

Caracterización del sistema tributario en América Latina y el Caribe (ALC)¹ entre 1990-2014

MIRIAM MAITA

Evolución de los ingresos tributarios

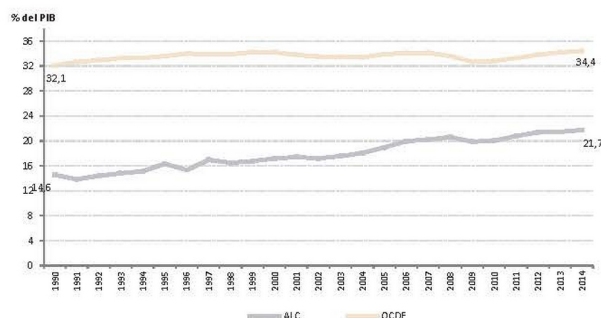
Los ingresos tributarios como proporción del producto interno bruto (PIB)² han aumentado considerablemente en América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos 25 años, al pasar de 14,6% en 1990 a 21,7% (promedios no ponderados) en 2014. Este comportamiento favorable en la recaudación de la región contrasta con lo registrado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde este indicador ha permanecido relativamente estable, ya que en 2014 se ubicó en 34,4% del PIB, apenas 2,3 puntos porcentuales (pp) por encima del valor registrado en 1990. Este hecho ha generado una disminución de la brecha entre las dos regiones que pasó de 17,5 pp en 1990 a 12,7 pp en 2014.

En general, todos los países de ALC aumentaron su presión tributaria entre 1990 y 2014. Entre los que experimentaron mayor incremento se encuentran Bolivia (20,6 pp), Argentina (19,8 pp), Ecuador (11,9 pp), Colombia (11,3 pp) y Paraguay (11,7 pp), mientras que los de menor alza fueron Jamaica (1,2 pp) y Venezuela (0,1 pp).

El crecimiento regional de la presión tributaria en ALC es heterogéneo entre los países que la conforman, como consecuencia de los diferentes sistemas tributarios existentes. Algunos elementos diferenciadores que hay que considerar en el análisis están referidos a: 1) El financiamiento de la seguridad social (esquemas diversos); 2) Los ingresos de gobiernos subnacionales (federalismo, recursos propios más transferencias del gobierno central) y 3) La vinculación entre los recursos fiscales y la explotación de recursos naturales (en cuanto a temas como la volatilidad, agotamiento físico, enfermedad holandesa, creación de fondos anticíclicos, entre otros).

Además, existe una destacable disparidad intrarregional de los niveles de carga tributaria, la cual se ve reflejada en el hecho que países como Argentina y Brasil se encuentran en niveles cercanos al promedio de los miembros de la OCDE para 2014, mientras que otros países de ALC apenas recaudan algo más de un tercio de estos niveles.

GRÁFICO 1
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ALC Y OCDE



Fuente: OCDE.

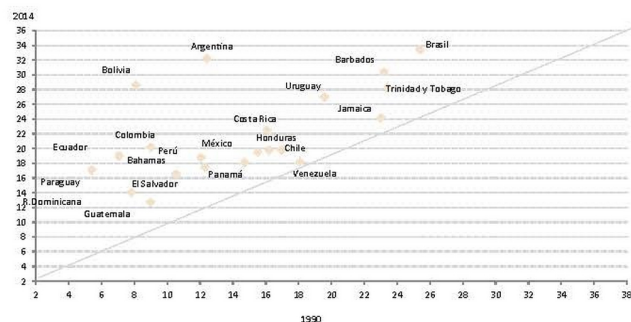
1 Representa un grupo de 22 países de América Latina y el Caribe. Estos son Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En el caso de Chile y México, estos países son también parte del grupo OCDE (34 países).

La cobertura institucional incluye el Gobierno central, local, regional y fondos de seguridad social. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluyen ingresos de las provincias), Bahamas, Barbados, Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá (hasta 1998), Paraguay (hasta 2004, 2013 y 2014), Perú (hasta 2004), Uruguay (2013) y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2 En la literatura este indicador es conocido como presión tributaria y refleja los ingresos recaudados en un país por la vía impositiva para el financiamiento de bienes y servicios públicos, así como para el gasto en inversión que contribuya al crecimiento económico.

Palabras clave: Sistema tributario, impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado.

GRÁFICO 2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE.

Por su parte, en Venezuela, a pesar de que la presión tributaria se ubicó en 2014 en niveles similares a los reportados en 1990, la composición entre tributos petroleros y no petroleros se transformó de manera significativa. En efecto, el impuesto sobre la renta petrolero exhibió una importante caída al ubicarse en apenas 2,2% del PIB en 2014 (14,3% en 1990), mientras que la recaudación de rentas internas se ha fortalecido al crecer desde 3,5% en 1990 hasta 15,7% del PIB en 2014.

Estructura impositiva

La estructura tributaria promedio de ALC está sesgada hacia la imposición indirecta³. En la composición de este tipo de impuestos se encuentra el predominio del impuesto al valor agregado (IVA) y de manera paralela con la pérdida de importancia de los impuestos sobre el comercio internacional⁴ y de los específicos sobre el consumo, tales como los de carácter selectivo⁵.

Aunque el IVA fue introducido tempranamente en las economías de la región⁶ (la mayoría de los países ya lo había adoptado de alguna forma a finales de los años 70), su expansión en términos de ingresos tributarios es relativamente reciente. Desde 1990, este impuesto se ha constituido en una fuente creciente de ingresos para el sector público de los países de ALC y se

ha consolidado mediante sucesivas ampliaciones de la base tributaria, aumentos de sus alícuotas y fortalecimiento de las administraciones tributarias. Las reformas realizadas en este impuesto se han enfocado en la simplificación de los sistemas tributarios, con la disminución del número de bienes con tasa nula o reducida, encaminándose así, en muchos casos, hacia un sistema de tasa única (OCDE, 2016).

Al mismo tiempo, los impuestos directos en ALC también han crecido, aunque en menor cuantía que los indirectos, en especial los provenientes de la renta y las utilidades, que han pasado de representar, en promedio, 3,6% del PIB en 1990 a 6,1% del PIB en 2014. Este incremento está asociado en gran medida a la recaudación de las personas jurídicas, toda vez que en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños (con excepción de Jamaica, Barbados y Uruguay), la participación de estos sujetos pasivos es superior que la de las personas naturales.

Entre 1990-2014, la región de ALC tiene en promedio unos ingresos de la renta y utilidades que representan 4,4% del PIB (11,7% para la OCDE), mientras que los impuestos sobre bienes y servicios se ubican en 9,4% del PIB, ligeramente inferior al reportado por la OCDE para el mismo período (10,8% del PIB).

En general, la literatura coincide en que los bajos niveles de imposición directa de ALC están condicionados en lo fundamental por cuatro factores: en primer lugar, la participación de la renta procedente del trabajo en el PIB es sustancialmente más débil en ALC que en los países de la OCDE; en segundo lugar, su distribución implica que hay, en términos relativos, menos contribuyentes, dada la concentración de los perceptores en los niveles de renta inferiores. En tercer lugar, la elevada brecha de incumplimiento del impuesto sobre la renta en los países latinoamericanos y, por último, la existencia de una limitada base imponible, compuesta fundamentalmente por salarios, dados los privilegios fiscales otorgados a las ganancias del capital.

En cuanto a las contribuciones a la seguridad social, en promedio, en ALC la proporción de los ingresos procedentes de esta categoría en el PIB aumentó entre 1990 y 2014, al pasar de 2,1% a 3,7%. Este resultado refleja la actuación de dos fuerzas contrapuestas. En primer lugar, el

3 Impuestos indirectos son aquellos que gravan el consumo. Por ello, no afectan de manera directa los ingresos de un contribuyente, sino que recaen sobre el costo del bien o servicio gravado.

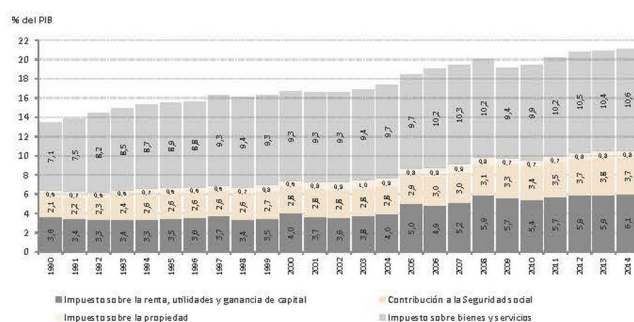
4 Este comportamiento está asociado con los procesos de liberalización del comercio y la consiguiente reducción de los derechos de aduanas sobre las importaciones, así como la supresión de los impuestos a las exportaciones en numerosos países latinoamericanos y caribeños (con la salvedad de Argentina, donde los impuestos sobre las exportaciones se reestablecieron en 2002).

5 Estos impuestos se limitan principalmente a productos y servicios con una demanda relativamente inelástica, tales como bebidas alcohólicas, combustible y derivados, cigarrillos y tabaco.

6 Con excepción de países como El Salvador, Paraguay y Venezuela, los cuales incluyeron el IVA en sus sistemas tributarios en la década de los noventa.

aumento de las rentas personales ha empujado al alza las cantidades recaudadas, pero este efecto se ha visto contrarrestado y, a menudo, más que compensado, por los variados procesos de privatización registrados en varios países de la región. En efecto, ha habido gran heterogeneidad en la forma en que se han instaurado los regímenes de seguridad social. Algunos países, como Chile, México y Perú, se basan en gran medida en regímenes privados de capitalización individual, mientras que otros poseen sistemas públicos o mixtos, tales como Barbados, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela (OCDE, 2016).

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO DE LOS PAÍSES



Fuente: OCDE.

Reformas recientes en ALC

En los últimos años numerosos países de la región han realizado reformas tributarias. Si bien las modificaciones incluidas han sido diversas, una de las novedades que más destaca con respecto a décadas anteriores es que muchos cambios se han centrado en el impuesto sobre la renta, con el propósito no solo de aumentar su desempeño recaudatorio, sino también de mejorar su impacto en la distribución del ingreso. En este sentido, los cambios han implicado la ampliación de la base imponible, el cambio de alícuotas y las reglas de tributación internacional (CEPAL, 2015).

Específicamente, entre las reformas realizadas en 2014, resaltan las de Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela, las cuales tuvieron como objetivo mejorar el impacto distributivo del sistema tributario y aumentar la eficacia de la recaudación. En el caso de Chile, se modificó el impuesto sobre la renta (ISLR) con la creación de dos sistemas de tributación para las empresas (el sistema integrado y el semi integrado) y un alza gradual de la alícuota del 20% al 27% en el

régimen semi integrado y hasta 25% en el sistema integrado; el cambio en la ley del IVA buscó ampliar la base imponible; además, se crearon impuestos verdes a las emisiones de fuentes fijas y a la venta de vehículos livianos nuevos, y se incrementaron los impuestos al tabaco, las bebidas y los timbres fiscales.

En Colombia, los principales cambios fueron la creación de un impuesto extraordinario sobre la riqueza, que desaparecerá en 2018; el establecimiento de una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), de 5% en 2015 (y luego de 6% en 2016, 8% en 2017 y 9% en 2018); el aumento del gravamen a los movimientos financieros (GMF); la ampliación de ciertos beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta para la adquisición de bienes de capital, y la creación de una contribución parafiscal (denominada diferencial de participación), con el fin de atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles.

La reforma en Ecuador incluyó el aumento de la tasa del impuesto a la renta de las empresas del 22% al 25% en caso de que la sociedad tenga accionistas o beneficiarios en paraísos fiscales o en regímenes de menor imposición y, la eliminación de ciertas exenciones y deducciones en este tributo, entre otras medidas. Asimismo, se creó un nuevo gravamen a determinadas operaciones de crédito, con una tasa de 0,5%, cuya recaudación será destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer, y se incrementó el impuesto al consumo especial (ICE) de cigarrillos.

En Honduras se aumentó la tasa general del IVA de 12% a 15% (y de 15% a 18% para las bebidas alcohólicas, cerveza, cigarrillos y billetes de avión en clase ejecutiva), así como la reducción del número de productos de la canasta básica que están exentos. A su vez, se creó un impuesto mínimo sobre la renta; se comenzó a gravar los dividendos con una tasa de 10%; se eliminaron exenciones en el impuesto sobre la renta, y se estableció un nuevo tributo sobre el incremento de valor de las propiedades inmuebles o plusvalía.

Por su parte, Perú aprobó el establecimiento de un nuevo régimen de depreciación de edificios para efectos del impuesto sobre la renta y la recuperación anticipada del impuesto general a las ventas para las microempresas que adquieran maquinarias y equipos, así como la reducción

gradual de la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas, el incremento de la tasa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y el aumento de la cantidad de tramos en el impuesto sobre la renta personal, junto con modificaciones de sus tasas, entre otras (CEPAL, 2015).

Por último, Venezuela modificó sus principales tributos. Específicamente, en la Ley de Impuesto sobre la Renta se eliminó el ajuste por inflación al sistema bancario, de seguros y reaseguros; se limitó el porcentaje de traslado de pérdidas de ejercicios anteriores y se eliminó el traspaso de las pérdidas netas de inflación no compensadas. Igualmente, en el caso del impuesto que pagan los trabajadores bajo relación de dependencia, se amplió la base imponible al considerar como enriquecimiento neto todos los ingresos y no solo los de naturaleza salarial.

La Ley del IVA también se reformó para aumentar la alícuota adicional de los artículos de consumo suntuario, de 10% a 15%. En el caso de las bebidas alcohólicas y cigarrillos y manufacturas del tabaco se incrementaron sus tasas y se eliminó el plazo de pago de estos tributos.

A pesar de las modificaciones tributarias implementadas en las últimas décadas, en la región, continúa siendo un tema de debate no solo recaudar más, sino también hacerlo en forma progresiva, el fortalecimiento de la institucionalidad tributaria, así como la reducción de la evasión, todo ello con la finalidad de avanzar en la sustentabilidad fiscal y a la vez potenciar el desarrollo sostenido en América Latina.

Referencias

- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de política*, Santiago de Chile.
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut (2010). "Fiscal policy in Latin America: Countercyclical and sustainable at last?", Documentos de trabajo, n° 291, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Evasión y equidad en América Latina", Documentos de proyectos, n° 309 (LC/W.309/ Rev.1), CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (2008). *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, París.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París.

bcv **VOZ**
económico

PRESIDENTE

José Ricardo Sanguino C.

PRIMERA VICEPRESIDENTA GERENTE (E)

Sohail Hernández Parra

SEGUNDO VICEPRESIDENTE GERENTE (E)

José Khan

GERENTE DE COMUNICACIONES

INSTITUCIONALES

Franklin Graterol

GRUPO EDITOR

Omar Mendoza

Franklin Graterol

Francisco Vallenilla

José Pulido

José Contreras

JEFE DEL DEPARTAMENTO

DE INFORMACIÓN

Amarelis Vásquez

DIAGRAMACIÓN

Luzmila Perdomo

CORRECCIÓN

Departamento de Publicaciones

ISSN: 1315-1407

LOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN

NO REFLEJAN NECESARIAMENTE
LA POLÍTICA INFORMATIVA DEL BCV.

EL GRUPO EDITOR

EVALÚA LOS CONTENIDOS

DE ESTA PUBLICACIÓN.