencias.

### **1. El contexto en el cual opera la administración tributaria**

**Complejidad de la política (normativa) tributaria.** A pesar de haber existido una tendencia generalizada a la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios, ante la necesidad de aumentar de forma urgente la recaudación tributaria en algunos países se han introducido nuevos impuestos y sobretasas temporales a los impuestos principales (impuesto a las transacciones financieras, impuestos a la exportación, sobretasas al impuesto de la renta empresarial, aumento en

el número de tasas del IVA, entre otros).<sup>1</sup> En algunas ocasiones también se han retrasado (o simplemente no se han realizado) las devoluciones del IVA a los contribuyentes que tienen derecho a estas, creando así una deuda importante para el fisco y afectando el flujo de caja del sector privado.<sup>2</sup> En lugar de introducir cambios que mejoren la estructura del sistema tributario (con una perspectiva de mediano plazo), como la ampliación de las bases de los impuestos sobre la renta e IVA, la eliminación de exenciones y tratamientos especiales en dichos impuestos o los aumentos de las tasas de los principales impuestos desde el punto de vista de recaudación, la tendencia en algunos países ha sido hacia la creciente complejidad de los sistemas tributarios.

En algunos países, la introducción de nuevos impuestos y la ampliación de exenciones han originado con frecuencia nuevos cambios normativos, lo que ha creado una situación de inestabilidad jurídica en la relación entre el fisco y el contribuyente, además de complicar los procedimientos administrativos y de control por parte de la administración tributaria.

**Atribuciones reducidas de la administración tributaria para cobrar la deuda tributaria y luchar contra el fraude fiscal.** En la mayoría de los países de la región, la cobranza coactiva de los impuestos es responsabilidad del poder judicial. Las administraciones tributarias disponen de escasas competencias para el cobro de impuestos a los contribuyentes morosos. En muchos códigos tributarios se establece el criterio de suspensión de pago del impuesto una vez que el contribuyente recurre ante la instancia judicial sin requerirle que presente alguna garantía. Esto deja a la administración tributaria 'desprotegida' para recuperar por lo menos parte de la deuda morosa y en muchos países incentiva el uso del mecanismo del recurso judicial para postergar el pago de los impuestos. Estas debilidades pueden explicar en parte la existencia de niveles de deuda morosa más altos en algunos países de la región en el año 1999 (véase el cuadro II.1) en comparación con otras regiones.

---

<sup>1</sup> En otros países la estructura del sistema tributario no necesariamente se ha vuelto más compleja, pero no se ha logrado simplificar el sistema, por ejemplo en México donde existe una tasa cero del IVA doméstico.

<sup>2</sup> En un estudio realizado recientemente por Harrison y Krelove (2005) se observó que en el período 1998-2001, el nivel de devoluciones del IVA como porcentaje de la recaudación bruta del IVA para algunos países de la región fue más baja que en otras regiones donde predomina el IVA, por ejemplo, la Unión Europea, los países de Europa oriental y los países de la ex Unión Soviética. En el anexo se ven algunos detalles al respecto.

Cuadro II.1  
DEUDA TRIBUTARIA Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN PAÍSES  
SELECCIONADOS, 1999

Grupo	Deuda morosa como porcentaje de la recaudación tributaria	Deuda morosa como porcentaje del PIB
<b>OCDE</b>		
Australia	5,7	1,3
Canadá	4,4	1,2
Dinamarca	3,3	1,6
Francia	8,0	0,9
Irlanda	6,3	1,5
Italia	19,0	5,0
Japón	5,0	0,5
Países Bajos	9,3	2,2
Nueva Zelanda	3,2	0,8
Suecia	4,2	2,2
Estados Unidos	6,1	1,1
<b>Promedio del grupo</b>	<b>6,8</b>	<b>1,7</b>
<b>Asia oriental</b>		
Hong Kong	22,9	1,4
Indonesia	11,6	1,3
Corea del Sur	11,3	2,9
Filipinas	20,4	2,3
Singapur	9,6	0,9
Tailandia	15,5	1,9
<b>Promedio del grupo</b>	<b>15,2</b>	<b>1,8</b>
<b>América Latina</b>		
Argentina	9,2	1,7
Brasil	82,7	12,7
Chile	18,0	3,8
Colombia	10,3	1,2
México	36,6	2,2
Perú	31,0	3,6
<b>Promedio del grupo</b>	<b>31,3</b>	<b>4,2</b>
<b>Países en transición</b>		
Armenia	34,7	4,9
Bulgaria	25,0	4,5
República Checa	53,3	5,3
Hungría	11,9	3,6
Lituania	25,2	5,2
Polonia	47,0	1,2
Rusia	67,5	15,5
Eslovaquia	32,5	6,7
Ucrania	83,0	17,4
<b>Promedio del grupo</b>	<b>42,2</b>	<b>7,1</b>

Fuente: John D. Brondolo, "La deuda tributaria y la cobranza coactiva", documento de trabajo, Washington, D.C., Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 2001, inédito.

**Incapacidad del sistema judicial de sancionar el incumplimiento fiscal.** Al mismo tiempo, en muchos países, la tramitación de los juicios en vía contencioso-administrativa, en vía judicial o en vía penal es muy lenta, lo que retrasa la sanción de los incumplimientos por parte de los contribuyentes morosos. Esto indirectamente supone un incentivo al fraude en la medida que los contribuyentes con más medios recurren indefinidamente, sabiendo que en el mejor de los casos solamente pagarán una parte de la deuda tributaria pendiente. A esto se añade la falta de compromiso en algunos países por parte de los jueces y otros órganos del estado (como la policía) en la lucha contra el fraude fiscal.

## **2. La administración tributaria en sí**

**Mayor grado de institucionalización de las administraciones tributarias.**<sup>3</sup> En algunos países existen desde hace varias décadas administraciones tributarias con un alto grado de profesionalización. En otros países, se ha dado un gran salto en el proceso de modernización de algunas de sus instituciones públicas. En efecto, con la ayuda de la cooperación internacional y bilateral, países como Bolivia, Guatemala y Perú disponen en la actualidad de un nivel de administración tributaria moderna, si bien en el caso de Bolivia los recientes cambios en las políticas de recursos humanos han hecho surgir dudas sobre la sostenibilidad de estos procesos. En otros países (Paraguay, Uruguay, la mayor parte de los países centroamericanos) estos procesos de profesionalización de sus administraciones tributarias están en una etapa inicial luego de un largo período sin reformas.

Esta progresiva mejora en el grado de institucionalización de las administraciones tributarias en la región se ha caracterizado por un mayor grado de profesionalización de los dirigentes de la administración tributaria. En países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México se ha avanzado de forma significativa en este sentido creando estructuras organizativas a nivel central regidas por funcionarios con conocimientos y un alto grado de profesionalidad, con independencia de los vaivenes políticos.

### **a) Organización**

**Paulatino proceso de integración institucional.** Siguiendo las tendencias a nivel mundial, se han producido distintos grados de integración de las administraciones recaudadoras (administración tributaria de impuestos internos con la de aduanas o con la

---

<sup>3</sup> Por institucionalización se entiende un grado alto de profesionalismo y estabilidad en cuanto al personal y al grupo directivo de la organización.

administración de contribuciones a la seguridad social) con el objeto de buscar mayores economías de escala y mayor eficiencia en la recaudación de impuestos. Estos procesos de integración se han realizado como respuesta a distintas circunstancias (cambios institucionales, crisis de recaudación, baja eficacia en el control, necesidad de cruzar mejor la información). En algunos países de la región ya existen organismos tributarios que gestionan bajo una misma dirección algunas de estas administraciones: Argentina, desde 1997 ha integrado las tres administraciones; Brasil, había integrado las administraciones de impuestos internos y aduanas desde 1968 y en agosto de 2005 ha integrado también las contribuciones a la seguridad social; México ha integrado las administraciones de impuestos internos y aduanas, al igual que Colombia, Guatemala, Honduras y República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro II.2). Estos procesos de integración se han iniciado con miras a realizar varios objetivos: una gestión con economías de escala en el funcionamiento de los recursos humanos, informáticos y presupuestarios (y los consecuentes ahorros presupuestarios), una mayor coordinación en la recaudación de impuestos y una mayor eficacia en los procesos de control del cumplimiento basados, en parte, en una mayor facilidad en los cruces de información entre las entidades recaudadoras.

Cabe señalar que la experiencia de varios países (Argentina, Colombia, México) ha demostrado que el mero hecho de 'integrar' no implica un funcionamiento más eficiente de las administraciones recaudadoras y que para aumentar la efectividad de las administraciones fue necesario fortalecer cada una de estas por separado. En varios de los casos de 'integración' de la administración de aduanas con la de impuestos internos, han surgido dudas en cuanto a la relación entre las operaciones tributarias y aduaneras, y se ha seguido enfatizando la coexistencia de una organización de impuestos y una de aduanas en el interior de la entidad recaudadora. Asimismo, la integración de la recaudación de las contribuciones de seguridad social con los impuestos internos ha sido un proyecto ambicioso que ha requerido reformas y esfuerzos en varios ámbitos: adecuación del marco legislativo, adecuación de los sistemas y procedimientos, y transferencia del personal de las administraciones de seguridad social a la administración tributaria.

Cuadro II.2  
ADMINISTRACIONES DE INGRESOS "INTEGRADAS" EN AMÉRICA LATINA, 2005

Pais	Administración tributaria integrada	Administración de tributos internos	Administración de aduanas	Administración de recaudación de contribuciones sociales
Argentina	Sí	✓	✓	✓
Bolivia	No			
Brasil	Sí	✓	✓	✓
Chile	No			
Colombia	Sí	✓	✓	
Costa Rica	No			
Ecuador	No			
El Salvador	No			
Guatemala	Sí	✓	✓	
Honduras	Sí	✓	✓	
México	Sí	✓	✓	
Nicaragua	No			
Panamá	No			
Paraguay	No			
Perú	Sí	✓	✓	✓
Uruguay	No			
Venezuela (Rep. Bol. de)	Sí	✓	✓	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Segmentación de los contribuyentes en grandes, medianos y pequeños.** Sin perjuicio de que, en general, las administraciones tributarias disponen de un modelo funcional para la recaudación de los diferentes impuestos (función de recaudación, fiscalización, cobranza coactiva), para controlar mejor la recaudación se han ido creando unidades especiales responsables del control de los distintos segmentos de contribuyentes. Es generalizada la existencia de una unidad de grandes contribuyentes, responsable del control de un número reducido de contribuyentes, pero que representan entre el 40% al 85% de la recaudación (véase el cuadro II.3). De la misma manera, siguiendo pautas similares a las que han permitido consolidar el funcionamiento de las unidades de grandes contribuyentes, se han ido creando unidades regionales responsables del control de los medianos contribuyentes. En varios países, el tratamiento especializado de los pequeños contribuyentes se ha realizado a través del establecimiento de regímenes tributarios especiales (régimen simplificado, monotributo, simplex, entre otros). Con este modelo de funcionamiento de la administración tributaria se ha logrado un mejor servicio a los contribuyentes, a la vez que se ha logrado un mejor control de la recaudación, especialmente en el caso de los grandes contribuyentes. Con ello, en casi todos los países se ha aumentado el grado de cumplimiento voluntario de los grandes contribuyentes.

Cuadro II.3  
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN PAÍSES  
SELECCIONADOS, 1999

País	Grandes contribuyentes		
	Número	Porcentaje del total de contribuyentes	Porcentaje de la recaudación interna total <sup>a</sup>
<b>Europa central y oriental</b>			
Bulgaria	842	0,1	51,4
Hungría	369	0,03	42,1 <sup>b</sup>
<b>Países bálticos y Comunidad de Estados Independientes</b>			
Azerbaiyán	1 040	1,0	63,7
Letonia	215	0,5	28,7 <sup>b</sup>
Moldova	626	1,6	45,8 <sup>b</sup>
Tayikistán	185	0,3	43,3
<b>África</b>			
Benin	1 512	1,5	92,0
Burkina Faso	1 573	2,2	83,7
Camerún	1 205	0,8	42,2
Kenya	600	0,4	61,0
Togo	581	2,4	81,4
Uganda	317	2,1	35,7
<b>Asia y el Pacífico</b>			
Filipinas	833	0,2	36,0
Mongolia	46	0,2	54,3
Sri Lanka	1 012	0,2	27,6
<b>América Latina</b>			
Argentina	3 665	0,1	49,1 <sup>b</sup>
Bolivia	5 578	2,5	60,3
Colombia	5 308	0,4	57,0
Ecuador	3 900	0,5	79,3
El Salvador	1 500	0,7	38,0
México	14 588	0,2	85,1
Paraguay	3 532	1,6	44,2
Perú	2 450	0,9	64,9 <sup>b</sup>
Uruguay	13 481	...	84,2
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2 356	1,0	47,1
<b>Otros países</b>			
Australia	30 958	0,3	13,4 <sup>c</sup>
España	1 923	0,1	40,2
Estados Unidos	227 000	0,2	27,0 <sup>d</sup>
Francia	17 000	0,1	45,0 <sup>e</sup>
Japón	36 815	0,2	13,8
Nueva Zelanda	12 500	0,7	25,0
Países Bajos	15 000	1,7 <sup>f</sup>	60,6
Reino Unido <sup>g</sup>	2 200	0,1	22,2
Reino Unido <sup>h</sup>	5 000 <sup>i</sup>	0,3	... <sup>j</sup>

Fuente: Katherine Baer, "Improving large taxpayers' compliance: a review of country experience", *serie Occasional Papers*, N° 215, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2002.

<sup>a</sup> Salvo si se indica lo contrario, no incluye los impuestos sobre el comercio exterior ni las contribuciones a la seguridad social.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones a la seguridad social.

<sup>c</sup> Incluye únicamente el impuesto sobre la renta de las sociedades. El Departamento de Grandes Empresas y Empresas Internacionales de la Dirección de Impuestos de Australia (*Australian Taxation Office*) no está facultado para retener impuestos ni para recaudar el aplicado a las ventas. Este último fue suprimido en el 2000 y remplazado por el que grava bienes y servicios.

<sup>d</sup> Incluye los impuestos sobre la renta de las sociedades y sobre el empleo, así como el impuesto selectivo al consumo y otros. La División de Empresas Grandes y Medianas (*Little and Medium-sized Business*) del Servicio de Impuestos Internos (*Internal Revenue Service*) no está facultado para recaudar los impuestos retenidos en la fuente.

<sup>e</sup> Incluye únicamente el impuesto sobre la renta de las sociedades. El 30% de la recaudación total del IVA corresponde a los 17.000 contribuyentes principales.

<sup>f</sup> Número de grandes contribuyentes como porcentaje del número total de empresas registradas como tales.

<sup>g</sup> Incluye únicamente los impuestos indirectos, los cuales son administrados por el servicio de aduanas e impuestos al consumo (*Her Majesty's Custom & Excise*).

<sup>h</sup> Incluye únicamente los impuestos directos, los cuales son administrados por el servicio de impuestos internos.

<sup>i</sup> Incluye 2.000 sociedades y 3.000 empleadores.

<sup>j</sup> Los grandes contribuyentes generan más del 65% del ingreso total del impuesto sobre la renta de las sociedades y más del 50% del ingreso correspondiente a las retenciones en la fuente y las contribuciones al seguro nacional.

## b) Procedimientos

**Recaudación a través del sistema bancario.** En casi toda la región, las administraciones tributarias usan el sistema bancario para la recepción de declaraciones y el pago de impuestos, a fin de ofrecer a sus gobiernos servicios de recaudación de ingresos más eficaces. Solamente en Nicaragua no se han trasladado estas funciones a los bancos, si bien el proceso se ha iniciado. El tipo y el nivel de los servicios que proporcionan los bancos en materia de recaudación de impuestos puede variar muy considerablemente de un país a otro (en el cuadro II.4 se detallan las características de los sistemas de recaudación a través de bancos en algunos países), lo que dependerá de los acuerdos negociados por las autoridades públicas pertinentes con los bancos. No obstante, es claro que en varios países los costos de los servicios bancarios son excesivos. Podrían reducirse obligando a los bancos a participar en un proceso de licitación para los servicios de recepción de declaraciones y pago. Varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Japón, Paraguay) han introducido sistemas de pago a los bancos basados en el pago por transacción en vez de un sistema en el cual los bancos se quedan con los fondos por un determinado período.

El creciente uso de medios electrónicos para la declaración y el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes, sobre todo en los países en los cuales un alto porcentaje de declaraciones y pagos se efectúan por vía telemática o electrónica (Brasil, Chile), en general ha tendido a reducir el costo de la recaudación y a mejorar la calidad y la confiabilidad de la información suministrada por los contribuyentes a la administración tributaria.

Cuadro II.4  
**ESQUEMA COMPARATIVO DE LA RECAUDACIÓN EN BANCOS EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2005**

País	Información del recaudo	Plazos de digitación y transmisión de datos	Remuneración	Traslado al estado	Sanciones
Argentina	Declaraciones: son recibidas por el banco en medio electrónico. Pagos: son digitados en la caja o por registro electrónico con débito en cuenta (HomeBanking)	Pagos en caja: transmisión electrónica de información a la AFIP - hasta las 10:00 horas del día siguiente <sup>a</sup>  Pagos por débito en cuenta (HomeBanking) - la transmisión es en línea <sup>b</sup>	1,20 pesos por declaración <sup>c</sup> 1,00 pesos por pago más: Pagos en ventanilla - 1 por 1.000 de la recaudación, con un tope de 32 pesos Pagos electrónicos - 0,5 por 1.000 de la recaudación, con un tope de 12 pesos	Transferencia de fondos por "Orden de transferencia" al Banco Central: Pagos en caja - hasta las 10:00 horas del día subsecuente. Hasta las 10:00 horas del día siguiente	Por transferencia tardía de montos recaudados: interés punitivo  Por transmisión tardía de información: multa
Bolivia	Información primaria en un plazo de entre 24 y 72 horas dependiendo del tipo de sucursal	Entrega de información magnética definitiva en 8 días y física en 24 horas más	Comisión por cobranza Comisión por captura	Transferencia de fondos en un plazo de entre 24 y 72 horas dependiendo del tipo de sucursal	Por incumplimiento en la acreditación de la recaudación: pago del monto adeudado actualizado al dólar oficial e intereses moratorios sobre la base de la variación de la cotización del dólar Otras sanciones por incumplimiento en la entrega de la información magnética
Brasil	Datos transferidos en medio magnético	Entrega de información hasta tres días después de la recaudación	1,39 reales - documentos recibidos en ventanilla del banco); 0,60 reales - documentos con pago entregados por medio de la página de Internet o por medio de las terminales de autoservicio; 0,30 reales - documentos con pago recibidos por vía del programa de la SRF en Internet	Transferencia de los fondos recaudados se destina a la Cuenta Única vía SPB un día después de recibidos El monto recaudado puede ser transferido el segundo día a partir del momento en que el agente recaudador (banco) remuere el Tesoro Nacional	Multa por mora del 1% al día, exigible a partir del tercer día hábil Sanciones por mora de 1,30 % al día, exigibles a partir del tercer día hábil Al porcentaje de la multa se le agrega el 10% si la transferencia se efectúa a partir del quinto día hábil Para las otras irregularidades se aplica el régimen disciplinario, que las define, así como la multa correspondiente. Por ejemplo, la multa por error de transcripción es 18 reales por documento

(continúa)

Cuadro II.4 (continuación)

País	Información del recaudo	Plazos de digitación y transmisión de datos	Remuneración	Traslado al estado	Sanciones
Chile		Alto porcentaje de declaraciones vía telemática. Digitación de los formularios por servicios contratados por licitación	No paga remuneración ni comisión	Tres días después de recibidos	Derogación de la autorización sin perjuicio de las acciones civiles y penales  Multas a los servicios por errores de digitación
Colombia	En la actualidad se está implementando un sistema de información al día siguiente del recaudo	11 días hábiles para información magnética  14 días hábiles para información física	Plazo para pagos pendientes ( <i>float</i> ) variable entre 8 y 16 días de acuerdo con la calificación trimestral. El promedio actual es 14 días calendario	El promedio de días en que se realiza el traslado es de 14 días calendario	Por inconsistencia de la información  Por extemporaneidad en la entrega de la información física y magnética
Costa Rica	Dependiendo de la ubicación geográfica de la sucursal, uno a cuatro días	Los documentos recibidos en una semana se entregan dentro de los cinco días hábiles siguientes. En fechas especiales de pagos, dentro de siete días hábiles. En diciembre, fecha del vencimiento del impuesto sobre la renta, hay 10 días hábiles para la entrega de la información electrónica y la documentación	Comisión del 0,25% de la recaudación y 0,95 céntimos de colón por cada bit  70 colones por formulario EDDI (código de barras)  El Sistema de Tributación Electrónica (SITEL) no paga nada al banco. Al contribuyente se le hace un descuento por utilizarlo	Dependiendo de la ubicación geográfica de la sucursal, uno a cuatro días	Por entrega tardía de información del recaudo, un 1% diario hasta su transferencia al Estado Extravío de declaración, 10.000 colones Por brindar información a terceros, 100.000 colones Por inconsistencias de los formularios, 500 colones Por extemporaneidad de la información magnética, 5% diario de la comisión por digitación Por errores de digitación mayores al 1%, del 5 al 50% Situaciones reiterativas, suspensión de tres a seis meses o exclusión como recaudador

(continúa)

Cuadro II.4 (continuación)

País	Información del recaudo	Plazos de digitación y transmisión de datos	Remuneración	Traslado al estado	Sanciones
Ecuador	Al tercer día debe entregarse la información sobre el recaudo	Diez días hábiles siguientes a la recepción	Seis días de plazo para pagos pendientes ( <i>fiscal</i> ).	Al sexto día	Gran cantidad de sanciones: por incumplimiento en el traslado del recaudo, intereses de mora  20 dólares por cada día hábil de retraso por extemporaneidad. Información magnética, series duplicadas en el mismo año, si no reinicia en uno la numeración al empezar año, errores en la conformación de paquetes y en las planillas
El Salvador	Datos primarios de las declaraciones con pago, número de identificación tributaria (NIT), período y monto a pagar	El procesamiento de las declaraciones lo realiza la Dirección General de Impuestos Internos	Mantener los ingresos durante diez días calendario	Al décimo día	Por retrasos en el traslado de los recaudos, recargo equivalente a la tasa promedio de depósitos a 180 días más cuatro puntos
Guatemala	Formularios recibidos (declaraciones y pagos) Electrónicos: 43% En papel: 57%  Dinero recaudado En formularios electrónicos: 89% En formularios en papel: 11%	En papel: Primarios: un día hábil (antes de las 11:00 horas del día siguiente) Secundarios: cinco días hábiles  Electrónicos: Primarios: en el instante Secundarios: en el instante	0,85 quetzales por 1.000 sobre los montos recaudados  0,50 quetzales por declaración grabada	Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recaudación	Por no depositar íntegramente el dinero dentro de los cinco días hábiles: las primeras cinco faltas la tasa más alta más cinco puntos. Después de cinco faltas el doble de la sanción  En papel: Por errores de captura, no se reconoce la comisión más 100 quetzales por planilla. Por extemporaneidad en el envío de los documentos y soportes, 500 quetzales diarios

(continúa)

Cuadro II.4 (continuación)

País	Información del recaudo	Plazos de digitación y transmisión de datos	Remuneración	Traslado al estado	Sanciones
Honduras	Los bancos capturan en caja los datos primarios de las declaraciones, registro único de contribuyentes (RUC), impuesto período, concepto, y monto a pagar	<p>Los grandes y medianos contribuyentes presentan declaraciones electrónicas en disquete, en las cajas de los bancos</p> <p>La información se transfiere electrónicamente a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) hasta las 20:00 horas del día hábil siguiente</p> <p>La digitación de los datos secundarios de las declaraciones en papel, en el módulo Fénix son transcritos por los bancos. Los datos recibidos en las agencias donde no hay Fénix son reportados por el método tradicional y transcritos por la Dirección Ejecutiva de Ingresos</p>	<p>Declaraciones sin pago, 10 lempiras</p> <p>El porcentaje de comisión por la recaudación es de 0,0032% y cuando es menor a 10 lempiras se paga 10 lempiras</p>	<p>Al Banco Central hasta las 14:00 horas del día hábil siguiente al efectivo cobro</p> <p>A la administración hasta las 20:00 horas del primer día hábil siguiente al de su presentación</p> <p>La documentación física debe ser entregada a la administración hasta las 20:00 horas del séptimo día posterior al de su recepción</p>	Por acreditaciones tardías; por mora en la transferencia de información; por entrega física de documentación fuera del plazo

(continúa)

Cuadro II.4 (conclusión)

País	Información del recaudo	Plazos de digitación y transmisión de datos	Remuneración	Traslado al estado	Sanciones
Perú	El recaudo a través de la red bancaria constituye el 13% de la recaudación total	Nueve días hábiles	<p>Reciprocidad de tres días hábiles más</p> <p>Comisión de 1,35 soles a 3,89 soles dependiendo del número de casillas</p> <p>Por cada disquete de declaración telemática, 2,32 soles</p> <p>Por Sistema Pago Fácil (no media formulario), 1,06 soles por cada transacción</p> <p>Principales contribuyentes: convenio con el Banco de la Nación, 363.000 soles mensuales</p> <p>Por tributos aduaneros no se paga ninguna comisión</p>	A los tres días hábiles	<p>Por mora en la consignación del recaudo intereses</p> <p>Por mora en el envío de la información: el 2% diario sobre la comisión que le corresponde</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las administraciones tributarias de cada país, 2005.

<sup>a</sup> La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) no recibe documentos en papel.

<sup>b</sup> Representa aproximadamente el 80% de la recaudación por tributos internos.

<sup>c</sup> Aproximadamente el 50% de las declaraciones (1.700.000 mensuales) ingresa directamente por el portal en Internet de la AFIP, sin pago de comisiones.

**Bajo nivel de eficacia del área de fiscalización.** Si bien existen progresos evidentes en la profesionalización y modernización de las administraciones tributarias en sus diferentes áreas, todavía es preocupante el bajo grado de eficacia de la fiscalización. En general se considera que esta área es el corazón de la administración tributaria y que es una de las mejores herramientas para el cobro de impuestos a los evasores. No obstante, en muchos países el hecho que la administración tributaria no tenga plena autonomía para seleccionar los contribuyentes que se fiscalizarán y la falta de recursos humanos calificados, recursos informáticos y presupuestarios, impide un funcionamiento eficiente de esta área clave. En muchos países el grado de cobertura de los contribuyentes fiscalizados todavía es muy bajo, no se utilizan técnicas de riesgo en la selección de contribuyentes que se fiscalizarán, no se establecen planes anuales de fiscalización y si se hacen no se controlan y evalúan adecuadamente.

**c) Apoyo informático para las operaciones de la administración tributaria**

**Mayor grado de informatización.** En todos los países de la región se ha avanzado de forma sustancial en el proceso de informatización. El avance fundamental ha sido en el uso de la informática para sistematizar los procedimientos internos de las administraciones tributarias (registro de contribuyentes, procesamiento de declaraciones y pagos, control de la recaudación, apoyos al área de fiscalización y cobranza coactiva, entre otros). También se ha generalizado el uso de medios electrónicos y magnéticos para la presentación de declaraciones y pago de impuestos, si bien existen diferencias importantes entre los países en cuanto al número de declaraciones y pagos que se presentan y realizan de forma electrónica y en cuanto al uso de facturas electrónicas. La creciente informatización ha tenido un impacto importante en la capacidad de las administraciones tributarias de intercambiar información, aunque aún existen varios obstáculos a dicho intercambio de naturaleza técnica, procedimental y legal.

En igual medida el avance ha sido importante en el apoyo informático para la preparación de información gerencial. No obstante, en muchos países los sistemas de información producen grandes cantidades de información que todavía no permite un seguimiento eficaz de las operaciones y no es usada como una herramienta para controlar la gestión de la administración tributaria. Sin embargo junto a estos avances, cabe reseñar que en algunos países (Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay) no se le ha prestado todavía la suficiente atención a este proceso de informatización de la administración tributaria, dada la

escasez de recursos humanos calificados y presupuestarios para la inversión que requieren estos procesos.

### 3. Otras tendencias

**Adopción de soluciones administrativas de corto plazo.** Las mismas presiones fiscales para aumentar de forma inmediata la recaudación, en muchas ocasiones también han hecho que se adopten soluciones administrativas de corto plazo. Por ejemplo, en algunos países se han concedido amnistías totales o parciales en lugar de establecer programas de facilidades para el pago de los impuestos morosos (Argentina, Bolivia). En otros se ha intentado aumentar la recaudación mediante la proliferación de los regímenes de retención en el IVA, o el acreditamiento de unos impuestos contra otros. Estas medidas le han restado importancia (y recursos) al establecimiento de programas de mediano y largo plazo que presten atención a la mejora de los procedimientos básicos de la administración (fiabilidad del registro de contribuyentes, control de omisos y morosos, mejora de la efectividad de la fiscalización y cobranza coactiva).

**Medición de la evasión (brecha tributaria).**<sup>4</sup> En varios países se han estado realizando esfuerzos para medir la evasión, sobre todo del IVA, respecto del cual es relativamente más sencillo medir la evasión en comparación con algunos de los otros impuestos principales.<sup>5</sup> En Chile, por ejemplo, en años recientes la administración tributaria mide la evasión del IVA anualmente y tiene metas ambiciosas para reducir el incumplimiento tributario. Estas metas han sido establecidas a nivel de gobierno. No obstante, en la mayor parte de los países la administración tributaria no mide la evasión de manera consistente y anual, lo cual dificulta el uso de este indicador para fijar metas de reducción del incumplimiento y para monitorear la efectividad de las operaciones de la administración tributaria.

---

<sup>4</sup> La diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación máxima potencial suele denominarse "brecha tributaria". En otras palabras, la comparación de la suma que se recaudó y el máximo que podría recaudarse, expresada como porcentaje, indica el nivel global de cumplimiento o eficacia logrado por la administración tributaria.

<sup>5</sup> La estimación del nivel de evasión en el pago del IVA es importante para poder establecer un parámetro de referencia de la eficiencia de la administración tributaria. Una reducción de los niveles de evasión sería una clara indicación de la mejora de la administración tributaria. Una primera aproximación de los niveles de evasión está dada por la evolución de la productividad del IVA si no hay modificaciones en el marco legal más allá de la modificación de la tasa del impuesto. Cabe señalar que la productividad del IVA es un indicador válido del cumplimiento en el IVA para un país, pero no para realizar comparaciones entre países, debido a las diferencias en las bases del IVA.

## **B. Principales desafíos**

Ante las tendencias observadas en la sección anterior, es evidente que muchos países de la región se enfrentan con una serie de desafíos importantes para modernizar la administración tributaria. Por una parte, hay una serie de desafíos relacionados con el contexto legal e institucional en el cual opera la administración tributaria. Por otra parte, existen desafíos relacionados con la estrategia de mediano y largo plazo (como estrategias para combatir la evasión y fortalecer la capacidad de la administración tributaria ante la creciente globalización), la organización, los procedimientos y la gestión de la administración tributaria y algunos otros desafíos relacionados con el funcionamiento de la administración tributaria. Por último, hay una serie de retos para mejorar la calidad de la implementación de las reformas de la administración tributaria y aumentar la eficacia de la asistencia técnica para apoyar dichas reformas.

### **1. Desafíos relacionados con el contexto legal e institucional en el cual opera la administración tributaria**

**Un sistema tributario estable y predecible.** Uno de los desafíos más grandes es reducir la incertidumbre en cuanto a la estructura del sistema impositivo y tornarlo más estable y predecible. Como se mencionó en la sección anterior, en varios países se ha visto una tendencia hacia la adopción de medidas tributarias de carácter temporal (la imposición de impuestos y aranceles temporales y la introducción de sobretasas), para compensar la pérdida de ingresos. En algunas ocasiones, dichas pérdidas se han dado en un contexto en el cual se cuestiona la legalidad de algunos de los impuestos principales. En varios países, los cambios constantes en las 'reglas del juego' del sistema tributario y la incertidumbre en cuanto a la estructura del mismo han complicado la administración tributaria y desincentivado el cumplimiento de los contribuyentes. Por lo tanto, uno de los desafíos más importantes es el de crear un consenso sobre la necesidad de establecer un sistema tributario con una estructura estable y predecible. Esto a su vez facilitará la labor de administración y fiscalización de la autoridad tributaria. Además, un sistema estable y transparente tiende a mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, disminuir su costo de cumplimiento y reducir las oportunidades de corrupción.

**Compromiso de construir una administración tributaria profesional y eficaz.** El objetivo debe ser crear un organismo que pueda desarrollar sus funciones en forma independiente y profesional, que cuente con un presupuesto estable, un uso más oportuno y flexible de los recursos y un ejercicio de su función que no se vea influenciado por

presiones externas (especialmente en aspectos de fiscalización, cobranza y sanción del fraude tributario). Al mismo tiempo, las entidades recaudadoras tendrán que contar con mecanismos de control que garanticen la aplicación de procedimientos altamente transparentes, un creciente nivel de profesionalización de la institución, un uso eficiente de los recursos y la consecución de resultados en términos de la efectividad de sus operaciones. Por último, deben poder aplicar políticas de recursos humanos modernas en términos de selección, remuneración, promoción y despido.

**Marco institucional que le dé sostenibilidad a las reformas, protegiéndolas de los vaivenes políticos.** En muchos de los países un desafío importante será definir el marco institucional (relación con el poder ejecutivo y legislativo, grado relativo de autonomía, diseño de la estructura organizacional) que le dará mayor estabilidad a los procesos administrativos. Con este fin se debe contar con un marco jurídico sólido y estable. En el caso de algunos países (Ecuador, Nicaragua ) sería conveniente darle un mayor grado de independencia a la administración tributaria y eliminar la interferencia externa en sus operaciones. En otros, el contexto macroeconómico y social es más estable y ya existe un alto grado de 'institucionalización' de la administración tributaria, de manera que no se requiere un cambio fundamental en su organización y su relación con el resto de los organismos gubernamentales.

**Establecer un marco legal sólido y estable que le otorgue a la administración las potestades necesarias.** Uno de los desafíos más importantes es el de asegurarse que los códigos tributarios le den las competencias a la administración tributaria para que pueda realizar sus funciones adecuadamente. De acuerdo con los códigos tributarios de varios países, las administraciones tributarias aún no cuentan con algunas competencias esenciales tales como: i) la potestad de realizar la cobranza coactiva en el caso de los contribuyentes morosos con deuda firme (en algunos países la cobranza solo puede ejecutarse a través del sistema judicial) y de imponer medidas cautelares, y ii) la potestad de resolver los recursos tributarios por vía administrativa en primer término, antes de que estos pasen a la instancia judicial. En algunos países (Costa Rica) la legislación restringe el tipo de fiscalizaciones que la administración puede realizar o exige que la administración realice fiscalizaciones de algunas obligaciones no tributarias. Los códigos de varios países aún carecen de un adecuado marco sancionatorio (las sanciones e intereses son demasiado bajos o demasiado altos) para diferentes tipos de incumplimiento y no hay una diferenciación clara entre el incumplimiento por falta de información, por negligencia, y por intención de defraudar al fisco. En varios países (Argentina con los planes contra la evasión, Bolivia, Nicaragua), se han estado realizando esfuerzos

importantes para remover algunos de los obstáculos legales para que la administración tributaria pueda actuar de forma más eficaz y eficiente.

**Una vez establecido dicho marco, minimizar los ajustes a las leyes tributarias.** Los cambios constantes a la legislación le restan certeza jurídica a los actos administrativos y generan oportunidades para cometer abusos, realizar actos discrecionales y prácticas de corrupción. Además de complicar el marco jurídico, la introducción de cambios frecuentes dificulta la aplicación de las leyes por parte de los contribuyentes, aumenta los costos de cumplimiento y vuelve más compleja la administración tributaria. Por estas razones, un requisito previo a la introducción de cambios fundamentales al código tributario debe ser que se haya definido claramente su impacto en la recaudación, los recursos para su implementación y las implicaciones para la administración tributaria.

**Fortalecer la capacidad del sistema judicial de apoyar la administración tributaria.** El sistema judicial es fundamental en el tratamiento de las reclamaciones de los contribuyentes frente a actuaciones de la administración tributaria y en la persecución y sanción del delito tributario. Un gran desafío en la mayor parte de los países de la región será procurar la resolución de casos de apelación dentro de un plazo razonable, así como la realización de la cobranza y la aplicación de sanciones. Para ello, será necesario tomar medidas conducentes a agilizar el funcionamiento de los tribunales fiscales (en los países que cuentan con tribunales especializados) y, en algunos casos, deberán establecerse tribunales penales tributarios fuertes y con credibilidad a nivel de la opinión pública.

## **2. Desafíos relacionados con la estrategia de mediano a largo plazo, la organización, los procedimientos y la gestión de la administración tributaria**

### **a) Estrategia de mediano a largo plazo**

**Transmitir un mensaje público que destaque la modernización de la administración tributaria como el vehículo efectivo para combatir la evasión.** Si bien muchas administraciones tributarias de la región han implementado (con diferentes grados de intensidad) políticas de combate a la evasión, un desafío importante hacia el futuro es que estos esfuerzos se intensifiquen y no se reviertan en el tiempo. Por ejemplo, en Perú se realizaron campañas muy efectivas para cambiar la cultura tributaria evasora mediante la clausura temporal de establecimientos que no emitían facturas o boletas de venta. A pesar de haber sido esta una herramienta muy efectiva, después se cambió el código tributario y, como

consecuencia de ello, la clausura pasó a ser prácticamente inaplicable. Por otro lado, las administraciones tributarias deben tomar medidas tendientes a comprometer a los diferentes sectores del país (poder judicial, sector privado, bancos, gobiernos provinciales y regionales) en el combate a la evasión tributaria.

**Fortalecer los dos pilares que son la base de la administración tributaria: promover el cumplimiento voluntario y controlar y sancionar el incumplimiento.** Dada la tendencia a recurrir a soluciones de política y administrativas de corto plazo ante las constantes presiones fiscales, un gran desafío será el de fortalecer institucionalmente en el mediano plazo las administraciones tributarias, aumentar el cumplimiento voluntario y reducir los altos grados de fraude fiscal que existen en algunos impuestos como el IVA. Siguiendo las tendencias internacionales, la base de dicho fortalecimiento deben ser los dos pilares que forman la base de un sistema tributario: la atención al contribuyente (información, servicios, educación) para promover una cultura de cumplimiento voluntario, y la capacidad de detectar y responder ante aquellos que no cumplen con las leyes (control de cumplimiento con obligaciones de registro, declaración y pago, capacidad de fiscalizar, realizar la cobranza coactiva, aplicar sanciones). Si bien las administraciones tributarias de varios países de la región han avanzado en el sentido de fortalecer su capacidad de control del cumplimiento básico con las obligaciones de declarar y pagar, en varios países queda mucho por hacer para promover la visión del contribuyente como cliente de la administración tributaria y para modernizar la provisión de servicios al contribuyente. Al mismo tiempo, un desafío para los países de la región será el de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de crear una cultura de cumplimiento voluntario a través del buen servicio al contribuyente, por una parte, y el control eficaz para detectar y sancionar el incumplimiento, por otra.

**Mejorar la preparación de la administración tributaria para hacer frente a la creciente globalización e integración económica y para abordar la lucha contra la mayor complejidad del fraude fiscal.** La creciente integración económica y social entre los países de la región y las tendencias hacia la globalización están presentando nuevos retos a las administraciones tributarias de los países, incluidos nuevos esquemas de fraude fiscal. La lucha contra esta mayor complejidad de casos de evasión y fraude fiscal va a requerir un mayor grado de cooperación entre las administraciones de impuestos internos y de aduanas mediante un intercambio sistemático de información (por ejemplo, en el ámbito de las

fiscalizaciones y otros procedimientos coactivos), así como de 'mejores prácticas' internacionales.<sup>6</sup>

También habría que hacer frente a varios obstáculos que existen hoy día, incluidos el poco intercambio de información que se realiza entre los países a pesar de los acuerdos existentes de intercambio de información y los esfuerzos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para preparar y ejecutar acuerdos de intercambio de información; las restricciones de naturaleza jurídica o constitucional que existen en algunos países que no permiten el intercambio de alguna información tributaria; el marco jurídico inadecuado para la administración del sistema tributario; el hecho que la responsabilidad del cumplimiento de la ley tributaria recaiga en el sistema judicial en vez de en la administración tributaria, y una cultura generalizada de evasión fiscal.

Por último, será necesario que se establezcan unidades especiales para la lucha contra el fraude fiscal. Se requiere la existencia de funcionarios de alta calificación en el conocimiento de la fiscalidad internacional y en los métodos utilizados para este tipo de fraude y se deberían crear unidades especiales, sobre todo en el área de la fiscalización, dedicadas exclusivamente a la lucha contra el fraude.

**Dar una señal clara de que los impuestos no se van a recaudar por vía de amnistías o condonaciones.** Un desafío relacionado con los puntos mencionados anteriormente (estrategias de combate a la evasión, desarrollo de una cultura de cumplimiento voluntario y control y sanción del incumplimiento) es el de evitar la implementación de amnistías o múltiples esquemas de fraccionamiento, especialmente aquellos que implican condonaciones. Estas medidas tienden a generar expectativas de beneficios similares y afectan el cumplimiento tributario. Las moratorias por sí solas no atacan los problemas de cumplimiento y se ha comprobado que pueden resultar eficaces solo cuando van acompañadas de un programa creíble planificado para lograr un mayor grado de verificación y control y de aplicación del régimen sancionatorio por parte del gobierno y cuando se las ve como medidas de carácter excepcional. Tanto el hecho real como la percepción de que habrá nuevas moratorias pueden traer

---

<sup>6</sup> La Unión Europea es un buen ejemplo de intercambio eficaz de información entre países. Los Estados miembros de la Unión Europea intercambian información sobre los comerciantes inscritos como contribuyentes de IVA y sobre el valor de los bienes que suministran dentro de la Comunidad a través del Sistema de Intercambio de Información sobre el IVA (VIES) de la Unión Europea. La Comisión Europea también ha elaborado propuestas para mejorar y fortalecer la cooperación administrativa entre las autoridades fiscales. Por ejemplo, las autoridades del Reino Unido han celebrado acuerdos bilaterales con ocho estados miembros (y se encuentran en trámite acuerdos con otros tres) que permiten un intercambio de información más rápido para ayudar a identificar a los defraudadores del IVA.

serias consecuencias para los futuros niveles de cumplimiento, como se ha comprobado una y otra vez en diversos países en los cuales la reiteración de las moratorias ha contribuido a que el nivel de ingresos tributarios disminuya a lo largo del tiempo.

Los fraccionamientos o aplazamientos, que en algunos casos condonan impuestos, multas e intereses, también han obstaculizado los esfuerzos realizados por las administraciones tributarias en varios países para el control de la evasión y han tenido un impacto negativo en la conducta tributaria de los contribuyentes.

## **b) Organización**

**Definir los requisitos para que las administraciones tributarias integradas funcionen de manera más eficaz.** Para algunos países que aún no se han integrado, un primer paso será definir si es conveniente la integración. Para los países que han adoptado un modelo integrado, un desafío será definir claramente los roles y responsabilidades de las diferentes 'funciones' (administración de tributos internos, administración de aduanas, administración de recaudación de las contribuciones sociales) de la entidad recaudadora, por ejemplo: i) si la administración de aduanas va a ser principalmente ente recaudador o entidad a cargo de la seguridad fronteriza; ii) las funciones y recursos de la administración de la seguridad social que se transferirán a la administración tributaria, los cambios que se tendrán que introducir al marco legislativo para que dicha integración se realice y cómo se integrarán los sistemas de información de las entidades recaudadoras de manera que apoyen las nuevas funciones integradas.<sup>7</sup>

**Implementar de forma más completa una estructura basada en los principales segmentos de contribuyentes.** Dado que en casi todos los países de la región se han establecido unidades especiales para controlar el cumplimiento de los grandes contribuyentes, un desafío importante será asegurarse de que dichas unidades cuenten con el apoyo político necesario para realizar sus funciones de forma eficaz (especialmente la fiscalización y la cobranza coactiva), una estructura organizacional apropiada para apoyar dichas funciones, suficientes recursos presupuestarios y un personal calificado que pueda proveerles servicio y controlar el cumplimiento de los grandes contribuyentes, quienes suelen tener operaciones financieras sofisticadas y que cuentan con recursos y asesoría legal para minimizar su carga tributaria. Aún falta mucho por

---

<sup>7</sup> Un objetivo importante debe ser evitar la posterior 'desintegración' de las funciones de recaudación, en el supuesto de que la integración reduce el costo y la duplicación de las acciones administrativas, aumenta la eficacia de la administración y reduce las oportunidades de evasión.

hacer para que las unidades de grandes contribuyentes fortalezcan su capacidad de fiscalizar a los grandes contribuyentes, debido a la alta complejidad de sus operaciones. Otro reto importante será el de mantener una adecuada segmentación, evitando que se agrande demasiado la unidad (o unidades) de grandes contribuyentes de tal forma que pierdan eficacia los controles de cumplimiento o que se disminuya la calidad de servicios al contribuyente.<sup>8</sup>

Asimismo, un desafío importante será el de definir las estrategias administrativas para los contribuyentes medianos y pequeños, sobre la base de las características diferenciadas de cada segmento. Esta es una tarea que cobra especial urgencia dado los elevados índices de fraude y evasión fiscal en estos dos segmentos. En el caso de los 'medianos' contribuyentes, una meta debe ser aumentar significativamente el nivel de cumplimiento de este segmento de contribuyentes. Se estima que la evasión entre las empresas medianas es significativa en muchos países y que existe un gran potencial para cerrar las brechas de incumplimiento. En varios países (Argentina, Costa Rica, Guatemala) la administración tributaria ya ha definido el grupo de 'contribuyentes medianos' y los está administrando de forma diferenciada.

Un elemento crítico en la lucha contra la evasión en todos los países de la región será el de evaluar los sistemas especiales para los pequeños contribuyentes, identificar los aspectos positivos y negativos de estos sistemas en el contexto de cada país y proponer lineamientos para un sistema simple y eficaz de tributación y control de este grupo de contribuyentes (que representa a la mayor parte de los contribuyentes pero al porcentaje más bajo en términos de la recaudación y que es el de más difícil control desde el punto de vista administrativo). Algunas preguntas clave que deberán abordarse son: ¿cuáles son las principales características de los sistemas especiales para los contribuyentes pequeños en la región? ¿de estos sistemas, cuáles podrían considerarse como los más eficaces en cuanto al número de contribuyentes inscritos y la recaudación obtenida, y por qué? ¿qué impacto tiene el diseño de los impuestos principales (por ejemplo, el umbral de registro del IVA) en el cumplimiento de los contribuyentes pequeños?

---

<sup>8</sup> Las administraciones tributarias de Argentina y México han enfrentado desafíos en este ámbito.

### c) Procedimientos

**Fortalecer la capacidad de fiscalización.** La fiscalización debería ser el corazón de una administración tributaria, ya que debe convertirse en el elemento fundamental para combatir el fraude fiscal. Ello requiere que se le dote de recursos humanos adecuados, bien capacitados y suficientemente motivados para el ejercicio de su función. Igualmente deben establecerse aplicaciones informáticas específicas de apoyo para la selección de contribuyentes con criterios de riesgo y para el seguimiento y control de los planes de fiscalización, previamente aprobados por la dirección de la administración tributaria. Es importante la mejora en los procedimientos de fiscalización, con técnicas encaminadas más a la investigación que a la mera comprobación de las declaraciones previamente presentadas por los contribuyentes. Dada la sensibilidad que tiene esta área clave para el control que ejerce la administración tributaria, es indispensable que no exista una politización de su funcionamiento, sino que se guíe solamente por criterios profesionales basados en técnicas de riesgo en la selección y procedimientos ajustados a la ley en la comprobación de los contribuyentes seleccionados. Respecto del marco normativo, la administración debe contar con las competencias necesarias para el ejercicio de su función (por ejemplo, en Nicaragua se pretende limitar su poder mediante las figuras del dictamen fiscal y el hecho de que solamente se puedan realizar las fiscalizaciones en el domicilio del contribuyente).

Por último, la tendencia hacia la globalización y la apertura de las economías presentarán una serie de desafíos fundamentales a las administraciones tributarias en el ámbito de la fiscalización. Por ejemplo, para poder realizar fiscalizaciones de las empresas con operaciones internacionales, los auditores tendrán que tener un buen conocimiento de temas como los precios de transferencia, las reglas de subcapitalización y los impuestos a la renta global.

**Fortalecer la cobranza coactiva.** Uno de los principales desafíos es remover los impedimentos más importantes para el funcionamiento eficaz del proceso de cobranza mediante una serie de medidas, entre ellas: i) depurar el registro de deuda morosa, con miras a aumentar la confiabilidad de la información del registro; ii) poner en marcha un programa de control y seguimiento más intensivo de la cobranza de la cartera morosa; iii) establecer prioridades más claras en cuanto a los tipos y montos de deuda a recuperarse, con un enfoque especial en el IVA, y iv) incentivar el pago de la deuda a nivel administrativo, bajo el supuesto de que la probabilidad de recuperarla una vez que pasa a la instancia coactiva y judicial se reduce significativamente.

#### **d) Gestión**

**Fortalecer la capacidad de gestión de la oficina central y el funcionamiento de la organización en su totalidad.** Un desafío importante será procurar la continuidad (y el alto grado de profesionalismo) del equipo gerencial, ya que una rotación alta de dicho equipo suele dar lugar a cambios frecuentes en el enfoque estratégico de la institución (o el programa de reforma), alarga los períodos de implementación de las distintas medidas y crea incertidumbre. Uno de los desafíos más importantes será el de aplicar estos requisitos en aquellos países de la región que en la actualidad disponen de administraciones tributarias con un alto grado de politización e injerencia por parte del gobierno y otros poderes del Estado.

Para mejorar la capacidad de gestión de las oficinas centrales, será necesario contar con una articulación clara ente el nivel central y las oficinas regionales y locales. También hay una necesidad de fortalecer las funciones principales del nivel central: i) el desarrollo, seguimiento y evaluación de planes operativos y de reforma (en el corto, mediano y largo plazo), para lo que también será necesario sistematizar la comunicación y retroalimentación de las oficinas regionales y locales hacia la oficina central; ii) la identificación de áreas clave que requieren mejoras, y iii) la representación y justificación de la administración ante el resto de las entidades de gobierno y el público sobre la base de informes regulares que pongan en evidencia el grado de consecución de resultados y el uso de los recursos. Al mismo tiempo, en muchos países un reto importante será el de fortalecer la capacidad de las oficinas regionales y locales de la administración tributaria (perfil y capacidad del personal, sistemas informáticos y de comunicación, aplicación de procedimientos, normativa, entre otros) y procurar que las oficinas al nivel subnacional cumplan con los estándares nacionales de administración tributaria en todo el país.

**Desarrollar una política de desarrollo y gestión de sistemas informáticos que tenga como objetivos fundamentales la desaparición del papel y la simplificación y mejora de los procedimientos básicos.** Uno de los desafíos más importantes en este ámbito será ir hacia un modelo de declaración y pago electrónico (así como el uso de facturas electrónicas), donde el contribuyente, sin necesidad de trasladarse físicamente a un banco o a una oficina tributaria declara sin errores y ordena automáticamente el pago correspondiente. Así la información puede llegar a la administración tributaria validada y estar disponible en el mismo día. Si bien muchos países de la región están caminando rumbo a este objetivo, hay que remover obstáculos importantes (legales,

procedimentales y técnicos) para aumentar el porcentaje de los contribuyentes que declaran y pagan electrónicamente.

Un requisito básico con el cual aún no cuentan todas las administraciones tributarias de la región es que todas las áreas de informática que tienen relación con los impuestos estén bajo una misma estructura organizacional con dependencia directa del director de la administración tributaria. Esta estructura debe estar organizada por líneas de negocio de recaudación, fiscalización, aduanas, entre otras, que deben otorgar todos los servicios informáticos que sus clientes internos requieran. El sistema informático debe cumplir las funcionalidades requeridas por las áreas operativas y debe generar indicadores de gestión que permitan monitorear de forma efectiva y sistemática el desempeño de las funciones principales de la administración tributaria.

Dadas las innovaciones continuas en el ámbito de la informática y las inversiones considerables que se requieren para modernizar estos sistemas, será necesario que la administración tributaria defina las políticas de informatización con una perspectiva de mediano y largo plazo. En este sentido, algunos factores importantes que tendrán que tomarse en cuenta son: los efectos de la globalización y la capacidad de la administración tributaria de proveer información a las administraciones tributarias de otros países (y también recibir información de estas), el rol de Internet y las implicaciones de la creciente informatización para el perfil y cantidad de personal de la administración tributaria.

**e) Otros desafíos relacionados con el funcionamiento de la administración tributaria**

**Fortalecer las administraciones tributarias a nivel regional y local.** Uno de los mayores desafíos será establecer un marco formal (legal, administrativo y de sistemas de información) que asegure una mejor cooperación entre el nivel federal y central de la administración tributaria con las administraciones tributarias a nivel regional y local, con el objetivo de aumentar el cumplimiento de los contribuyentes con respecto a todas sus obligaciones tributarias.<sup>9</sup> En este ámbito, Argentina y Brasil han hecho avances importantes en los últimos años. Esta mejora en las relaciones debe ir acompañada de un aumento en el nivel de intercambios de información tributaria de los contribuyentes, un mayor grado de colaboración entre los equipos de fiscalización de las diferentes administraciones y una mejor coordinación por parte del área de cobranza coactiva a efectos del cobro de los impuestos a los contribuyentes

---

<sup>9</sup> Se refiere también al caso de los países con estructuras de gobierno unitarias, incluidos Chile, Uruguay y los países centroamericanos.

morosos. Sin duda este será un desafío importante en los próximos años, dada la tendencia en varios países hacia la descentralización.

**Reducir los niveles de corrupción en las administraciones tributarias para que la corrupción sea la excepción y no la regla.** Sin duda, el aspecto más importante para combatir la corrupción es una decisión política al más alto nivel respecto de que la corrupción no se va a tolerar. Otro aspecto fundamental es minimizar el contacto personal entre los funcionarios de la administración tributaria y los contribuyentes y reducir la discrecionalidad, aumentando la automaticidad de los procedimientos (por ejemplo, mediante el uso de Internet). Esto requerirá, además, establecer un marco legal, estructuras administrativas, procedimientos básicos y de control interno, sistemas de información computarizada y de gestión de los recursos humanos que disminuyan las oportunidades para la corrupción y que promuevan la integridad del personal de la administración tributaria. En muchas administraciones tributarias de la región también hay mucho por hacer para mejorar la eficacia de los sistemas de control (auditoría interna) y de sanción a la corrupción.

### **3. Retos para mejorar la calidad de la implementación de las reformas de la administración tributaria y aumentar la eficacia de la asistencia técnica**

**Mejorar la calidad de la implementación y comunicación de las reformas de la administración tributaria.** Muchas administraciones tributarias de la región han introducido, a lo largo de los últimos años, múltiples iniciativas de reforma de la organización y los procedimientos de la institución. En varios países se observa que el gran número de iniciativas de modernización de procedimientos y sistemas en muchas áreas requiere una mejor coordinación entre los distintos programas, de manera que se pueda asegurar que los programas redunden en un aumento en la efectividad de las operaciones de la institución. Un desafío importante para las administraciones tributarias de varios países (como Nicaragua, Paraguay y Uruguay) será mejorar su capacidad de implementar las reformas legales y procedimentales mediante: i) el establecimiento de un programa de organización interna (por ejemplo, un comité a cargo de la reforma, grupos de trabajo) con miras a preparar al personal de la administración para implementar los cambios legales y procedimentales previstos en la ley; ii) la introducción de los cambios necesarios al sistema informático para facilitar la administración y el control de los impuestos y los contribuyentes que se verán afectados por las medidas de reforma, y iii) un programa de comunicación para el personal de las áreas operativas para que conozcan en detalle el proyecto de ley de reforma, y de capacitación para familiarizar a los funcionarios a diferentes niveles con el contenido de la reforma y los requerimientos para su implementación.

Un aspecto clave de la sostenibilidad de las reformas que deberá reforzarse hacia el futuro es la concientización y la constante comunicación con el poder legislativo, el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil en cuanto al contenido y los resultados de las reformas tributarias que se están realizando, el tiempo y el apoyo político y financiero que se requieren para realizar las reformas institucionales y los costos de ‘dar marcha atrás’ una vez definidos los objetivos de una reforma (en el sentido de cambiar la estructura organizacional, las potestades y las responsabilidades administrativas, entre otras, de la administración tributaria).

**Mayor coordinación y mejor utilización de la ayuda internacional recibida de los diferentes donantes.** En muchos países de la región, se han desarrollado en las últimas décadas constantes programas de ayuda técnica y apoyo financiero para proyectos tendientes a la modernización de las administraciones tributarias. Los resultados de esta ayuda internacional no siempre han sido tan beneficiosos como hubiera sido deseable. En algunos proyectos, los países receptores de los mismos no han asumido la dirección y evaluación de los mismos. Por otro lado, la falta de coordinación entre los organismos internacionales y de los diferentes donantes que participaban en estos programas de asistencia técnica a la administración tributaria han dado lugar a recomendaciones divergentes y han impedido conseguir mejores resultados en el proceso de modernización de las agencias recaudadoras. A veces ha faltado una visión estratégica en la definición del programa de reformas, estrategia que debe ser definida principalmente por el propio país, cuando sea relevante con la ayuda de los donantes internacionales.

## Bibliografía

- Baer, Katherine (2002), “Improving large taxpayers’ compliance: a review of country experience”, *serie Occasional Papers*, N° 215, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Brondolo, John D. (2001), “La deuda tributaria y la cobranza coactiva”, documento de trabajo, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.
- Coelho, I., K. Baer y G. Ludlow (2005), “Coordinación de la política tributaria y la administración tributaria y aduanera”, documento preparado para la cuarta Conferencia regional de Centroamérica y la República Dominicana sobre la coordinación de las políticas tributaria y financiera, 29 y 30 de junio.
- Crotty, J. y P. dos Santos (1997), “Declaración y pago de impuestos en bancos”, *serie Seminarios temáticos del Departamento de Finanzas Públicas*, Washington, D.C., julio.
- Harrison, G. y R. Krellove (2005), “Reintegros del IVA: examen de experiencias de países”, *Documento de trabajo*, N° WP/05/218, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.

## Anexo

### Devoluciones en algunos países

Cuadro A.1  
VALOR DE LAS DEVOLUCIONES DEL IVA POR PAÍS Y REGIÓN <sup>a</sup>  
(Como porcentaje de la recaudación bruta del IVA)

	Promedio <sup>b</sup>
Canadá	50,3
Unión Europea	38,1
Europa oriental	36,8
Nueva Zelanda	35,5
Países de la ex Unión Soviética	29,6
América Latina	17,4
Oriente Medio	16,2
Asia (excepto Singapur)	7,0
África (excepto Sudáfrica)	6,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de respuestas a la encuesta del Fondo Monetario Internacional, estimaciones del personal técnico del Fondo Monetario Internacional, y *Perspectivas de la economía mundial*.

<sup>a</sup> Véase Graham Harrison y Russell Krellove, "Reintegros del IVA: examen de experiencias de países", Documento de trabajo, N° WP/05/218, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo de 2005.

<sup>b</sup> Nivel medio de devoluciones en un período de cuatro años (1998 a 2001).

**Los niveles de devoluciones varían según la región y los más elevados se encuentran en las economías avanzadas, en transición y emergentes.** En el cuadro anterior se ilustra la variación de los montos reintegrados en los distintos países encuestados, agrupados según las etapas de desarrollo económico. El valor de las devoluciones (expresado como porcentaje de la recaudación bruta del IVA) es más elevado en los países de la Unión Europea, Europa oriental, Canadá, Nueva Zelanda y la Federación de Rusia. Dentro de cada región, los niveles de devoluciones son muy similares entre países con sistemas de IVA y condiciones económicas similares. En la Unión Europea, por ejemplo, los niveles de reintegro tienden a ubicarse en el rango del 40% al 50%, excepto en Francia e Irlanda, donde la aplicación de una tasa cero sobre la renta de insumos a los exportadores influye en los niveles de reintegro. En África, Asia y América Latina los niveles de reintegro son generalmente bajos (inferiores al 20% y a menudo inferiores al 10% de la recaudación bruta del IVA).

*¿Qué determina el nivel de devoluciones?* El nivel de devoluciones del IVA de un país (como porcentaje de la recaudación bruta del IVA) refleja una serie de factores, entre ellos: i) la naturaleza de la economía (por ejemplo, la medida en que la inversión genera un exceso de devoluciones del IVA, el valor agregado de las industrias de exportación y la proporción entre las ventas imponibles y las gravadas a tasa cero); ii) el diseño del sistema del IVA, en particular el grado de aplicación de tasa cero y de tasas múltiples; iii) el cumplimiento por parte de los contribuyentes y la magnitud del fraude al IVA, y iv) el sistema y la cultura de la administración tributaria (por ejemplo, nivel de corrupción, la capacidad para detectar y prevenir el fraude al IVA y el grado de compromiso frente al contribuyente para cumplir con los plazos reglamentarios de reintegro).



## Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*  
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

Véalas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)  
*Publications may be accessed at: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)*

### Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

*CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.*

*CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.*

*Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.*

## Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, 148 p.  
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006*, 142 p.**
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, 146 p.  
***Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2005-2006*, 134 p.**
- *Panorama social de América Latina, 2005*, 442 p.  
***Social Panorama of Latin America, 2005*, 440 p.**
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2006*, 196 p.  
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2005*, 188 p.**
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*, 172 p.  
***Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2005*, 190 p.**
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2005, 442 p.

## Libros de la CEPAL

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.

- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.

## **Copublicaciones recientes / Recent co-publications**

- Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flasco-México/Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flasco-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

*En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.

*América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.

*El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

*Los recursos del desarrollo*. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

## **Cuadernos de la CEPAL**

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.

87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

## **Cuadernos Estadísticos de la CEPAL**

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002. Solo disponible en CD.*

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

## **Observatorio demográfico ex Boletín demográfico /**

### **Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)**

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

*The Observatory appears twice a year in January and July.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.*

## Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.*

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.*

## Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Información y desarrollo / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.

Véase el listado completo en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

A complete listing is available at: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ووزع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---

*Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:*

*United Nations Publications  
Sales Sections, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
New York, NY, 10017  
USA*

*United Nations Publications  
Sales Sections, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10  
Switzerland*

*Distribution Unit  
ECLAC – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: [publications@eclac.org](mailto:publications@eclac.org)  
Santiago, Chile*