



Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias
Documento de Trabajo N° 1 - 2013

La Presión Fiscal Ajustada en América Latina y el Caribe. Propuesta de estimación para países seleccionados y Comparación Internacional.

Martín Bés

Abril 2013

Consultoría realizada para el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Contrato administrado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe Oficina de Washington D.C.

El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de su autor y no representa necesariamente el punto de vista del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ni de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Resumen

Este documento analiza el desempeño de los ingresos fiscales de once países de América Latina y el Caribe entre 1990 y 2010. El análisis se hace usando la Base de Datos elaborada por el BID y el CIAT y la definición de Presión Fiscal Ajustada, compuesta por ingresos tributarios administrados por el gobierno central y por los gobiernos subnacionales, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales y los que financian el sistema de seguridad social.

Aceptando la diversidad en la estructura de la Presión Fiscal Ajustada de los países analizados, podemos afirmar que el panorama de la misma cambió a lo largo de los últimos veinte años. Los principales aumentos de ingresos se verifican en el sistema tributario administrado por el gobierno central y se deben a las reformas tributarias implementadas al promediar la década del 90. Hacia el futuro hay que seguir modernizando al sistema tributario para compatibilizar las necesidades de la gestión fiscal con las demandas de equidad y de eficiencia del sistema económico.

INDICE DEL INFORME

1. Introducción
 2. Aspectos metodológicos: a qué nos referimos cuando hablamos de la Presión Fiscal Ajustada?
 3. Los hechos estilizados de la reforma del sistema tributario
 - 3.1. Las reformas del sistema tributario como pilar de la reforma económico
 - 3.1.1. Los cambios en la política tributaria en forma estilizada
 - 3.1.2. La modernización de la administración tributaria
 4. La Presión Fiscal Ajustada resultante: evolución y comparación internacional
 - 4.1. La evolución de la P.F.A. en los países seleccionados
 - 4.2. La evolución de los ingresos tributarios
 - 4.2.1. La evolución del impuesto a la Renta, a la Propiedad y a las Transacciones Financieras
 - 4.2.2. La evolución del Impuesto al Valor Agregado, de los selectivos al consumo y del comercio exterior
 - 4.2.3. La evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos sub-nacionales
 - 4.3. La evolución de los ingresos de seguridad social
 - 4.4. La evolución de los ingresos provenientes de recursos naturales
 - 4.5. La P.F.A. de los países seleccionados: una comparación con el promedio de los países que integran la OCDE
 - 4.5.1. La P.F.A. de los países analizados en perspectiva
 - 4.5.2. La P.F.A. de los países seleccionados y de la OCDE: hay convergencia?
 5. Resumen y conclusiones
 6. Bibliografía
- Anexos

1. Introducción²

La insuficiencia de recursos fiscales fue una característica de la mayoría de los países de América Latina hasta comienzos de la década del 90 y un hecho destacado en las comparaciones internacionales en la materia. Los reducidos ingresos estatales se incorporaron a la mitología popular, sintetizada en la frase “acá nadie paga sus impuestos”, repetida mecánicamente hasta no hace mucho tiempo. La realidad, como suele suceder, es más compleja. En primer lugar porque esta realidad cambió: hoy los ciudadanos de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe pagan más impuestos que hace veinte años. En segundo lugar, porque en muchos de los países de la región los impuestos no son la única fuente de financiamiento del Estado debido a la existencia de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales que los complementan. Finalmente, porque se deben contar todos los aportes obligatorios realizados para financiar el sistema de seguridad social, incluyendo aquellos que las definiciones internacionales vigentes excluyen³.

Al tomar en cuenta los tres elementos se planteó la necesidad de revisar la vigencia del mito y de relativizar las comparaciones internacionales. El punto de partida de la revisión fue identificar los conceptos de ingresos *relevantes* para los países de América Latina y el Caribe. El segundo paso fue la elaboración de una Base de Datos de Ingresos Fiscales para dichos países, tarea que fue compartida por un equipo trabajo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) liderado por Miguel Pecho y otro por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) liderado por Alberto Barreix.

La Base de Datos BID/CIAT fue usada como base para este trabajo, analizándose el desempeño de los ingresos fiscales para dos grupos de países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú y para Costa Rica, Panamá, Paraguay, Trinidad & Tobago y Uruguay. La elección de los integrantes del primer grupo fue relativamente fácil, al representar alrededor del 75% de la mayoría de las variables socio-económicas de la región⁴. Los restantes cinco países se eligieron porque su estructura de ingresos fiscales presentaba elementos de interés para el estudio debido a la diversidad de fuentes, reformas emprendidas, niveles tributarios, etc.

¹ US Supreme Court (1927)

² Se agradecen los comentarios y las discusiones sobre el tema mantenidos a lo largo del tiempo con Alberto Barreix, Miguel Pecho, Jerónimo Roca, Fernando Velayos y Marcio Verdi. También se agradece a la oficina de la CEPAL en Washington DC y a su Directora, Inés Bustillo por el apoyo prestado a este consultoría. La asistencia en la preparación estadística de Agnes Rojas y Juan Carlos Benítez resultó imprescindible por lo cual reitero los agradecimientos. Todos los errores de este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor.

³ Queda pendiente incorporar una cuarta fuente de financiamiento, la de los recursos generados por la Autoridad Monetaria. Esta fuente ha recobrado importancia en los últimos años en algunos de los países de la región.

⁴ Los datos correspondientes a Venezuela estaban siendo revisados al momento de elaborar este informe.

El trabajo está organizado alrededor de cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se introduce el concepto de Presión Fiscal Ajustada, el cual se empleará en el resto del Informe. En la tercera sección se describen las reformas del sistema tributario, política y administración, realizadas por los países de la región principalmente durante la década del 90. La cuarta sección analiza la evolución de la Presión Fiscal Ajustada a lo largo de los últimos veinte años. Este análisis no sólo comprende el concepto agregado sino sus principales componentes: los ingresos tributarios del gobierno central y subnacional, los recursos de seguridad social y los provenientes de la explotación de recursos naturales. Luego de la evolución se realiza una comparación internacional. Cierra el Informe una sección de Conclusiones.

Asumiendo el riesgo de desalentar la lectura del trabajo, adelantamos lo siguiente: existe una gran diversidad en la estructura de ingresos fiscales de los países analizados. Sin embargo, se puede afirmar que el panorama de dichos ingresos cambió favorablemente a lo largo de los últimos veinte años. Para entender esto hay que utilizar un criterio adecuado de ingresos, denominado Presión Fiscal Ajustada e integrado por ingresos tributarios administrados por el gobierno central y por los gobiernos subnacionales, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales y los ingresos que financian el sistema de seguridad social. En la mayoría de los países los principales aumentos de ingresos se verifican en el sistema tributario a cargo de la administración central. Esto fue posible debido a las reformas tributarias emprendidas por los países, las cuales estaban mayormente implementadas al promediar la década del 90. Hacia el futuro hay que seguir modernizando al sistema tributario para compatibilizar las necesidades de la gestión fiscal con las demandas de equidad y de eficiencia del sistema económico. Al mismo tiempo, no se espera regresar a niveles bajos de Presión Fiscal Ajustada del pasado debido a que el sistema político internalizó que ésta contribuye a una mejor gestión macroeconómica de los países y a satisfacer las demandas crecientes de sus ciudadanos.

2. Aspectos metodológicos: a qué nos referimos cuando hablamos de presión fiscal ajustada?

Los impuestos son la principal fuente de financiamiento de las actividades de un Estado moderno. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) emplea la siguiente caracterización del concepto de impuestos:

“1. En la clasificación de la OCDE, el término “impuestos” se circunscribe exclusivamente a los pagos sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido en que, normalmente, las prestaciones proporcionadas por el gobierno a los contribuyentes no guardan relación directa con los pagos realizados por estos.

...

3. El gobierno general comprende la Administración central y los organismos que se hallan bajo su control efectivo, los gobiernos estatales y locales y sus respectivas administraciones, y ciertos regímenes de seguridad social entidades gubernamental

autónomas, excluidas las empresas públicas. Esta definición del gobierno proviene del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 20080...”.⁵

Limitar los ingresos fiscales a los contemplados por esta definición resulta inadecuada para algunos países de América Latina y el Caribe debido a algunas exclusiones que plantea. En este sentido, en varios de los países de la región, los recursos recaudados a través del sistema impositivo son complementados de manera significativa por otras fuentes. Posiblemente la de mayor importancia es la proveniente de la explotación de recursos naturales. Hay, sin embargo otra omisión importante y son los recursos provenientes de la gestión privada de los sistemas de seguridad social, los cuales están excluidos en la definición precedente.

Algunos ejemplos permiten ilustrar la magnitud que estas exclusiones tendrían al analizar los recursos fiscales de algunos países de la región.

Empezaremos por la contribución de los recursos naturales. La metodología de la OCDE incluye únicamente la parte de las utilidades de los monopolios fiscales transferidas al gobierno general o empleadas para financiar gastos de este nivel de gobierno. El concepto por detrás de esta inclusión es que los ingresos de los monopolios fiscales derivan del ejercicio del poder de mercado que ejerce un Estado respecto a los productos citados. Cuando el Estado no ejerce este poder monopólico y estas actividades son desarrolladas por el sector privado, las mismas son gravadas por los restantes tributos vigentes.

Las principales actividades de los monopolios fiscales previstos en la metodología citada son las relacionadas con la producción y comercialización de bebidas alcohólicas, tabaco, hidrocarburos y sus derivados, minería, etc.⁶. En particular se excluye explícitamente la prestación de servicios públicos que frecuentemente también goza de una situación de mercado monopólica u oligopólica. Ejemplos de estos servicios son los de distribución de agua, gas y electricidad, transporte, etc.. El motivo, es que el “... fin primero suele ser la prestación de servicios básicos y no la obtención de ingresos para el gobierno”. Por este motivo estas transferencias son consideradas ingresos no tributarios del gobierno general.

El caso de algunos países de América Latina es un poco más complejo debido a que ambos fines, la prestación de servicios públicos y la generación de ingresos para el gobierno general, se combina con un objetivo mayor, la contribución al desarrollo económico. Los casos paradigmáticos, pero no los únicos, son los de Panamá y Paraguay. En el primer caso, el Canal de Panamá desempeña un papel clave en el comercio internacional al acortar los tiempos de navegación y al mismo tiempo generó ingresos anuales para el Estado del orden del 3.8% del PIB durante el quinquenio 2006/2010. Por su parte, Paraguay comparte con Argentina y Brasil represas hidroeléctricas que además de proveer energía eléctrica, en el caso de Paraguay generaron ingresos públicos anuales del orden del 2.8% del PIB en el mismo período.

⁵ OCDE/CEPAL/CIAT (2012) – Anexo A.

⁶ El consumo de estos productos también suele ser gravado mediante impuestos selectivos al consumo y/o mediante el IVA.

Por la magnitud y el papel que desempeñan en la economía de ambos países, estas obras de infraestructura han desempeñado una contribución importante a su desarrollo.

A estas fuentes de recursos renovables se deben sumar las provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Estos ingresos son particularmente importantes en México, donde el fisco del país se ha beneficiado de ingresos petroleros anuales que representaron 8,5% del PIB en promedio durante el quinquenio 2006/2010. Una contribución menor pero igualmente significativa, recibieron los tesoros de Colombia y Chile durante el período (3.1% y 2.2% del PIB respectivamente).

La segunda exclusión se refiere a los pagos realizados a entidades no estatales que forman parte del sistema de seguridad social, aun cuando estas contribuciones tuvieran un carácter obligatorio. Si bien esta exclusión es consistente con la experiencia de los países europeos, los cuales desde fines del siglo XIX han desarrollado un *comprehensive* sistema de seguridad social que opera dentro de la órbita estatal, la experiencia de América Latina y del Caribe es sustancialmente diferente⁷.

En primer lugar, desde hace décadas coexisten en países de la región servicios estatales y de administración privada de salud con aportes obligatorios⁸. Tradicionalmente, los servicios de salud de administración privada atienden a los individuos que trabajan en mercados laborales formales⁹. Por su parte, los servicios estatales de salud atienden el resto de la población, los cuales suelen incluir a los individuos de menores ingresos, incluyendo a los que desarrollan sus actividades en mercados de trabajo informales y en algunos casos a los que requieran servicios de mayor complejidad y que no cuenten con la cobertura requerida de sus prestadores privados. Si bien el acceso a los servicios estatales suele ser universal y gratuito, lo mismo no ocurre con los servicios privados. En este último caso, el acceso es determinado por la afiliación al sistema que otorga el beneficio, el cual se adquiere principalmente por contribuciones obligatorias a cargo del empleado y del empleador.

Con la reforma introducida en Chile en 1980 se extendió la gestión privada del sistema de seguridad social al sistema de pensiones. Durante las siguientes dos décadas varios países reemplazaron sus sistemas previsionales organizados como regímenes de reparto bajo la órbita estatal por sistemas mixtos definidos a partir de una prestación básica universal complementado por aportes obligatorios a cuentas de capitalización individual a cargo de administradoras privadas de fondos de pensiones. Aún en los casos de países que optaron por no encarar reformas profundas de sus sistemas

⁷ También excluiría gran parte de las contribuciones de seguridad social de EEUU de gestión privada. La Corte Suprema de Justicia de EEUU falló acerca de la constitucionalidad de la ley de reforma de salud en 2012. El voto del Juez Roberts, que definió el fallo sostuvo que el elemento central de la ley que obligaba a adquirir seguros de salud equivalía a un impuesto.

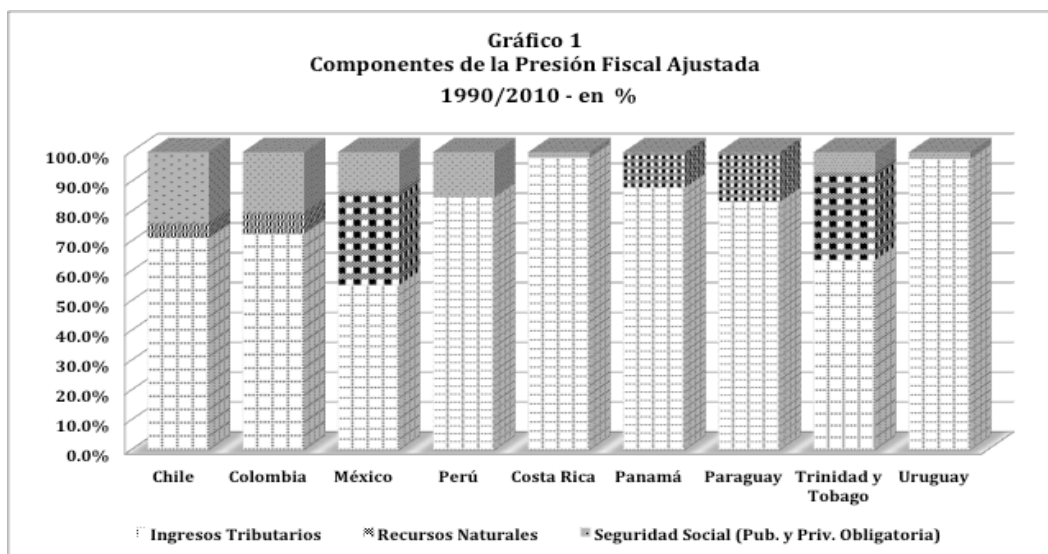
⁸ En Argentina existe un grado importante de gestión privada en el sistema de salud desde hace 70 años a través del sistema de obras sociales administradas por los sindicatos.

⁹ También existe un segmento, de menor tamaño, comprendido por individuos de ingresos medianos y altos que contratan *voluntariamente* servicios de salud de prestadores privados.

previsionales, coexisten cajas de pensiones administradas en forma privada, los cuales requieren aportes obligatorios que complementan los ingresos de los jubilados¹⁰.

El peso relativo de los recursos naturales y de los sistemas de seguridad social de gestión privada en el total de los recursos fiscales varía en función a la dotación de dichos recursos y de los arreglos institucionales adoptados para organizar los sistemas de seguridad social de los distintos países. En un extremo, ambos conceptos explicaron entre el 30% y el 45% de los ingresos totales de Chile, Trinidad y Tobago y México a lo largo de las últimas dos décadas. En el otro extremo se ubican Costa Rica y Uruguay, donde los recursos de la seguridad social privada representaron alrededor de 2 puntos porcentuales del total de los ingresos fiscales de estos países en el mismo período. En el medio se ubican los casos de Panamá, Paraguay y Perú, con contribuciones que se ubican en el rango de los 12 a 17 puntos porcentuales del total de ingresos estatales entre los años 1990 y 2010¹¹. Estos casos ilustran la dificultad que se plantea cuando se comparan las cuentas públicas de distintos países sin tomar en cuenta ambos rubros. Se requiere un esfuerzo adicional a efectos de precisar los conceptos de ingresos fiscales de un país, tanto desde la perspectiva de los recursos de los cuales dispone un Estado como desde el punto de vista del esfuerzo demandado a los ciudadanos.

Para superar esta situación funcionarios del BID y el CIAT elaboraron el concepto de *Presión Fiscal Ajustada (P.F.A.)*. La P.F.A. comprende los ingresos tributarios, los ingresos netos provenientes de la explotación de recursos naturales que son transferidos al tesoro público y las contribuciones para financiar al sistema de seguridad social que no forma parte del gobierno general.



¹⁰ Inclusive en Argentina, donde hubo una reversión del sistema previsional con el regreso al sistema de reparto en el 2008 se mantiene una importante presencia privada en el sistema de salud, gestionado por los sindicatos en el caso de los asalariados y por empresas de servicios prepagos para los individuos de mayores ingresos.

¹¹ En el caso de Panamá y Paraguay los ingresos provienen de recursos naturales renovables, el Canal y represas hidroeléctricas respectivamente, mientras que en el caso de Perú los ingresos provienen de recursos naturales no renovables y de seguridad social privada.

Como veremos, el concepto de P.F.A. expande la clasificación tradicional de ingresos del fisco empleada por entidades multilaterales de manera de poder reflejar la realidad de ALC y asegurar la comparabilidad entre los países.

Fuente de información: Base de Datos BID/CIAT

El BID y el CIAT elaboraron una base de datos con la P.F.A. que al momento contiene información de veintiún países de América Latina y el Caribe para el período 1990-2010. Los países son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Trinidad y Tobago¹².

Esta base de datos presenta importantes ventajas para los interesados en analizar los ingresos de estos países, los cuales representan más del 90% del PIB de la región. En primer lugar, como fuera señalado, la P.F.A. es el concepto más adecuado para cuantificar la carga fiscal de los países de la región al incorporar ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales así como de los arreglos institucionales vigentes en materia de organización del sistema de seguridad social. En segundo lugar, la base de datos incluye información de los distintos niveles que integran el gobierno general (i.e. los niveles nacionales y sub-nacionales). Asimismo, se ha hecho un esfuerzo por incluir información proveniente del Caribe (Barbados, República Dominicana y Trinidad y Tobago)¹³.

Por último, se desea destacar que el enfoque de la Presión Fiscal Ajustada no pretende polemizar con otras definiciones empleadas al analizar las economías de ALC. Por el contrario su elaboración respondió a la necesidad de reflejar aspectos estructurales y arreglos institucionales de las economías de la región, sumando los ingresos provenientes de estas fuentes a los ingresos tributarios que tradicionalmente son considerados al analizar las cuentas fiscales en estos países.

3. Los hechos estilizados de la reforma del sistema tributario

La reorientación de la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe a partir de la década del noventa priorizó la eficiencia económica. Para ello, se asignó un mayor papel al mercado en asignar recursos, a la apertura económica como motor de crecimiento y al sector privado, incluyendo el extranjero, en la provisión de bienes y servicios. Bajo este esquema, la actividad estatal debía concentrarse en actividades de regulación que permitiesen el funcionamiento adecuado de los mercados así como en la prestación de servicios sociales y colectivos básicos, tales como justicia, salud, educación y seguridad.

La reformulación de la estrategia de desarrollo fue implementada a partir de reformas importantes en el sector financiero, la política cambiaria, la apertura económica y la reforma tributaria¹⁴. Además y de manera más selectiva se introdujeron cambios en los

¹² La Base de Datos se puede acceder en:

<http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata/collection.html>

¹³ Garcimartín (2012)

¹⁴ Para una reseña de estas reformas ver BID 1996.

regímenes de pensiones, y se privatizaron empresas públicas y se reestructuró la deuda externa. En algunos casos como Argentina, Brasil y Perú los cambios acompañaron procesos más o menos intensos de estabilización económica.

Cuadro 1						
Crecimiento e Inflación: Países Seleccionados						
Promedios Anuales						
	1990/1999		2000/2010		1990/2010	
	PIB	Inflación	PIB	Inflación	PIB	Inflación
Argentina	4.2%	59.3%	3.9%	8.5%	4.0%	30.3%
Brasil	1.6%	325.3%	3.7%	6.7%	2.7%	106.1%
Chile	6.3%	11.5%	4.1%	3.3%	5.2%	7.1%
Colombia	2.9%	22.0%	4.0%	5.9%	3.4%	13.3%
México	3.5%	20.1%	2.0%	5.1%	2.7%	12.0%
Perú	3.1%	112.1%	5.4%	2.5%	4.3%	44.9%
Costa Rica	5.4%	16.7%	4.1%	10.4%	4.7%	13.4%
Panamá	6.1%	1.1%	6.0%	2.5%	6.0%	1.9%
Paraguay	2.4%	16.2%	3.3%	7.9%	2.9%	11.7%
Trinidad y Tobago	3.9%	5.9%	5.9%	6.6%	4.9%	6.3%
Uruguay	3.2%	45.1%	2.7%	8.3%	2.9%	24.5%

Fuente: Cálculos Propios en base a CEPAL

En el sector financiero, las principales medidas fueron la liberalización de la tasa de interés, el cierre de bancos públicos y/o su conversión en entidades especializadas, normalmente de segundo piso, y el fortalecimiento y modernización de los sistemas de supervisión y regulación del sector. Estas medidas contribuyeron a mitigar algunas de las distorsiones más evidentes en la asignación del crédito y, en alguna medida, a evitar crisis en los sistemas financieros en los países analizados. Sin embargo, las reformas no lograron canalizar financiamiento de largo plazo, por lo cual el papel del sistema bancario en gran medida se limitó a financiar el consumo y eventualmente el capital de trabajo de las firmas privadas.

La estabilización económica fue acompañada de una mayor ortodoxia en materia cambiaria, reemplazándose regímenes de tipos de cambio múltiples por la unificación del tipo de cambio. Al mismo tiempo se fueron relajando las restricciones imperantes para la adquisición de divisas por parte de los importadores y su liquidación por parte de los exportadores, y paralelamente fueron levantándose las restricciones a la compra/venta y tenencia de moneda extranjera por parte de los particulares, incluyendo el sistema bancario. La mayoría de los países adoptaron regímenes cambiarios de *crawling-peg*, con la excepción de Chile, país que aplicó una mayor flexibilidad cambiaria a partir de la

adopción del sistema de metas de inflación como estrategia anti-inflacionaria. Las excepciones dentro de los países analizados fueron Panamá, país que ha mantenido una paridad cambiaria con el dólar de EEUU desde 1904 y Argentina, que durante el *régimen de la convertibilidad* fijó el tipo de cambio (*hard peg*) y vinculó la expansión de la base monetaria a la acumulación de activos externos entre marzo de 1991 y enero del 2002. El régimen de convertibilidad fue abandonado oficialmente en enero del 2002 culminando en un proceso de colapso sin precedente de la economía argentina.

Con la excepción de Chile y en menor medida Panamá, la estructura arancelaria de estos países a fines de la década del 80 exhibía elevados aranceles a las importaciones así como una gran dispersión de los mismos. En algunos casos también se aplicaban impuestos a las exportaciones que gravaban principalmente la producción primaria, la cual en todos los casos lideraba las exportaciones de los países. La política comercial se combinaba con el manejo cambiario, resultando en un sesgo anti-exportador de estas economías.

La reforma en la política comercial fue profunda. Se redujo el rango de aranceles al intervalo del 5% al 20%, con algunos regímenes sectoriales especiales (por ejemplo el automotriz). Paralelamente, la mayoría de los países hicieron esfuerzos por modernizar su institucionalidad en materia comercial, incorporándose a la Organización Mundial del Comercio así como a los bloques comerciales de las sub-regiones a las cuales pertenecen (por ejemplo MERCOSUR) y varios de estos países negociaron un tratado de libre comercio con EEUU, tanto a nivel de bloque (NAFTA, CAFTA/RD) como a nivel bilateral (Chile, Colombia, Panamá, Perú).

Como fue señalado en la sección 2, algunos países introdujeron reformas en los sistemas de pensiones inspirados en la adoptada por Chile en 1980. A través de estas reformas se buscó corregir las inconsistencias entre los beneficios y el financiamiento del sistema previsional, para lo cual típicamente se creó un sistema con una prestación básica de carácter universal complementada por cuentas individuales gestionadas por administradoras privadas de pensiones. A través de estas reformas se elevó la edad de jubilación, el número de años mínimos de contribución, la tasa de contribución y se redujo la jubilación máxima. Hubo dos problemas que estas reformas no lograron superar. El primero es el de la baja cobertura, en gran parte reflejo de mercados de trabajos informales por los cuales no se realizan los aportes requeridos para alrededor de la mitad de los trabajadores¹⁵. El segundo es el nivel relativamente bajo de las pensiones provistas por el sistema, lo que se acentúa en el caso de los aportantes de menores recursos. Un problema adicional que corresponde mencionar es el asociado a estas reformas es el elevado costo fiscal asociado a la transición del sistema de reparto al de capitalización individual.

¹⁵ Para un análisis del impacto de la informalidad en el sistema de pensiones ver Da Costa, Rita, Laiglesia, J.R de, Martínez, E. y Melguizo, A. (2011).

3.1 Las reformas del sistema tributario como pilar de la reforma económica

Como vimos en los párrafos precedentes, la reformulación de la estrategia de desarrollo estuvo acompañada por la renovación de instrumentos de política económica, ajustándolos a los nuevos objetivos de la misma. En el campo impositivo, esta renovación se materializó a través de reformas que han llevado a conformar un sistema tributario con elementos comunes en América Latina y el Caribe. En las próximas páginas presentaremos los lineamientos generales de las reformas introducidas en la política impositiva y en la administración tributaria¹⁶.

3.1.1 Los cambios en la política tributaria en forma estilizada

Los efectos del sistema tributario sobre la asignación de recursos fueron considerados de segundo orden frente al objetivo de suficiencia de recursos durante el período que rigió el modelo de economía cerrada con fuerte intervención estatal. Esta visión de la tributación, de naturaleza fundamentalmente estática, cedió posiciones con la reformulación de la estrategia de desarrollo, apareciendo una mayor preocupación por los efectos de la tributación sobre la asignación de recursos y consecuentemente sobre el crecimiento económico. Así, la reforma tributaria ocupó un papel destacado en la nueva agenda económica de principios de los noventa. Por su vinculación instrumental, estos cambios ocurrieron de manera simultánea con los cambios en la apertura comercial, antecediendo en la mayoría de los casos a las otras reformas económicas, tales como las del sector financiero, privatizaciones y a la seguridad social¹⁷.

Las reformas tributarias estuvieron caracterizados por tres rasgos: (i) la búsqueda de neutralidad; (ii) la racionalización del sistema impositivo, tanto en el campo de la política como en el de la administración; y (iii) la menor importancia otorgada a cuestiones de equidad, principalmente en su dimensión vertical. Un cuarto elemento común que debe mencionarse por aparte es la suficiencia de recursos. De este modo, la reforma tributaria tuvo que satisfacer dos restricciones. Por un lado debía ser consistente con las reformas estructurales que comenzaban a ser implementadas y por el otro debía aportar la sostenibilidad desde el punto de vista fiscal a la política de estabilización aplicada por los países.

El objetivo de neutralidad buscó reducir tanto las distorsiones que generaba en la economía el tratamiento preferencial recibido por algunos sectores, como los desincentivos que el sistema impositivo vigente inducía en los agentes económicos, principalmente respecto de las decisiones de trabajo-ocio y consumo-ahorro. El objetivo de neutralidad de la reforma tributaria se materializó en cuatro fuentes: (i) la pérdida de importancia relativa de los gravámenes del comercio exterior; (ii) la

¹⁶ Esta sección se basa en Pita (1993) y Bés (1996).

¹⁷ Si bien el pobre desempeño económico de las propias economías latinoamericanas es el factor principal que desencadenó los cambios en el área tributaria, la reforma impositiva de Estados Unidos de 1986, tuvo una importante influencia en el diseño de las reformas. La interdependencia de las políticas tributarias nacionales en el contexto de creciente globalización económica llevó a una mayor convergencia de los sistemas impositivos de los países exportadores de capital con la de los países receptores de inversión extranjera.

eliminación de gran cantidad de impuestos selectivos al consumo y su reemplazos por un impuesto con una base imponible amplia y alícuota uniforme; (iii) la reducción de los niveles de las alícuotas en el impuesto a la renta; y (iv) la participación creciente de los impuestos sobre los consumos a expensas de la tributación directa.

Cuadro 2			
Participación de los Impuestos sobre el Comercio Exterior			
Presión Fiscal Ajustada			
	1990	2000	2010
Argentina	9.2%	2.2%	10.8%
Brasil	1.3%	2.4%	1.7%
Chile	8.9%	5.5%	1.0%
Colombia	11.1%	5.1%	3.8%
México	4.6%	3.2%	0.9%
Perú	17.2%	10.3%	2.3%
Costa Rica	17.5%	5.3%	4.2%
Panamá	13.3%	9.2%	6.6%
Paraguay	15.7%	10.6%	8.7%
Trinidad y Tobago	8.4%	5.4%	4.5%
Uruguay	10.3%	2.7%	3.5%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT

Como ya fuera mencionado, el abandono del modelo de sustitución de importaciones motivó la reducción de los niveles y de la dispersión de los aranceles de importación así como la supresión de los derechos de exportación vigentes en muchos de los países de la subregión, los cuales gravaban fundamentalmente a la producción primaria. Esto generó un reacomodamiento profundo en el financiamiento del sector público en los países, con consecuencias importantes sobre el funcionamiento del sector real en sus economías originado en el cambio resultante en los precios relativos. Como se ve en el Cuadro 2, la participación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de la P.F.A. se redujo fuertemente hasta el año 2000, proceso que continúa hasta el 2010, con la excepción del caso de Argentina y el mantenimiento de esta variable en el caso de Brasil. Argentina introdujo impuestos a las exportaciones luego del colapso del régimen de convertibilidad y persiguiendo los objetivos de recuperación de la solvencia fiscal y de moderar los impactos distributivos de la devaluación. Entre el 2002 y el 2010 los impuestos a las exportaciones representaron en promedio el 8.7% de la recaudación total, equivalentes a 2.5% del PIB.

La extensión de las bases de los gravámenes y la mayor uniformidad de las alícuotas persiguieron minimizar las consideraciones tributarias en las decisiones de los agentes, tanto respecto a los sectores económicos como a los factores de producción empleados en ellos. Paralelamente, la reducción de la alícuota promedio y de sus valores marginales permitió contrarrestar el incentivo al ocio y a la evasión, derivada de valores elevados de esta variable en el impuesto a la renta.

El objetivo de neutralidad se reflejó en la profunda racionalización del sistema tributario, tanto en el plano normativo como en la administración de los gravámenes como veremos a continuación. En este sentido, la reforma fue instrumentada a partir de la eliminación de literalmente cientos de impuestos cuya contribución a la recaudación era insignificante, y su reemplazo por un número reducido de gravámenes, con la preponderancia de la tributación indirecta, extensión de la base imponible y uniformidad de alícuotas ya comentadas. Una gran cantidad de bienes y servicios fueron gravados principalmente a través del impuesto al valor agregado y en menor medida por el impuesto a los consumos específicos, observándose una fuerte concentración de la recaudación en estos gravámenes y en el impuesto a la renta.

3.1.2 La modernización de la administración tributaria

Como fuera señalado en la segunda sección, los ingresos impositivos continúan siendo el principal componente de la P.F.A., con una participación mínima del orden del 55% de la misma. Por este motivo, en esta sub-sección nos detenemos en el análisis de los hechos estilizados que describen los cambios introducidos en las administraciones tributarias de la región a partir de la década del 90¹⁸.

Un rasgo distintivo de las reformas introducidas en la década del noventa en la región es que abarcaron tanto cambios en la política impositiva como en las entidades oficiales encargadas de la administración de los tributos. Esto representó un cambio con lo ocurrido en el sistema tributario de la región en el pasado¹⁹. En efecto, durante las décadas precedentes el esfuerzo de modernización estuvo frecuentemente concentrado en reproducir los sistemas vigentes en los países desarrollados sin tener en cuenta las limitaciones culturales, políticas, de estructura económica y tecnológica que tenían las administraciones tributarias para su implementación. En palabras de una de las principales especialistas del período, en un sentido estricto, en países emergentes “la administración tributaria es la política tributaria” (FMI (1992)).

El fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias fueron parte del proceso de modernización del Estado encarado por los países de la región y que se inició en muchos casos en los organismos vinculados al área económica: los bancos centrales y las entidades responsables por la administración financiera que operan en el ámbito de la hacienda pública²⁰. Si bien el análisis se concentra en las entidades responsables de la recaudación a cargo del gobierno central, mucho de lo ocurrido se extiende a las administraciones tributarias del nivel subnacional.

¹⁸ Un análisis detallado del estado actual de la Administración Tributaria en la región de ALC se encuentra en CIAT/BID/CAPTAC-DR (2012).

¹⁹ El proceso de modernización del sistema tributario (política y administración) lanzado en la década del 60 en el marco de la cooperación BID/CEPAL/OEA puede considerarse un precursor del esfuerzo lanzado en los 90. La mejor síntesis de las ideas tributarias de la época se encuentran en Da Silva (1972). Da Silva (1972), Burguess and Stern (1993) y Keen (2012) se ocupan de analizar la vinculación de la tributación con el desarrollo.

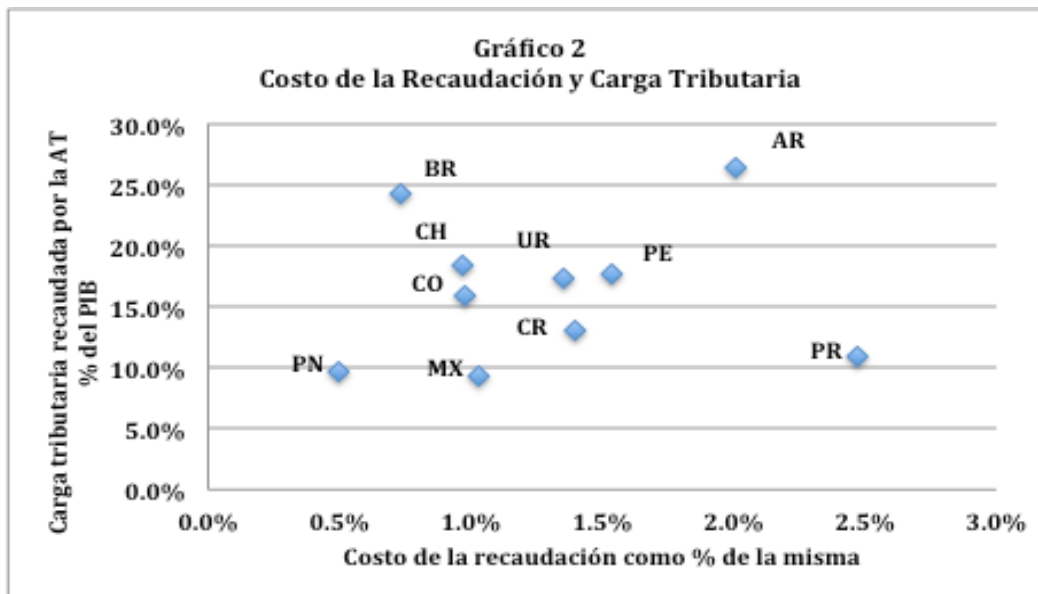
²⁰ El área de la hacienda pública tiene a su cargo los órganos rectores del ciclo de administración financiera del estado: ingresos, presupuesto, contaduría, crédito público, tesorería y control.

Institucionalmente, la modernización de la administración tributaria se materializó de maneras diversas. En la mayoría de los casos fueron cambios de naturaleza incremental sobre entidades existentes cuyos principales lineamientos se describen en los párrafos siguientes. Sin embargo el estado de descomposición institucional alcanzado por algunas administraciones motivó a la dirigencia política de sus países a crear organismos nuevos inspirados en la experiencia y la literatura de los bancos centrales autónomos. El caso más destacado fue el de la Superintendencia de Administración Tributaria del Perú, donde se puso en marcha un proyecto de carácter fundacional creándose una nueva entidad a partir de la renovación de sus recursos humanos y cuadros gerenciales.

El elemento en común, compartido tanto por las estrategias de modernizaciones de carácter incremental como por las de naturaleza fundacional, fue la mayor autonomía administrativa y financiera de los organismos responsables por la gestión tributaria. En muchos casos esto permitió a las administraciones tributarias retener un porcentaje de la recaudación para su financiamiento, evitando el estrangulamiento presupuestario ejercido a veces por las secretarías de hacienda de los países debido tanto a las penurias fiscales que éstas enfrentaban como por motivos más espurios de injerencia política. Esto significó una mayor profesionalización de estas entidades, incluyendo en algunos casos elementos de una carrera de servicio civil en la cual hay que destacar adecuadas políticas de remuneraciones y garantías de estabilidad laboral frente a cambios políticos²¹

Cuadro 3		
Autonomía de la Administración Tributaria		
	Dependencia del M. de Economía	Autonomía del M. de Economía
Argentina		X
Brasil	X	
Chile		X
Colombia		X
México		X
Perú		X
Costa Rica	X	
Panamá	X	
Paraguay	X	
Uruguay	X	
Fuente: CIAT/BID - CAPTAC –DR (2012) (* Autonomía no impide vinculación con Ministerio)		

²¹ Ambos fueron elementos de las reformas adoptadas por Ecuador y Bolivia a fines de los años 90. Por supuesto la estabilidad laboral no protegía a los funcionarios de problemas de capacidad, conducta o corrupción.



Con la consolidación de la mayor autonomía jurídica, administrativa y financiera en algunos países se extendieron los mandatos institucionales de las administraciones de impuestos. Las diferencias culturales entre los organismos responsables por los tributos internos y los de comercio exterior plantearon problemas de coordinación importantes en algunos países, los cuales fueron resueltos por el poder político mediante la transferencia de las funciones a los primeros o a veces la fusión entre ambas²². Algo similar ocurrió en algunos países con los ingresos de seguridad social, al reconocerse las ventajas de las administraciones tributarias en términos de recaudación y fiscalización de estos ingresos²³. Si bien la incorporación de las funciones de aduanas se explicó por varios motivos, un elemento fundamental fue la necesidad de fortalecer la administración del IVA que estaba en gran parte a cargo de las mismas. Esto surgía del principio de destino que imperó en el diseño de este impuesto y que hizo que la primera etapa en su administración fuera realizada por las aduanas al ingresar los productos a los países. Al mismo tiempo, la tasa cero aplicada a las exportaciones las hizo responsables por las devoluciones del impuesto.

²² Un proceso similar se verificó en Canadá y en Holanda, países que organizaban la administración tributaria alrededor de impuestos a los ingresos y de comercio exterior y selectivos (*Customs and Excises*). Canadá posteriormente separó las funciones de recaudación de las de control de frontera, dejando las primeras bajo *Canada Revenue Agency* y las segundas bajo *Canada Border Services Agency*.

²³ En el caso de Canadá, la Agencia tributaria fue encargada inicialmente también del pago de beneficios de seguridad social, manteniéndose a nivel ministerial el diseño de las políticas y programas. (Ver www.cra-arc-gc.ca).

Cuadro 4			
Competencias de las Administraciones Tributarias			
	Impuestos Internos	Impuestos al Comercio Exterior	Seguridad Social
Argentina	X	X	X
Brasil	X	X	X
Chile	X		
Colombia	X	X	
México	X	X	
Perú	X	X	X
Costa Rica	X		
Panamá	X		
Paraguay	X		
Uruguay	X		
Fuente: CIAT – BID - CAPTAC –DR (2012)			

A lo largo de los últimos veinte años se verificó una evolución de la organización de las administraciones tributarias de la región. En sus comienzos éstas tenían una estructura por impuestos, la cual fue reemplazada por una organización por funciones mientras que hoy prevalece una estructura diseñada alrededor del cliente (contribuyente). Esto fue posible mediante la racionalización y re-ingeniería de procesos de las funciones básicas de estas entidades (atención al contribuyente, registro, recaudación, fiscalización, cobranza y jurídica) con el objetivo de facilitar tanto el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, como la detección del incumplimiento por parte de la administración tributaria. La re-ingeniería de estos procesos y de la incorporación masiva de tecnología ha permitido profundizar el diseño de organizaciones más centradas en el cliente como ocurre con la mayoría de las entidades de servicios en la actualidad.

Posiblemente el cambio más exitoso se verificó en la función de recaudación. A lo largo de la década del 90 se consolidó un modelo de gestión que incorporó al sistema bancario, con ventajas comparativas para el procesamiento de información y recepción de pagos. Esto permitió a la administración tributaria realizar los controles de omisión y morosidad con información actualizada, reduciendo tanto el rezago de tiempo para efectuar dichos controles como la magnitud de los errores debido a la calidad de la información. También se verificaron avances importantes en el área de registro de contribuyentes y, aunque en menor medida, en las funciones de cobranza coactiva, especialmente en aquellas administraciones con amplias facultades en este campo (ejemplo la SUNAT de Perú). Los

progresos fueron menores en las áreas de fiscalización y en las áreas jurídicas, las cuales frecuentemente obtienen escaso éxito e n los litigios con contribuyentes tanto debido a sus debilidades intrínsecas como por los tiempos que caracterizan a los sistemas legales en la región.

La concentración de la recaudación llevó a enfocar la modernización institucional a través de la estrategia de segmentación del universo de contribuyentes. De este modo, la mayoría de los países crearon dependencias especiales para el seguimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de mayor significado económico (*Unidades de Grandes Contribuyentes o GRACOS*), las cuales también incluyeron instalaciones para la recepción del pago de los gravámenes. Esto permitió la introducción de nuevas técnicas y procedimientos, posibilitando la verificación de su funcionamiento en escala de laboratorio antes de su difusión al resto de la administración.

Cuadro 5		
Administraciones Tributarias con Unidades de Grandes Contribuyentes		
	Número de Contribuyentes	Participación en la Recaudación Tributaria
Argentina	2,112	81.6%
Brasil	10,568	74.0%
Chile	1,972	85.0%
Colombia	8,534	79.8%
México	15,630	60.9%
Perú	14,202	82.7%
Costa Rica	504	68.0%
Panamá	n/d	n/d
Paraguay	978	n/d
Uruguay	252	48.0%
Fuente: CIAT/BID/CAPTAC–DR (2012)		

En la práctica la alta productividad que tienen los recursos asignados al seguimiento de los contribuyentes de mayor significación económica, así como las urgencias fiscales de muchos de los países de la región, demoraron en algunos casos la modernización del resto de la administración tributaria. Esto causa una discriminación indeseada entre los contribuyentes, ya que los menores recursos para administrar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del 95% de ellos hace que el pequeño grupo restante sea de hecho en el único cuyas obligaciones son monitoreadas con una cierta frecuencia.

La mayoría de los países emplearon sistemas presuntivos para facilitar la determinación de las obligaciones tributarias de grupos de contribuyentes de costosa fiscalización y menor significado económico. El costo asociado a la administración de este segmento de contribuyente se suma al grado de informalidad existente en muchas de las economías analizadas, lo cual explica los resultados modestos alcanzados con este segmento de contribuyentes. La experiencia ha sido que la implementación de estos esquemas ha fomentado el “enanismo” fiscal, generando problemas de administración del universo de contribuyentes, tanto de evasión como de elusión, en particular en el impuesto a la renta personal.

Un factor clave en la estrategia de modernización institucional fue el desempeñado por la tecnología de la información y las comunicaciones, la cual registró una expansión sin precedentes a lo largo de los últimos veinte años. Hasta fines de la década del 80, la mayoría de las administraciones tributarias de la región empleaba sistemas informáticos cuya naturaleza propietaria los tornaba muy costosos y establecía una dependencia indeseada con sus proveedores por los costos asociados con la migración de los sistemas. La provisión de estos sistemas comúnmente abarcaba tanto el software como el hardware e incluso en muchos casos se instrumentaba mediante contratos de tercerización (*outsourcing*) de los servicios tecnología de la información.

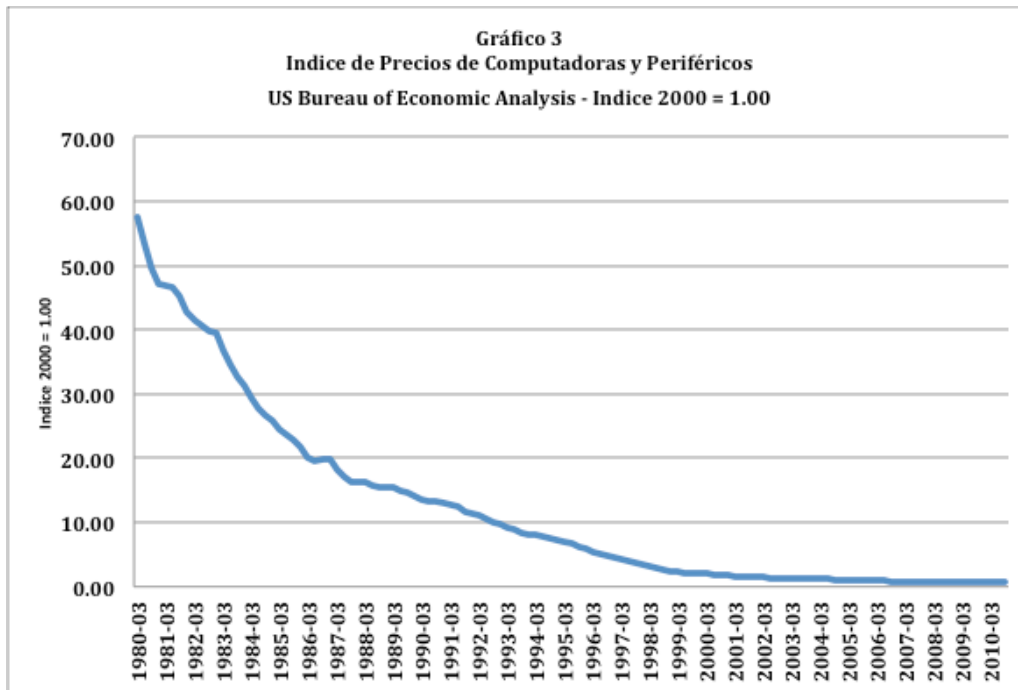
La llegada de las administraciones tributarias de América Latina y el Caribe a la era de la información se produce durante la segunda mitad de la década de los 90. A partir de este período comienza una migración de los grandes sistemas mainframe con software propietario a una arquitectura informática cliente servidor. Combinados con software de gestión y grandes inversiones en las comunicaciones, la nueva tecnología podía ser usada por miles de funcionarios en distintas zonas geográficas de los países. Cabe destacar que estos cambios tecnológicos estuvieron asociados a un proceso de reducción de costos sin precedentes de la tecnología, como lo resume la siguiente figura.

La modernización tecnológica: el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

En poco más de una década, la AFIP ha pasado de un nivel de informatización muy pobre al uso extensivo de recursos informáticos. Para dar una idea del cambio, se puede señalar que, en 1990, la entonces Dirección General Impositiva contaba con un mainframe IBM donde se realizaban fundamentalmente procesos diferidos por lotes (batch) y escasamente dos docenas de computadoras personales. Una década después, emplea varios grandes servidores centrales, unos 300 servidores distribuidos, y alrededor de doce mil estaciones de trabajo basadas en computadores personales. Casi la totalidad de la información de declaraciones juradas y pagos presentada por los contribuyentes se recibe hoy en medios electrónicos. Al cierre de cada jornada de operaciones, es posible determinar el estado de cumplimiento de los contribuyentes y accionar en consecuencia. Por el lado del control del comercio exterior, todas las operaciones clave del comercio exterior se realizan en línea, con disponibilidad durante las 24 horas. En los últimos años, la AFIP se ha destacado por contar con recursos humanos de primera línea en diversas áreas de tecnología de información, que le han permitido sostener una posición reconocida de liderazgo tecnológico entre las instituciones estatales de la Argentina.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2006)

El acceso a poderosas bases de datos facilitó el seguimiento de un número creciente de contribuyentes así como el cruce de información, permitiendo el desarrollo de herramientas más sofisticadas de gestión de riesgo. Por supuesto el acceso a la tecnología informática no fue privativo de la administración tributaria sino que benefició al conjunto de la sociedad. Este acceso, combinado con la revolución tecnológica en el campo de las comunicaciones ya señalada también benefició a los contribuyentes, quienes pudieron cumplir con sus obligaciones tributarias a través de internet, reduciendo sus costos de transacción.



La *Receita Federal do Brasil* fue pionera entre las administraciones tributarias en el empleo de internet para interactuar con los contribuyentes. Esta variable, la cual planteó desafíos importantes desde puntos de vista tan diversos como inversión en infraestructura de comunicaciones, seguridad de redes informáticas y firma electrónica ya es una práctica corriente entre las administraciones tributarias en la región y permitió a colocar a dichas administraciones en la frontera del desarrollo del gobierno electrónico en los respectivos países.

4. La Presión Fiscal Ajustada resultante: evolución y comparación internacional

En esta sección se examinará la P.F.A. observada en los países seleccionados de los últimos veinte años. El punto de partida es el concepto agregado, i.e. el valor total de la P.F.A. y posteriormente se examinarán sus distintos componentes: los ingresos tributarios del gobierno central y de los gobiernos sub-nacionales, desagregando por los principales impuestos, los ingresos de seguridad social y los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales cuando correspondan. Por último se presentará la

P.F.A. de los países seleccionados en el contexto de lo que ocurre con el promedio de los países de OCDE.

4.1 La evolución de la P.F.A. en los países seleccionados

Los países seleccionados realizaron un esfuerzo muy importante en términos de P.F.A. a lo largo de las últimas dos décadas, a punto tal que el paisaje fiscal observado en el 2010 es muy distinto al observable veinte años atrás.

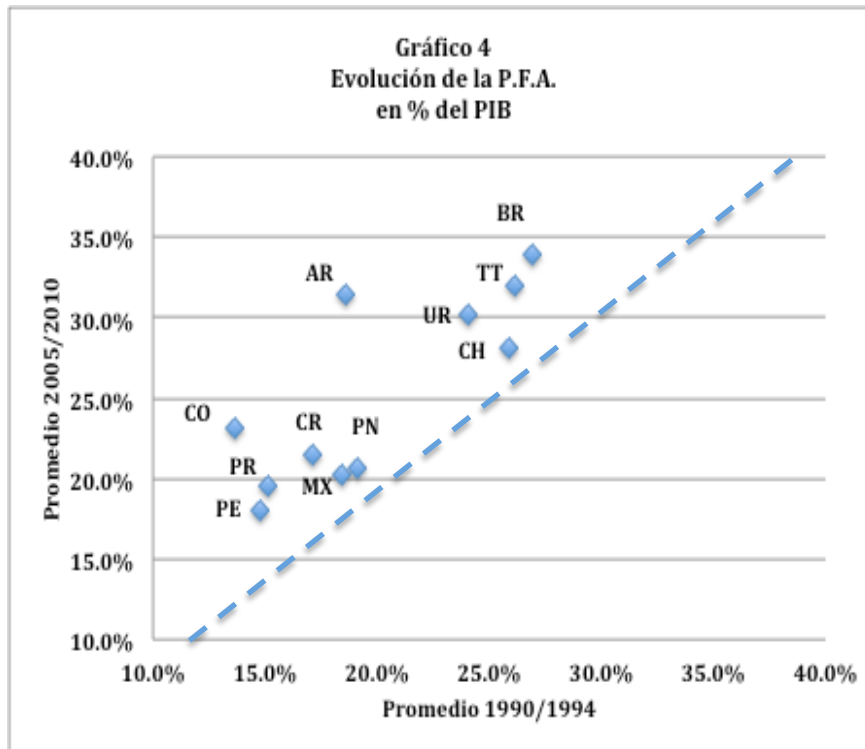
Cuadro 6						
Evolución de la Presión Fiscal Ajustada						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. Puntos	Var. %
					Porcentuales	
Argentina	18.56	22.79	24.31	31.52	13.0	69.8%
Brasil	26.88	27.40	31.51	33.91	7.0	26.1%
Chile	25.88	24.94	24.80	28.12	2.2	8.6%
Colombia	13.62	17.33	18.63	23.19	9.6	70.3%
México	18.45	17.67	18.80	20.17	1.7	9.3%
Perú	14.80	17.06	15.69	18.06	3.3	22.0%
Costa Rica	17.14	17.23	18.67	21.50	4.4	25.4%
Panamá	19.12	18.97	17.73	20.61	1.5	7.8%
Paraguay	15.08	17.79	18.52	19.52	4.4	29.4%
Trinidad & Tobago	26.14	23.80	29.18	32.05	5.9	22.6%
Uruguay	24.07	26.23	30.97	30.25	6.2	25.7%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT

Como se observa en el Cuadro 6, dos países aumentaron su P.F.A. en alrededor de 70% entre 2010 y 1990²⁴. Estos representan aumentos de recursos para los fiscos de Argentina y Colombia respectivamente de trece y diez puntos porcentuales del PIB en un período de apenas veinte años. Si bien los incrementos en los restantes países estudiados fueron menores, esto se debe en parte a que el punto de partida era más elevado. Aun así, los aumentos de P.F.A. de Brasil, Costa Rica, Paraguay, Perú, Trinidad Tobago y Uruguay se ubican en el intervalo del 20% al 30% en el período. Únicamente en Chile, México y Panamá se verifican aumentos de la P.F.A. de un dígito pero aún en estos casos los mismos son relativamente elevados, entre el 8% y el 9%.

²⁴Si bien la referencia es a años específicos en el texto, los datos presentados en el Cuadro 6 y la figura que lo acompaña, así como en los subsiguientes de la Sección 4, se han hecho sobre la base de promedios multianuales. Esto permite suavizar los efectos de valores puntuales que resultan poco representativos.

Este comportamiento no sólo es notable por su magnitud sino también por su persistencia. A lo largo de la década de los 90 y los primeros años de la siguiente, los aumentos de ingresos públicos fueron el resultado de medidas de ajuste introducidos para recomponer los equilibrios fiscales. Durante la mayor parte de la última década, dichos equilibrios se mantuvieron, en parte debido a que la P.F.A. se mantuvo e incluso siguió su tendencia ascendente. En gran parte esto se debió a que la clase política internalizó la importancia de asegurar ingresos fiscales elevados y robustos en el tiempo a fin de evitar el desgaste que los sucesivos ajustes macroeconómicos imprimieron a la gobernabilidad del sistema democrático.



El cambio de la P.F.A. entre el inicio y el final del período de análisis para los países analizados se puede sintetizar en forma gráfica, lo cual se hace en la figura precedente. Como se puede observar, una línea punteada de 45 grados corta el gráfico en dos partes iguales. A lo largo de esta línea los valores de las ordenadas igualan los de las abscisas. Por el contrario, cuando los valores se ubican a la izquierda de la línea punteada se verifica que las observaciones del período de 2005/2010, medidas en el eje de las ordenadas, superan las del período 1990/1994, medidas en el eje de las abscisas. La distancia vertical entre el valor observado y la línea de cuarenta y cinco grados indica cuántos puntos porcentuales se ha incrementado la P.F.A. (i.e. el incremento en términos absolutos).

Como se puede observar, los valores observados para la totalidad de los países se ubican a la izquierda de la línea punteada de 45 grados que atraviesa la figura. Los mayores aumentos se verifican en los casos de Argentina, Colombia, Brasil, Uruguay y

Trinidad & Tobago, mientras que la menor distancia con la línea punteada se da en los casos de Panamá, México, Chile y Perú.

4.2 La evolución de los ingresos tributarios

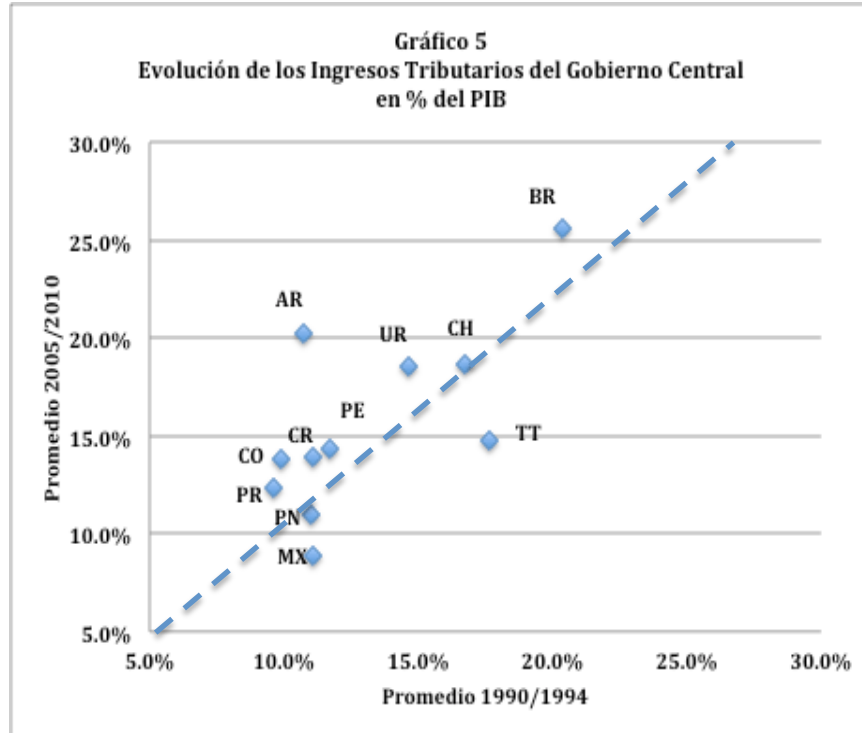
En la mayoría de los países analizados, el grueso del aumento de la P.F.A. que se señaló en la sub-sección 4.1 se debió a aumentos de los ingresos tributarios, y en particular de los impuestos administrados por el gobierno central. Este crecimiento sintetiza la preocupación con la suficiencia de recursos comentada previamente.

Tres países constituyen una excepción a este comportamiento: México, Panamá y Trinidad y Tobago. Como se puede ver en el Cuadro 7, la carga tributaria en términos del PIB de los tres fue menor al final del período que en 1990, lo cual fue compensado por los mayores ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Si bien los recursos naturales resultan gravitantes en todas las economías de América Latina y el Caribe, los tres casos citados junto con Paraguay son aquellos en los cuales los ingresos provenientes de recursos naturales representan una proporción mayor de la P.F.A. A pesar que resulta razonable explotar los recursos naturales de los cuales dispone un país, lo cierto es que el carácter no renovable de los recursos que alimentan a los fiscos de México y de Trinidad y Tobago y las proyecciones de producción declinante de hidrocarburos en el mediano plazo obligan a pensar en fuentes más sustentables de financiamiento fiscal.

Cuadro 7						
Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	10.74	12.76	15.49	20.26	9.51	88.5%
Brasil	20.35	20.57	24.36	25.59	5.23	25.7%
Chile	16.72	16.44	16.52	18.69	1.96	11.7%
Colombia	9.92	11.01	11.86	13.81	3.90	39.3%
México	11.08	9.98	10.52	8.88	(2.20)	-19.9%
Perú	11.73	13.30	12.57	14.34	2.62	22.3%
Costa Rica	11.08	11.25	12.41	13.97	2.90	26.2%
Panamá	11.03	10.82	9.13	11.00	(0.03)	-0.3%
Paraguay	9.60	11.53	10.73	12.31	2.72	28.3%
Trinidad & Tobago	17.65	17.17	15.62	14.78	(2.88)	-16.3%
Uruguay	14.65	16.07	17.40	18.56	3.90	26.6%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT

Por el contrario, en los casos restantes no sólo se verifica una mayor recaudación impositiva sino que este es el factor que explica la mayoría del incremento de la P.F.A., entre el 60% y el 95% según el caso. Únicamente en Colombia explica menos del 50% de dicho incremento pero aun así es el principal factor de crecimiento de esta variable.



A continuación pasaremos a explorar el papel que desempeñaron los principales impuestos en el aumento de la carga tributaria y su relación con la reforma tributaria explorada en la Sección 3. Luego se examinará el comportamiento de los dos restantes integrantes de la P.F.A.: los ingresos de seguridad social y los provenientes de recursos naturales.

4.2.1 La evolución del impuesto a la renta, a la propiedad y a las transacciones financieras

El impuesto a la renta es uno de los pilares de cualquier sistema tributario moderno²⁵. En esta oportunidad se lo presenta en forma conjunta con impuestos a la propiedad a cargo del gobierno central. Los principales impuestos incluidos bajo esta categoría son los impuestos sobre los activos y/o sobre el patrimonio neto, los cuales han ido desapareciendo en muchos de los sistemas tributarios de la región y el que grava las transacciones financieras, siguiendo el criterio de la OCDE en esta materia.

²⁵ Barreix y Roca (2007).

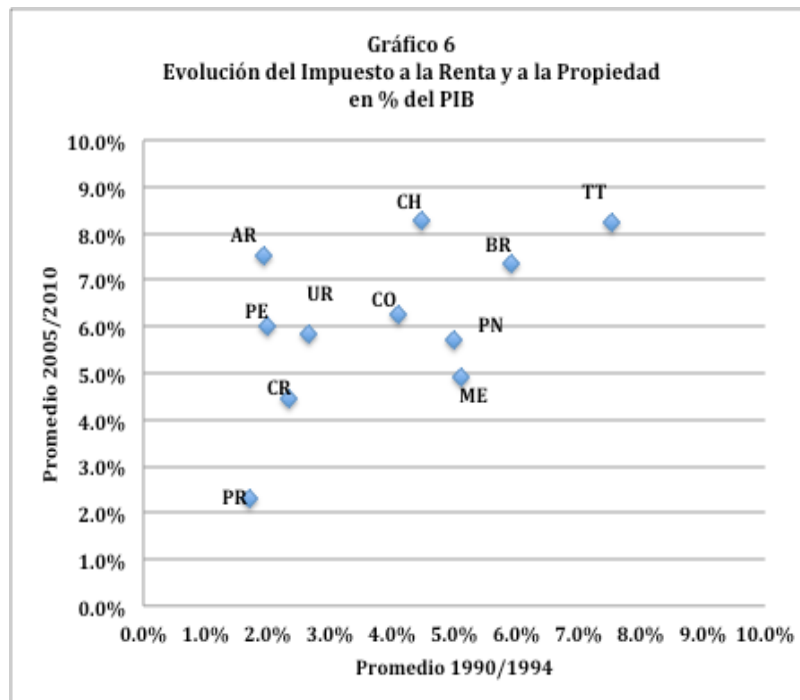
Cuadro 8						
Evolución del Impuesto a la Renta y a la Propiedad						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. Puntos	Var. %
					Porcentuales	
Argentina	1.93	3.20	5.65	7.52	5.59	289.2%
Brasil	5.93	4.96	6.88	7.34	1.41	23.8%
Chile	4.48	4.24	5.78	8.27	3.79	84.8%
Colombia	4.09	4.20	5.03	6.27	2.17	53.1%
México	5.11	4.42	4.79	4.91	(0.21)	-4.0%
Perú	1.99	3.41	3.73	6.00	4.01	201.9%
Costa Rica	2.33	2.73	3.54	4.45	2.12	90.7%
Panamá	4.99	5.16	4.56	5.74	0.75	15.0%
Paraguay	1.70	2.34	1.81	2.30	0.60	35.3%
Trinidad & Tobago	7.54	8.37	8.00	8.22	0.68	9.0%
Uruguay	2.67	4.30	5.10	5.84	3.17	118.8%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT

Medido en términos de su PIB, Chile y Trinidad y Tobago encabezan la recaudación del impuesto a la renta y a la propiedad en la región. Sin embargo, más allá de esta similitud, la recaudación del impuesto a la renta entre ambos países difiere en que en el caso de Chile tres de cada cuatro pesos recaudados provino de empresas²⁶ a lo largo del período 1990/2010. Esto contrasta con lo ocurrido en la nación del Caribe, donde el 55% del impuesto a la renta fue aportado por personas físicas y el restante por firmas.

El segundo hecho a destacar es que Brasil, Colombia, México y Panamá mantuvieron la tradición de una robusta recaudación de este tributo. Salvo el caso de México en el cual se registró una ligera caída de la recaudación en términos del producto entre 1990 y 2010, los restantes tres países presentaron aumentos entre el 0.75 y 2.12 puntos porcentuales del PIB.

²⁶ CODELCO, la empresa cuprífera estatal, aportó el 22% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas entre 1990 y 2010. Esto representó dos terceras partes de lo aportado por las personas físicas.



Por último, cuatro de los cinco países que presentaban la menor recaudación de estos impuestos a comienzos del período presentaron aumentos importantes de recaudación. En el caso de Argentina esta evolución positiva se explica por mejoras en la administración y diseño del impuesto, por rezagos en el tratamiento de la inflación tanto para personas físicas como jurídicas y por a la contribución del impuesto sobre las transacciones financieras²⁷.

En Costa Rica el aumento de la recaudación de los impuestos agrupados en este agregado se explica principalmente por el incremento del impuesto a la renta y en mucho menor medida por el comportamiento de los impuestos a la propiedad. Con respecto a la descomposición del aumento por tipo de contribuyente, si bien en términos absolutos las empresas siguen realizando los mayores pagos, en términos relativos el aumento mayor se verificó en las personas físicas. En Perú también se verificaron avances importantes en esta categoría, de manera similar a lo ocurrido con las reformas que encaró en el conjunto de su sistema impositivo.

Ciertamente la reforma del impuesto a la renta introducida por Uruguay en el 2006 resultó la más importante a nivel conceptual²⁸. Su elemento distintivo fue el tratamiento dual de los ingresos provenientes de los salarios y de las rentas financieras, lo cual permitió aumentar la recaudación aportada por las personas físicas en un punto y medio del PIB entre el 2006 y el 2008.

²⁷ A pesar que la contribución del impuesto sobre las transacciones financieras es importante, explicando casi el 28% del aumento de la recaudación de este rubro en el período de análisis, el aporte del impuesto a la renta es mayor, explicando dos de cada tres pesos del aumento de recaudación.

²⁸ Para una descripción de la reforma del impuesto a la renta de Uruguay ver Barreix y Roca (2007).

Aún con estos avances en la recaudación del impuesto a la renta en los países seleccionados, la misma resulta aún baja en términos internacionales en el caso de los impuestos a las personas físicas, las cuales se ubican entre el 2% y el 3% del PIB. Esta carga representa entre un 20% y un 30% del valor promedio de los países de la OCDE, o aproximadamente la mitad de la carga verificada en países como España y Portugal.

4.2.2 La evolución del Impuesto al Valor Agregado, de los selectivos al consumo y del comercio exterior

Como fuera señalado en la Sección 3, la reforma tributaria persiguió la racionalización y simplificación del sistema impositivo con el objetivo de aumentar la recaudación y facilitar su administración. En el campo de los impuestos indirectos esto requirió la eliminación de la mayoría de los impuestos selectivos al consumo y la reducción de los aranceles sobre el comercio exterior y su reemplazo por el IVA, un impuesto de base ancha y que más fácilmente se administra con una alícuota relativamente uniforme. En esta subsección se examinará la evolución de los tres impuestos, empezando por el IVA.

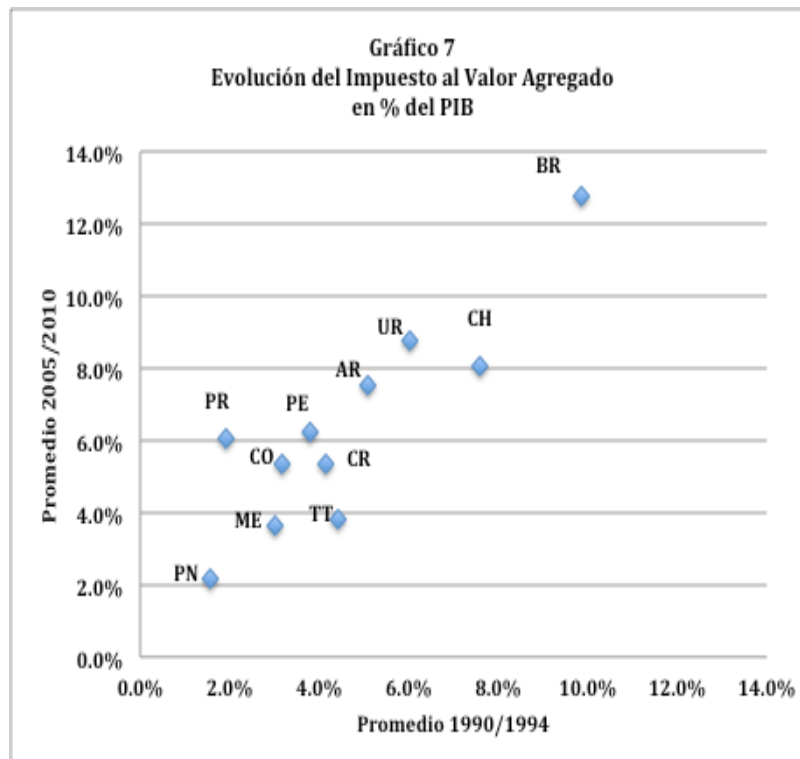
Brasil introdujo el IVA en 1967, siendo uno de los primeros países del mundo en adoptar el impuesto que se constituiría en el transcurso de las próximas décadas en uno de los pilares de un sistema tributario moderno. La iniciativa brasileña fue replicada en los países de la región, allanando el camino para reforma de los impuestos indirectos.

Cuadro 9						
Evolución del Impuesto al Valor Agregado						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. Puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	5.08	6.85	5.95	7.54	2.46	48.5%
Brasil *	9.86	10.07	12.62	12.80	2.94	29.8%
Chile	7.61	7.90	8.25	8.04	0.43	5.7%
Colombia	3.16	4.50	4.49	5.37	2.22	70.3%
México	3.02	3.03	3.44	3.63	0.61	20.3%
Perú	3.79	5.72	5.20	6.25	2.46	64.7%
Costa Rica	4.14	4.68	4.80	5.37	1.23	29.7%
Panamá	1.58	1.66	1.42	2.19	0.61	38.7%
Paraguay	1.92	4.77	4.67	6.05	4.13	214.9%
Trinidad & Tobago	4.44	4.29	3.79	3.80	(0.64)	-14.4%
Uruguay	6.02	7.11	7.47	8.78	2.77	46.0%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT
 (*) Incluye recaudación sub-nacional

Una de las diferencias entre la aplicación del impuesto en Brasil y en el resto del continente es que en dicho país fue una asignación tributaria de los gobiernos sub-nacionales mientras que en el resto de los países es una facultad del gobierno central²⁹. Esto introdujo no pocos desafíos en la administración del impuesto pero como veremos en la subsección 4.2.3 permitió dotar a los estados y municipios de Brasil de una fuente de ingresos propios significativa, la más importante entre sus pares en la región³⁰.

A diferencia de lo que ocurre con el impuesto a la renta, la recaudación del IVA en la región es elevada en términos internacionales. Brasil, encabeza la recaudación del IVA en la región, recaudando prácticamente trece puntos del PIB si se suman los tributos administrados por Estados y Municipios con otros a cargo del Gobierno Federal que presentan características de un impuesto al valor agregado. En un escalón menor a Brasil, en los países analizados se encuentra un grupo con una recaudación que se ubica en un intervalo del 5% al 9% del PIB e integrado por Uruguay, Chile, Argentina, Perú, Paraguay, Colombia y Costa Rica.



²⁹ Otros ejemplos donde el papel sub-nacional juega un papel protagónico son los Alemania y Canadá. En el primero la administración del IVA está a cargo del nivel intermedio (*Länder*), el cual coparticipa de la recaudación con el gobierno federal. En Canadá, el IVA es una facultad tributaria del gobierno federal. La agencia tributaria, *Canada Revenue Agency*, administra el impuesto en todo el territorio con excepción de Quebec, donde el servicio es prestado por la administración tributaria provincial.

³⁰ Rezende (2012) analiza los desafíos del IVA subnacional en Brasil y presentan una propuesta para superarlos.

Los elevados niveles de recaudación del IVA se han consolidado a lo largo de los últimos veinte años en la mayoría de los países analizados, no habiendo grandes discusiones respecto a su reformulación salvo el caso de adecuación analizado en Brasil y la discusión planteada en México en los últimos años. En efecto, el IVA no ha adquirido una participación significativa en este país, posiblemente porque las preocupaciones distributivas han dominado los debates tributarios. Sin embargo en los últimos años se han intensificado las discusiones parlamentarias y académicas en torno a la generalización de la base del tributo y la elevación de alícuotas, compensadas de manera de traer alivio a la población de menores recursos³¹.

Cuadro 10						
Evolución de los Impuestos Selectivos al Consumo						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	2.10	1.84	2.01	1.68	(0.41)	-19.7%
Brasil	2.30	1.76	1.57	1.43	(0.86)	-37.7%
Chile	1.81	1.79	1.71	1.47	(0.34)	-18.8%
Colombia *	1.37	1.18	1.28	1.13	(0.24)	-17.5%
México	0.65	0.42	0.44	0.44	(0.21)	-32.5%
Perú	3.57	2.12	2.00	1.24	(2.33)	-65.2%
Costa Rica	1.83	2.13	3.08	3.04	1.21	66.1%
Panamá	2.00	1.71	1.42	0.93	(1.07)	-53.5%
Paraguay	3.08	1.44	2.12	2.07	(1.01)	-32.7%
Trinidad & Tobago	3.21	2.79	2.13	1.07	(2.14)	-66.6%
Uruguay	3.48	3.11	3.50	2.53	(0.95)	-27.4%

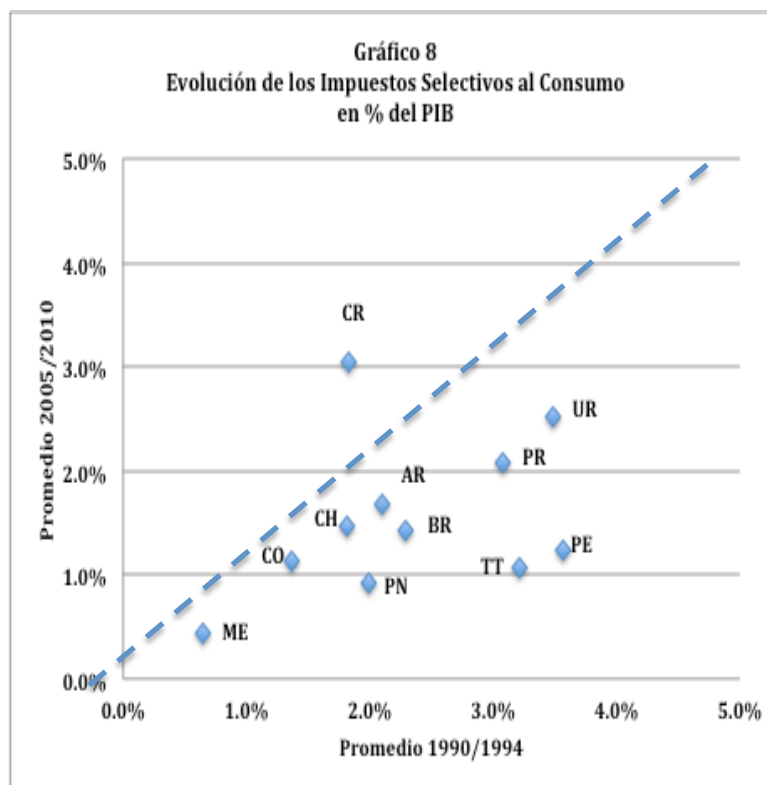
Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT
(*) Incluye recaudación subnacional

Si el IVA fue una de las caras de la búsqueda de neutralidad y la necesidad de simplificar el sistema tributario, la contracara fue la racionalización llevada a cabo con los impuestos selectivos al consumo. El resultado de esta racionalización fue un sistema de impuestos selectivos que gravó un grupo relativamente reducido de bienes con externalidades

³¹En Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012) se propuso una reforma del financiamiento del sistema de seguridad social de México mediante la extensión de la base imponible del IVA, la elevación de su alícuota y la reducción de impuestos a la nómina.

negativas con respecto a la salud (bebidas alcohólicas, carbonizadas y productos del tabaco), vehículos de transportes y autopartes y a los combustibles³².

Una particularidad de Colombia es que ha asignado estos impuestos al nivel subnacional, bajo las consideraciones de monopolio fiscal señaladas en la segunda sección de este trabajo al describir los criterios de la OCDE. La base de recursos es relativamente estrecha, sobre todo en lo que hace a los gravámenes sobre los alcoholes y tabaco, y se requiere una gran armonización en el diseño del impuesto para evitar procesos de contrabando entre las jurisdicciones subnacionales. Asimismo, la experiencia colombiana de sobretasas a la gasolina parece haber tenido resultados favorables y podría ser imitada a efectos de reducir las brechas verticales de financiamiento de los gobiernos subnacionales.



La caída en la recaudación de los selectivos al consumo se observa en la figura precedente, donde diez de los once países analizados se ubica por debajo de la línea de cuarenta y cinco grados.

La transición epidemiológica que han alcanzado la mayoría de los países de la región donde el creciente desafío de la salud pública son las denominadas enfermedades crónicas hace pensar que estos impuestos tendrán un rol creciente en el futuro. Sin

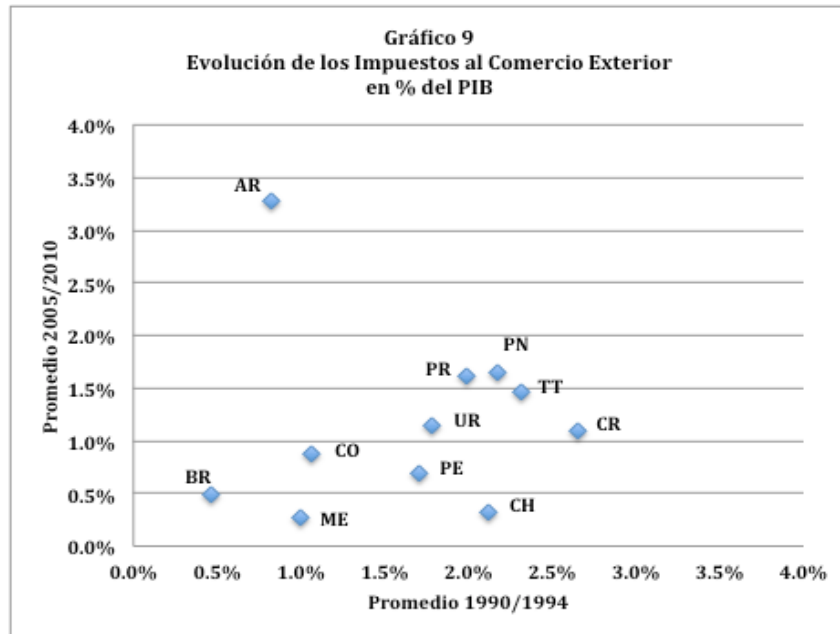
³²Uno de los justificativos a los impuestos selectivos a los combustibles ha sido las externalidades negativas sobre el medio ambiente que generan. Sin embargo, este factor no fue una consideración tomada en cuenta al definirse su tratamiento tributario original.

embargo, más allá de contribuir a desalentar el consumo de ciertos productos que se consideran dañinos para la salud, difícilmente la recaudación de los impuestos selectivos al consumo supere el rango del 3% al 4% del PIB³³.

Cuadro 11						
Evolución de Impuestos al Comercio Exterior						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	0.82	0.61	1.59	3.28	2.46	297.7%
Brasil	0.47	0.63	0.47	0.49	0.03	5.6%
Chile	2.12	1.75	0.45	0.33	(1.79)	-84.5%
Colombia	1.06	1.01	0.83	0.88	(0.18)	-17.1%
México	1.00	0.58	0.45	0.27	(0.73)	-73.0%
Perú	1.71	1.69	1.33	0.69	(1.02)	-59.7%
Costa Rica	2.65	1.62	0.94	1.09	(1.56)	-58.7%
Panamá	2.18	2.01	1.54	1.65	(0.52)	-24.1%
Paraguay	1.99	2.37	1.77	1.62	(0.37)	-18.7%
Trinidad & Tobago	2.32	1.51	1.49	1.47	(0.85)	-36.6%
Uruguay	1.79	1.07	1.07	1.15	(0.64)	-35.6%
Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT						

Los gravámenes al comercio exterior tuvieron una racionalización similar a los impuestos selectivos al consumo. En este caso se redujeron los niveles arancelarios y su dispersión, eliminándose simultáneamente las restricciones cuantitativas que afectaban al comercio internacional. El resultado fue un cambio significativo de los precios relativos a favor de los productos transables con el consiguiente impacto sobre la asignación de recursos de las economías.

³³Para una discusión de las enfermedades crónicas ver Glassman et al.(2010) y Rubinstein et al (2010).



La mayoría de los países eliminó los impuestos a las exportaciones. Sin embargo, como se mencionó previamente Argentina volvió a introducir estos gravámenes al abandonar el régimen de convertibilidad. La gran devaluación resultante encareció el precio de los productos transables, que en el caso de este país son principalmente de origen agropecuario. A raíz de la necesidad de moderar el impacto de las grandes devaluaciones sobre los precios y en particular de los alimentos y para generar recursos que contribuyeran a recomponer la solvencia fiscal se introdujeron impuestos a las exportaciones³⁴.

4.2.3 La evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales

La descentralización ocupó un lugar destacado en el debate latinoamericano durante la década del 90. Sus promotores destacaron sus efectos positivos sobre la gobernabilidad al desconcentrar la toma de decisiones, acercándolo a los ciudadanos. Del mismo modo, la descentralización reduciría la distancia que separaba a los responsables por la prestación de servicios sociales de sus beneficiarios finales y de esta manera mejorar la calidad de dichos servicios. Sin embargo, la mayor asignación de facultades de gasto al nivel subnacional contrastó con el escaso avance respecto a las asignaciones tributarias subnacionales. Esa asimetría se materializó en desequilibrios verticales de financiamiento los cuales fueron cubiertos mediante transferencias del gobierno central de los recursos que recaudaba. Posiblemente los mayores avances registrados en materia de ingresos se dieron a nivel de la administración tributaria subnacional, las cuales a grandes rasgos siguieron los procesos de modernización de sus pares de la jurisdicción nacional que fueron comentados en la subsección 3.1.2 de este documento.

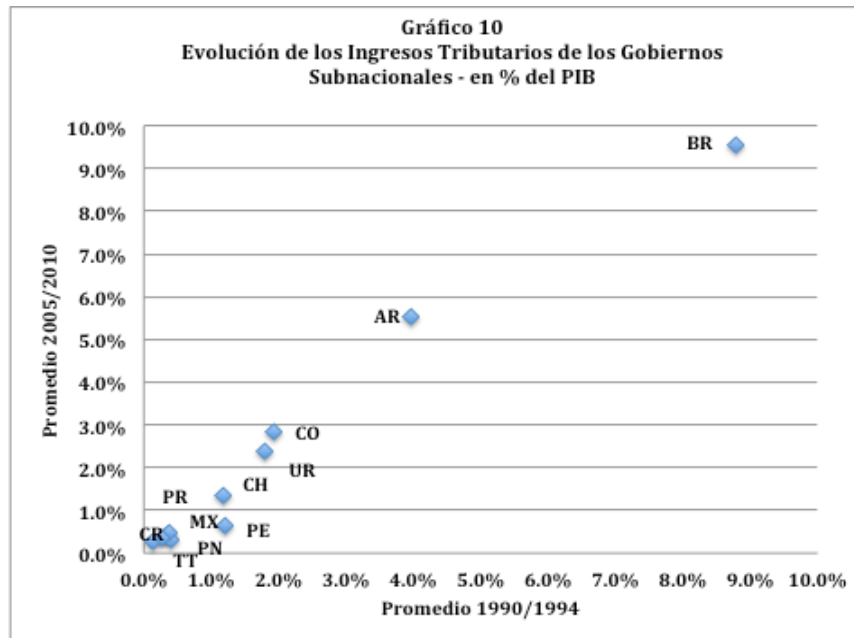
³⁴La introducción de los impuestos a las exportaciones también ha sido justificado por la facilidad de su administración (Strurzeneger 2006). Sin embargo se debe prestar atención a su diseño para evitar consecuencias indeseadas (ver Barreix, Benítez, Bès y Velayos 2012).

En la actualidad únicamente Brasil y Argentina presentan una recaudación tributaria significativa, del orden del 9.6% y 5.6% del PIB respectivamente. En ambos casos el principal impuesto en términos de recaudación es cuestionado por la literatura tributaria. La objeción en el caso brasileño es que el IVA se administra de manera más eficiente de forma centralizada y en el caso argentino se refiere a los efectos adversos que generan los impuestos en cascada. Sin embargo, la subsistencia de ambos impuestos, a pesar de más de dos décadas de cuestionamientos, no parece seriamente comprometida. Esto pone de manifiesto la dificultad que tiene modificar los componentes de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Cuadro 12						
Evolución de los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Subnacionales						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	3.95	5.03	4.90	5.55	1.60	40.4%
Brasil *	8.79	8.41	9.14	9.56	0.78	8.8%
Chile	1.19	1.41	1.36	1.33	0.14	12.1%
Colombia **	1.93	2.37	2.38	2.83	0.90	46.8%
México	0.34	0.30	0.35	0.44	0.10	29.7%
Perú	1.22	1.29	0.62	0.63	(0.58)	-47.9%
Costa Rica	0.12	0.16	0.24	0.26	0.13	106.4%
Panamá	0.41	0.38	0.35	0.31	(0.10)	-23.5%
Paraguay	0.37	0.44	0.49	0.49	0.12	33.2%
Trinidad & Tobago	0.27	0.68	0.43	0.36	0.08	29.5%
Uruguay	1.81	1.70	1.47	2.37	0.56	30.9%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT
 (*) Incluye IVA recaudado por Estados y Municipios
 (**) Incluye Selectivos al Consumo recaudado por Departamentos y Municipios

Los otros dos países que tienen ingresos tributarios subnacionales de una cierta consideración son Colombia y Uruguay. El primero se mencionó al describir la evolución de los impuestos selectivos al consumo.



4.3 La evolución de los ingresos de seguridad social

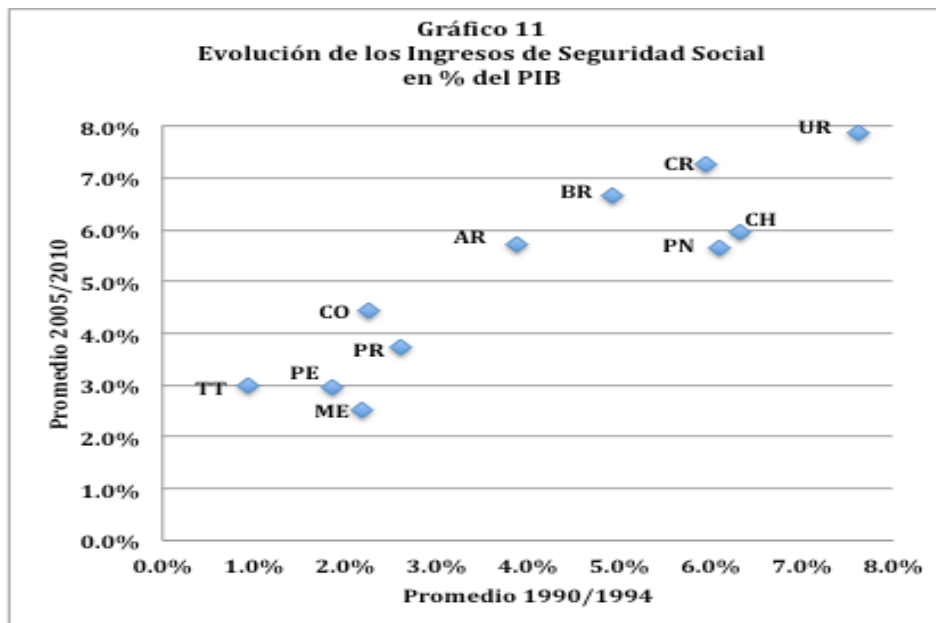
Los ingresos de seguridad social están compuestos por aportes obligatorios a los sistemas públicos y de gestión privada. En este último caso, como fuera señalado en la segunda y la tercera sección, la región tiene una rica experiencia en la gestión privada de sistemas de seguridad social que cubren fundamentalmente beneficios de salud y de jubilaciones. Un número grande de países encaró reformas en sus sistemas de jubilaciones durante la década del 90 al perseguirse objetivos múltiples de sanear las finanzas públicas, reducir la creación de pasivos contingentes del sector estatal y favorecer la creación de mercados de capitales donde las administradoras de fondos de pensión invirtiesen los activos de los cotizantes. La mayoría de estos sistemas presentan problemas de baja cobertura de beneficiarios y de niveles bajas de prestaciones, las cuales llevaron a algunos gobiernos a introducir modificaciones al sistema (Chile) e incluso revertir la reforma previsional (Argentina)³⁵.

³⁵ La participación privada se mantuvo en el caso del sector salud.

Cuadro 13						
Evolución de los Ingresos de Seguridad Social en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94	
					Var. Puntos	Var. %
					porcentuales	
Argentina	3.87	5.01	3.92	5.71	1.84	47.6%
Brasil	4.92	5.39	6.03	6.65	1.73	35.2%
Chile	6.33	6.35	5.72	5.95	(0.38)	-6.0%
Colombia	2.26	4.16	3.77	4.44	2.18	96.1%
México	2.18	2.33	2.61	2.51	0.33	15.1%
Perú	1.85	2.47	2.50	2.95	1.10	59.3%
Costa Rica	5.94	5.83	6.03	7.27	1.32	22.2%
Panamá	6.09	6.44	5.94	5.64	(0.45)	-7.4%
Paraguay	2.61	3.31	3.40	3.72	1.11	42.4%
Trinidad & Tobago	0.95	1.45	6.39	2.99	2.05	216.2%
Uruguay	7.61	7.76	7.06	7.87	0.26	3.5%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT

La seguridad social moviliza magnitudes significativas de recursos en la actualidad, y la demanda de financiamiento se intensificará en el futuro a medida que la expectativa de vida de la población aumente y se consolide la transición epidemiológica mediante la cual toman preeminencia las enfermedades crónicas. Ambos fenómenos se darán en el contexto de un cambio demográfico mediante el cual crecerá el número de jubilados en relación al de los trabajadores activos.



En este contexto, cargas fiscales del 5% al 8% del PIB como registran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay pueden resultar insuficientes para financiar las demandas futuras del sistema. Se van a requerir mayores recursos, seguramente ampliando las fuentes, una disminución de los beneficios o combinaciones de ambas medidas. Es de destacar que los restantes países incluidos en este estudio deberán hacer esfuerzos mayores que los realizados en la actualidad para financiar el sistema en la medida que sus sociedades demanden mínimos estándares de bienestar para sus clases pasivas. En este caso propuestas como la presentada por Antón, Hernández y Levy (2012) pueden ser una alternativa de los formuladores de política.

4.4 La evolución de los ingresos provenientes de recursos naturales

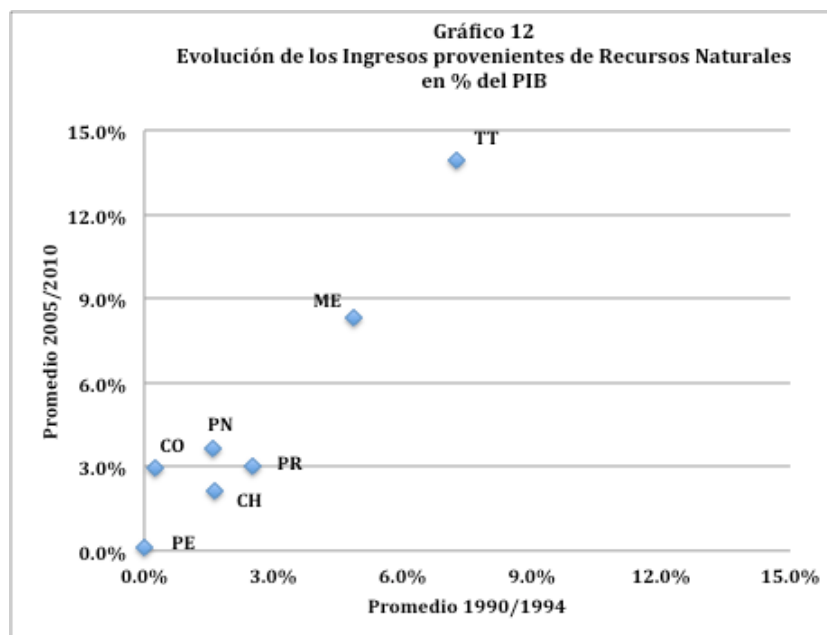
El título de esta subsección merece una aclaración debido a la importancia de los recursos naturales en todas las economías de la región. En este caso se está refiriendo al ingreso que recibe directamente el Estado mediante un pago de un tributo, canon, regalía o tarifa a raíz de la explotación de un recurso natural³⁶. Ejemplos de estos recursos son los mineros o los hidrocarburos, pero también pueden tener carácter renovable como es el caso de las represas hidroeléctricas que Paraguay comparte con Argentina y con Brasil o el canal interoceánico que explota Panamá.

Cuadro 14						
Evolución de los Ingresos provenientes de Recursos Naturales						
en % del PIB						
	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2004	2005/ 2010	2005/10 vs 1990/94 Var. puntos porcentuales	Var. %
Chile	1.64	0.74	1.60	2.15	0.51	31.2%
Colombia	0.27	0.45	1.50	2.95	2.68	1003.1%
México	4.85	5.06	5.32	8.34	3.49	71.9%
Perú	-	-	-	0.13	0.13	n/a
Panamá (*)	1.60	1.34	2.30	3.67	2.07	129.7%
Paraguay	2.50	2.52	3.89	2.99	0.49	19.6%
Trinidad & Tobago	7.26	4.50	6.74	13.92	6.66	91.6%

Fuente: Cálculos propios sobre Base de Datos BID/CIAT
 (*) Incluye ingresos del Canal de Panamá y tasa única de sociedades

³⁶ Se podría señalar que los impuestos a las exportaciones que aplica Argentina también debería figurar en este rubro. Sin embargo, habitualmente estos tributos se clasifican dentro de los que gravan al comercio exterior. Además, en el caso de Argentina alcanza la totalidad de la producción exportada (i.e. también las manufacturas) aunque con alícuotas diferenciadas.

La disponibilidad de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales ha sido identificada como uno de los factores que disuaden el cobro de impuestos por los gobiernos, retrasando de esta manera la formación de ciudadanía y el desarrollo de un país. Por estas razones algunos autores consideran que dichos recursos constituyen una maldición (*resource curse*)³⁷. En forma simplificada el argumento es que la tributación establece un vínculo entre el gobernante y los ciudadanos mediante el cual éstos aportan los recursos requeridos para financiar los servicios prestados por el estado lo cual les da un incentivo para demandar calidad en los mismos y para participar cívicamente en la designación y control de sus gobernantes. De acuerdo a esta postura los gobernantes preferirán evitar la movilización de recursos mediante la tributación en la medida que dispongan de ingresos alternativos (por ejemplo los provenientes de la explotación de recursos naturales) para así evitar el control ciudadano.



Sin querer profundizar esta discusión, la experiencia revela que no se puede descartar que la generación de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales puede haber desestimulado el desarrollo de la tributación en los casos de México, Panamá y Trinidad Tobago durante el período de análisis de este trabajo. El caso de México y el de Panamá es el de países con una P.F.A. relativamente baja, del orden del 20% del PIB, en contraste con el de Trinidad y Tobago que tiene una P.F.A. doce puntos porcentuales mayor. Sin embargo, la preocupación no se debe únicamente al posible desaliento tributario que puede haber sido generado por los recursos naturales. El mayor problema es que éstos, tanto en el caso de México como en el de Trinidad y Tobago, se tratan de hidrocarburos, un recurso no renovable y cuyos principales yacimientos se encuentran en una etapa declinante de producción. En caso que no se detecten nuevos yacimientos se plantean desafíos importantes para las finanzas públicas de ambos países en el transcurso de la próxima década.

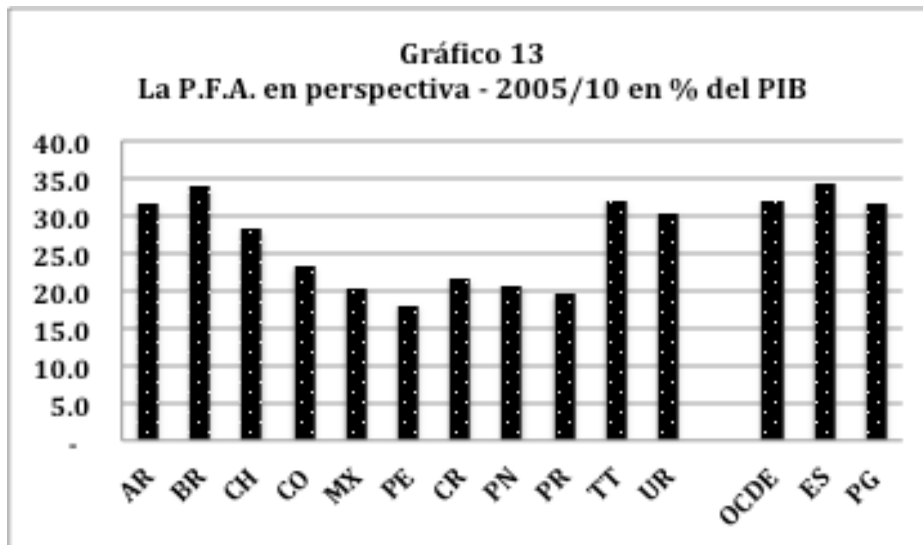
³⁷Para una discusión sobre este tema ver Moore (2007).

4.5 La P.F.A. de los países seleccionados: una comparación con el promedio de los países que integran la OCDE

Luego de examinar los cambios registrados en la presión fiscal en los países seleccionados surge la necesidad de poner en contexto la situación alcanzada en relación con lo que ocurre en países que gozan de un marco de ingresos fiscales consolidado. En esta subsección nos proponemos hacerlo con el promedio de los países que integran la OCDE. También se harán referencias específicas a dos países miembros de la OCDE, España y Portugal, por las raíces históricas comunes con la mayoría de los países de América Latina, las cuales posiblemente incidan en sus culturas tributarias. Por último examinamos brevemente la existencia de convergencia entre la P.F.A. de los países seleccionados y la de los países de la OCDE.

4.5.1 La P.F.A. de los países analizados en perspectiva

En la siguiente figura vemos que la variabilidad que existió en la P.F.A. promedio para el período 2005/2010 en los países analizados. Si bien en todos los casos fue inferior al promedio de la OCDE en el mismo período, se puede clasificar a cinco de los países analizados (Argentina, Brasil, Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay) como teniendo una elevada P.F.A., comparable con la de los países de la OCDE y los de España y Portugal. En los restantes casos analizados la P.F.A. es significativamente inferior, del orden del 40% al 50% menor³⁸.



La siguiente pregunta que nos formulamos es cómo se comparan los pilares de la P.F.A., el impuesto a la renta, el IVA o los ingresos que financian la seguridad social, de los países seleccionados de la región con los de la OCDE. Los siguientes tres gráficos nos permiten responder estas dudas.

³⁸ Las cifras agregadas de la OCDE se refieren a un promedio ponderado de los países miembros de la entidad. La ponderación se hizo en base al PIB.

Aun usando para los países de la región una definición amplia del impuesto a la renta, la cual incluye impuestos a la propiedad y a las transacciones financieras, y a pesar de los progresos realizados a lo largo de las últimas dos décadas, se observa una enorme brecha con lo recaudado a través de este pilar por el promedio de los países de la OCDE. La diferencia se acorta únicamente en los casos de Trinidad & Tobago y Chile, los países con mejor desempeño entre los países seleccionados de la región.

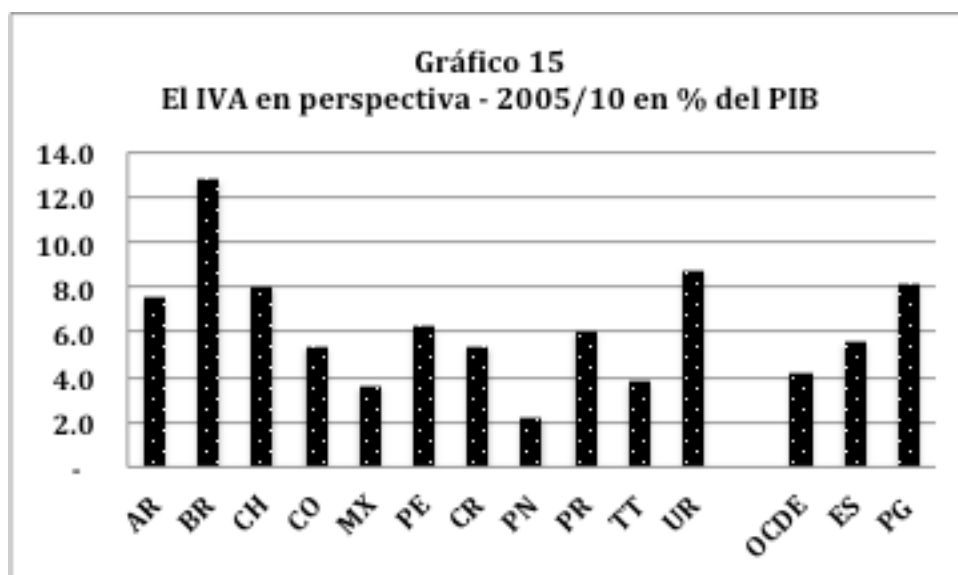
Si bien la carga del promedio de la OCDE pareciera un objetivo lejano, alcanzar la contribución del impuesto a la renta de España y Portugal pareciera una meta alcanzable para la mayoría de los países estudiados en el próximo quinquenio. Cumplir esta meta nos obligará a distinguir entre lo aportado por las empresas y por los individuos por este impuesto. Debido a que lo pagado por las firmas por concepto a la renta está en línea con lo que se verifica internacionalmente y no ocurre lo mismo con los individuos, el esfuerzo mayor se deberá dar en estos últimos, lo cual planteará costos políticos no menores para los gobiernos.



La comparación resulta mucho más favorable para los países de la región cuando vemos lo recaudado por el IVA. A través de las reformas comentadas, los sistemas tributarios pudieron transitar de un sistema complejo que descansaba en la imposición de consumos específicos y las importaciones hacia uno que grava al consumo de manera más general. Esto le ha dado un carácter más robusto al sistema tributario de los países seleccionados, si bien lo ha hecho vulnerable a críticas respecto a su equidad. Con respecto a esta última crítica, es interesante destacar que la recaudación del IVA de los países escandinavos, los países de mayor equidad en la distribución del ingreso del mundo, excede con creces al promedio de la OCDE y se ubica entre el 9% y el 10% del PIB. Esto debería desmitificar que la desigualdad latinoamericana se explica principalmente por la preponderancia del IVA en el sistema tributario. Esto no debe sorprender ya que el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política

fiscal y no únicamente sobre los impuestos y mucho menos sobre uno sólo de ellos, por más significativo que éste sea³⁹.

Asimismo, el impacto relativamente regresivo del impuesto puede ser neutralizado e incluso revertido a través de la focalización del gasto en bienes, servicios y transferencias en los segmentos de menor ingreso de la población. Esto es la propuesta que hacen Barreix, Bés y Roca (2010 y 2011), luego de examinar los impactos regresivos del IVA, la cual consiste en compensar a los deciles inferiores de la distribución del ingreso por el peso que representa el impuesto sobre una canasta de consumo tipo de dichos deciles.



Por último, un elevado grado de formalidad de las actividades económicas observable en la mayoría de los países de la OCDE les ha permitido financiar sistemas de seguridad social de cobertura universal mediante impuestos sobre la nómina. Esto no ha sido posible en las economías analizadas, donde coexiste un mercado de trabajo formal con otro donde el cumplimiento de la legislación laboral, e impositivo, es menor. Esto explica el dispar acceso a los beneficios de la seguridad social en nuestra región, frente a la disponibilidad universal de los mismos en el mundo desarrollado.

³⁹ Ejemplos de un marco fiscal progresivo es el que presentan Goñi y otros (2008) para el caso de un conjunto de países europeos. Sin embargo, frecuentemente la magnitud y/o la focalización del gasto no alcanza a revertir estructuras tributarias regresivas con lo cual la política fiscal no contribuye a mejorar la distribución del ingreso en un país. Este es el resultado encontrado por Barreix, Bés y Roca (2009) para los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En última instancia, la progresividad o regresividad de la política fiscal de un país es una cuestión empírica que refleja los acuerdos políticos de una sociedad.

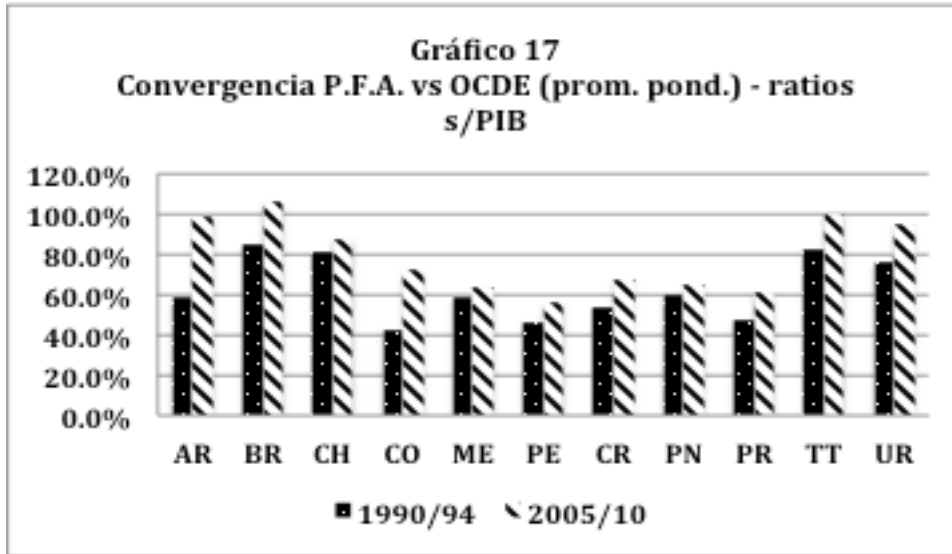


La existencia de informalidad y la competencia comercial con otras zonas geográficas en vías de desarrollo anticipa que los recursos necesarios para alcanzar una amplia cobertura de beneficiarios difícilmente se alcance intensificando la aplicación de impuestos sobre la nómina. Por el contrario, alcanzar este objetivo de mayor cobertura requerirá combinaciones de impuestos generales, afectaciones presupuestarias y la adecuación de los incentivos en la organización del sistema de seguridad social.

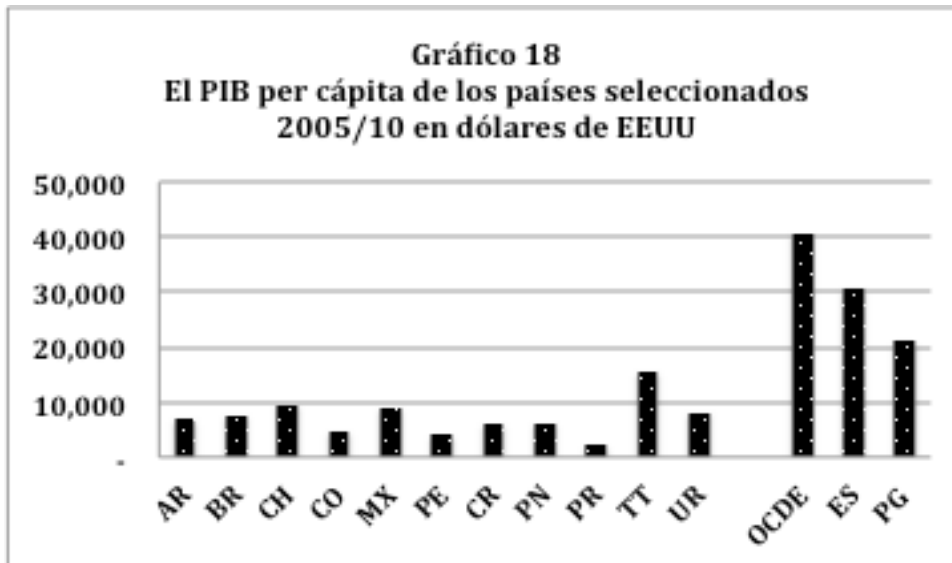
4.5.2 La P.F.A. de los países seleccionados y de la OCDE: hay convergencia?

Las comparaciones internacionales deben abordarse con cautela por un conjunto de razones, entre las que sobresalen la diferencia en las estructuras económicas y en la riqueza de los países, falta de sincronización de los ciclos económicos, etc.. Asimismo, mucho se ha escrito respecto del desarrollo de un país, el tamaño de su economía y la manera como esto incide no sólo en el nivel de la carga tributaria sino también en su composición. Con estas advertencias en esta subsección se examinará el grado de convergencia que existió durante el período de análisis entre la P.F.A. de los países analizados y la presión fiscal del promedio de países de la OCDE.

El gráfico 17 nos presenta el cociente entre la PFA de cada país y el promedio de la OCDE para los períodos 1990/94 y 2005/10. Se verifica que en todos ha aumentado este cociente. En cinco de estos países, Argentina, Brasil, Colombia, Trinidad y Tobago y Uruguay, este aumento ha sido muy significativo. El segundo punto a destacar es que en Argentina, Brasil, Trinidad y Tobago y Uruguay los recursos con los cuales cuenta el Estado para desarrollar sus actividades, en términos del PIB de estos países, son comparables con los del promedio de los países de la OCDE e incluso en el caso de Brasil los supera.

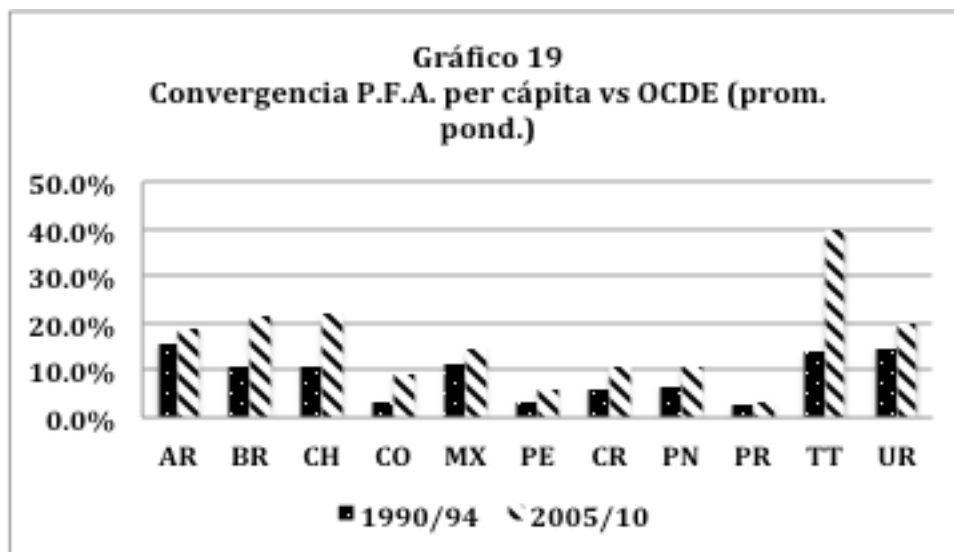


Sin embargo, resulta evidente que en términos nominales la diferencia entre los ingresos fiscales de ambos grupos de países se mantiene. Esto se debe a que si bien los países analizados pueden tener una mayor carga sobre el PIB, dicho PIB es un monto menor. Para entender esto se presenta el siguiente gráfico en el cual se observa que el PIB per cápita de Trinidad y Tobago y de Paraguay, el mayor y el menor de los analizados en este trabajo, representa apenas el 40% y casi el 6% respectivamente del promedio de la OCDE. Aún en el caso de Portugal, con un PIB per cápita significativamente menor al promedio de la OCDE, estos porcentajes alcanzan el 77% y el 11% respectivamente.



Una vez planteada la diferencia de escala de las economías resulta clara la diferencia entre la contribución per cápita que realizan los contribuyentes. El punto es que si bien en términos del PIB los recursos del Estado convergieron a lo largo de estos últimos

veinte años, en términos financieros la convergencia ha sido más modesta. Esto se puede verificar en el gráfico 19. En éste se presenta el cociente entre la P.F.A. nominal per cápita de los países analizados y el promedio de los que forman la OCDE. La diferencia entre las economías hace que si bien se han registrado progresos, los recursos con que cuentan los Estados de la región siguen siendo una fracción pequeña de los que disponen los de OCDE⁴⁰.



5. Resumen y conclusiones

A lo largo de las últimas dos décadas se han revisado los paradigmas del desarrollo y del papel del estado en la mayoría de los países de la región. Como consecuencia de esta revisión y de los cambios verificados en la economía internacional, el principal de los cuales ha sido la creciente importancia de China, los países de América Latina y el Caribe han vivido grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales.

El sistema impositivo no ha permanecido ajeno a estas transformaciones. Luego de una racionalización intensa del mismo que se completó al promediar la década del 90 y que privilegió la neutralidad de las decisiones económicas frente al sistema tributario y la simplicidad para favorecer su administración, la mayoría de los países analizados registró incrementos importantes en la carga tributaria en los últimos diez años.

Estos aumentos fueron complementados por alzas de consideración en los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, los cuales fueron beneficiados por los mejores términos de intercambio de las materias primas registrados en décadas.

⁴⁰ El Anexo de este trabajo contiene gráficos similares para cada uno de los pilares tributarios: impuesto a la renta, IVA e impuestos que financian la seguridad social.

Por su parte, los cambios introducidos en el financiamiento del sistema de pensiones tuvieron un enorme impacto fiscal. En este sentido, varios países de la región pasaron de un sistema de reparto administrado por el Estado a otro mixto donde pensiones mínimas con garantía Pública se complementarían con aportes obligatorios a cuentas de capitalización individual a cargo de administradoras privadas de fondos de pensiones.

Estas tres fuentes, la tributaria, la proveniente de recursos naturales y la destinada a financiar el sistema de seguridad social, constituyen la Presión Fiscal Ajustada o P.F.A. La P.F.A. y sus tres componentes constituyen a nuestro juicio el indicador relevante al momento de analizar la carga fiscal de los países de América Latina y el Caribe y de realizar comparaciones internacionales.

Si bien este concepto presenta diferencias con respecto al adoptado por otras entidades multilaterales como se viera en la sección dos, las mismas deben verse como complementos que permiten reflejar con mayor precisión la realidad de la región, y posiblemente también la de otros continentes donde los recursos naturales desempeñen un papel importante en la estructura económica.

Pasemos ahora a los principales hechos observados. La primera característica de la P.F.A. de los países analizados es que presenta una gran variabilidad. Hay un grupo de países encabezados por Brasil y acompañados por Argentina, Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay que tiene una P.F.A. elevada, entre 28% y el 34% del PIB. Hay otro grupo con ingresos en torno al 20% e integrado por Colombia, Costa Rica, México y Panamá mientras que Perú y Panamá tuvieron una P.F.A. inferior al 20% del PIB.

En segundo lugar, en todos los países analizados se observó un incremento en la P.F.A. a lo largo de las dos décadas de análisis. Algunos países como Argentina y Colombia elevaron su P.F.A. en más de diez puntos porcentuales de su PIB, lo cual representa incrementos del orden del 70% entre el inicio y el final del período. Las subas del grupo que registra aumentos intermedios, integrado por Brasil, Costa Rica, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay, fue más moderado, del orden del 20% al 30%. En varios casos esto se debió a que el punto de partida era superior, habiendo menos margen para el alza del P.F.A..

En tercer lugar, el mayor valor de la P.F.A. de algunos países les permitió alcanzar niveles comparables al promedio de los países que integran la OCDE, algo impensable veinte años atrás. Se observó de este modo un proceso de convergencia de la P.F.A. a un mayor nivel. Aún en los países con una P.F.A. muy inferior al promedio de los países de la OCDE, los aumentos señalados en el párrafo anterior permitieron acompañar el proceso de convergencia. Sin embargo, en términos nominales subsisten las diferencias, las cuales se deben al menor PIB per cápita de las economías de los países analizados de la región.

En cuarto lugar y ya entrando a la composición de los ingresos tributarios, si sumamos los ingresos provenientes del impuesto a la renta, a la propiedad y a las transacciones financieras, se observó un fuerte incremento en estos gravámenes directos a lo largo del período. Sin embargo y a pesar de esta alza, lo recaudado a través de este instrumento dista mucho del potencial, principalmente para las personas físicas. En un continente

que se caracteriza por una elevada concentración del ingreso resulta imprescindible aumentar la participación del impuesto a la renta de los individuos en el total.

Por el contrario, la recaudación del IVA en la mayoría de los países analizados se compara favorablemente con la observada en el promedio de los países que integran la OCDE. A lo largo de las últimas dos décadas el IVA se ha consolidado como uno de los pilares de la recaudación, como corresponde en un sistema tributario moderno. La contracara de esto ha sido la menor importancia relativa de los impuestos selectivos al consumo, limitados a la imposición de los bienes con externalidades negativas sobre la salud y el medio ambiente, y la de los gravámenes sobre el comercio exterior. La excepción en este caso ha sido Argentina, que volvió a introducir impuestos a las exportaciones luego del colapso del régimen de convertibilidad.

La quinta observación se refiere a los impuestos subnacionales, sobre los cuales no se registran cambios significativos a lo largo de las últimas dos décadas. Esto ha consolidado sistemas tributarios con escasa participación de la recaudación subnacional con excepción de Brasil (9.6% sobre el PIB) y en menor medida de Argentina (5.6 % sobre el PIB). Los principales instrumentos tributarios empleados por ambos países, el IVA y el impuesto sobre los ingresos brutos respectivamente, no resultan adecuados desde el punto de vista de diseño del sistema tributario. En el tema de tributación subnacional está casi todo por hacerse en la región.

La referencia a los ingresos que financian la seguridad social constituye la sexta observación. En este caso, la experiencia de los países analizados en la gestión privada de aportes obligatorios a los sistemas de seguridad social que cubren servicios de salud y de jubilaciones aconsejó apartarse del tratamiento que el tema recibe en las estadísticas de algunas entidades multilaterales. Cabe señalar que cargas fiscales del 5% al 8% del PIB como registran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay pueden resultar insuficientes para financiar las demandas futuras del sistema de seguridad social. Es de destacar que los restantes países incluidos en este estudio deberán hacer esfuerzos mayores que los realizados en la actualidad para financiar el sistema en la medida que sus sociedades demanden mínimos estándares de bienestar para sus clases pasivas.

La octava observación se refiere a los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Su disponibilidad puede haber disuadido el cobro de impuestos por los gobiernos de México, Panamá y Trinidad y Tobago. Esto se observa con frecuencia en las economías dotadas de lo que la literatura denomina *resource curse*. Esto se verificaría tanto en México y Panamá, países con una P.F.A. relativamente baja, del orden del 20% del PIB respectivamente, como en el de Trinidad y Tobago que tiene una P.F.A. de 12 puntos porcentuales mayor. La preocupación no se limita al posible desaliento tributario que los recursos naturales puedan haber causado sino al hecho que tanto en el caso de México como en el de Trinidad y Tobago se trata de recursos no renovables y cuyos principales yacimientos se encuentran en una etapa declinante de producción, mientras que los nuevos van a requerir la adopción de tecnologías sustancialmente más costosas.

La última observación corresponde a la modernización de la administración tributaria. Esta ha desempeñado un factor determinante para obtener los resultados comentados. A lo largo de veinte años, las administraciones tributarias de la región abandonaron las estructuras organizacionales por impuestos, reemplazándolas por otras que giraban alrededor de funciones hasta las estructuras diseñadas alrededor del cliente (contribuyente) que prevalecen en la actualidad. La mayor autonomía financiera y de gestión que acompañó el proceso de fortalecimiento institucional se manifestó en la incorporación masiva de tecnología, aprovechando los adelantos verificados en esta materia a lo largo de los últimos veinte años y colocando a estas entidades en la vanguardia del gobierno electrónico en los respectivos países.

Bibliografía

Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform and Social Insurance*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2007), Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta. Revista de la CEPAL, (92). Santiago

Barreix, Alberto, Benítez, Juan Carlos, Bès, Martín y Velayos, Fernando y (2012), "Impuestos Heterodoxos". Capítulo a ser incluido el Informe del BID "Development in the Americas: The Future of Fiscal Revenue (2013)", Washington D.C.

Barreix, Alberto; Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2009). Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>

Barreix, Alberto, Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2011), "Resolviendo la Trinidad Imposible de los impuestos al consume: El IVA Personalizado". Publicado en Reforma Fiscal en América Latina – qué fiscalidad para que desarrollo? Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds). Fundación Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) en colaboración con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Barreix, Alberto, Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2010), "El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres.". Madrid. http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478

Bés, Martín (1996). *La Reforma Tributaria* publicado como el Capítulo 3 de la 2da parte del Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bés, Martín, (2008), "Tax Systems and Tax Reforms in Latin America: Argentina" publicado como capítulo de país de "Tax Systems and Tax Reforms in Latin America" Routledge International Studies in Money and Banking. Bernardi, Luigi, Barreix, Alberto, Marenzi, Laura and Profeta, Paola (eds).

BID (1996), "Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID (2006), "Apoyo Institucional de la AFIP – Informe de Terminación de Proyecto", Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=707891>

Burguess, Robin and Stern, Nicholas (1993), "Taxation and Development" Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, June pp. 762-830.

CIAT/BID/CAPTAC-DR (2012), “El Estado de la Administración Tributaria en América Latina 2006-2010”,

<http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/administraciontributaria.html>

Da Costa, Rita, Laiglesia, J.R de, Martínez, E. y Melguizo, A. (2011) “The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America”. OECD Development Centre Working Paper 295, OECD, Paris.

Da Silva, Gerson Augusto (1972), “A Política Tributária como instrumento de desenvolvimento”. Escola de Administração Fazendária, 2ª edição, Brasília, 2009.

Garcimartín, Carlos (2012), “Análisis de la Base de Datos del BID-CIAT”, mimeo, Washington D.C.

Glassman, Amanda, Gaziano, Thomas A., Bouillon Buendia, César Patricio and Guanais de Aguiar Frederico C. (2010) “Confronting The Chronic Disease Burden In Latin America And The Caribbean” *Health Affairs*, 29, no.12 (2010):2142-2148

<http://content.healthaffairs.org/content/29/12/2142.full.html>

Goñi, Edwin; López, J. Humberto; Servén, Luis (2008). “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”. Washington: World Bank.

IMF (1992), “Improving Tax Administration in Developing Countries”, Richard M. Bird and Milka Casanegra de Jantscher, eds. Washington D.C..

Keen, Michael (2012), “Taxation and Development – Again”, Working Paper 12/220. International Monetary Fund, Washington D.C.

Moore, Mick (2007), “How Does Taxation Affect the Quality of Governance?” *Tax Notes Int'l*, Vol. 47, Number 1. July.

OCDE/CEPAL/CIAT (2012) “Estadísticas tributarias en América Latina”, OECD Publishing. París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>

Pita, Claudino (1993) “La reforma tributaria en América Latina en la década de los ochenta”. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Serie de Documentos de Trabajo N° 164. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Rezende, Fernando (2012), “ICMS: Gênese, Mutações, Atualidade, e Caminhos para a Recuperação – Vol. 2” Fundação Getúlio Vargas, Serie FGV Projetos, Rio de Janeiro.

Rubinstein Adolfo et al. (2010), “Estimation of the burden of cardiovascular disease attributable to modifiable risk factors and cost-effectiveness analysis of preventative interventions to reduce this burden in Argentina”. *BMC Public Health* 10; 627

<http://www.biomedcentral.com/1471-2458/10/627>

Struzzeneger, Federico (2006), "Justificando una estructura impositiva 'distorsiva'," Indicadores de Coyuntura N° 464, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

US Supreme Court (1927) "COMPANIA GENERAL DE TABACOS DE FILIPINAS v. COLLECTOR OF INTERNAL, 275 U.S. 87 (1927) -"

Anexo 1

Indicadores de convergencia entre países analizados y OCDE por pilares: ratios sobre el PIB y en términos per cápita

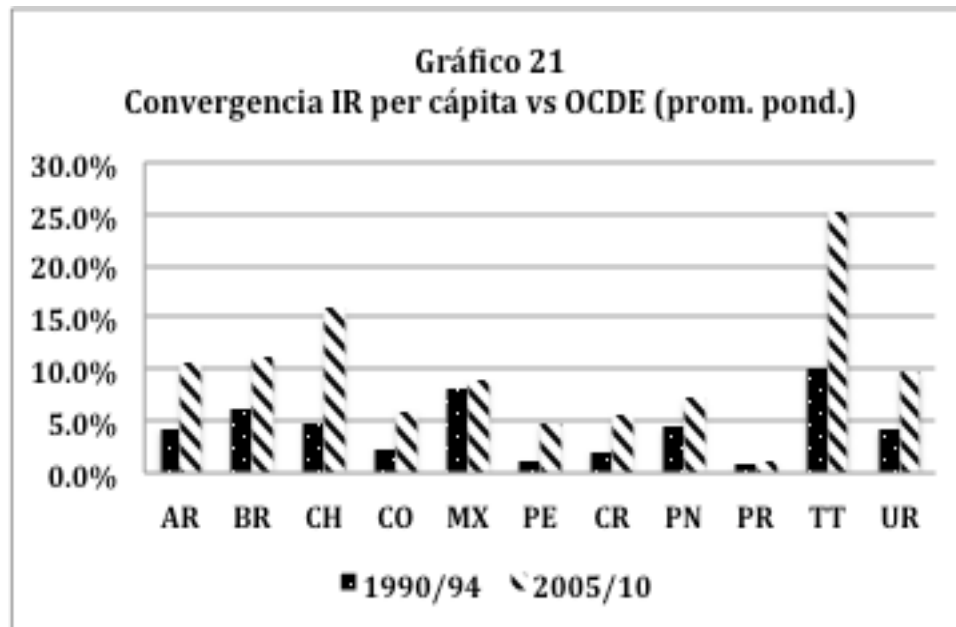
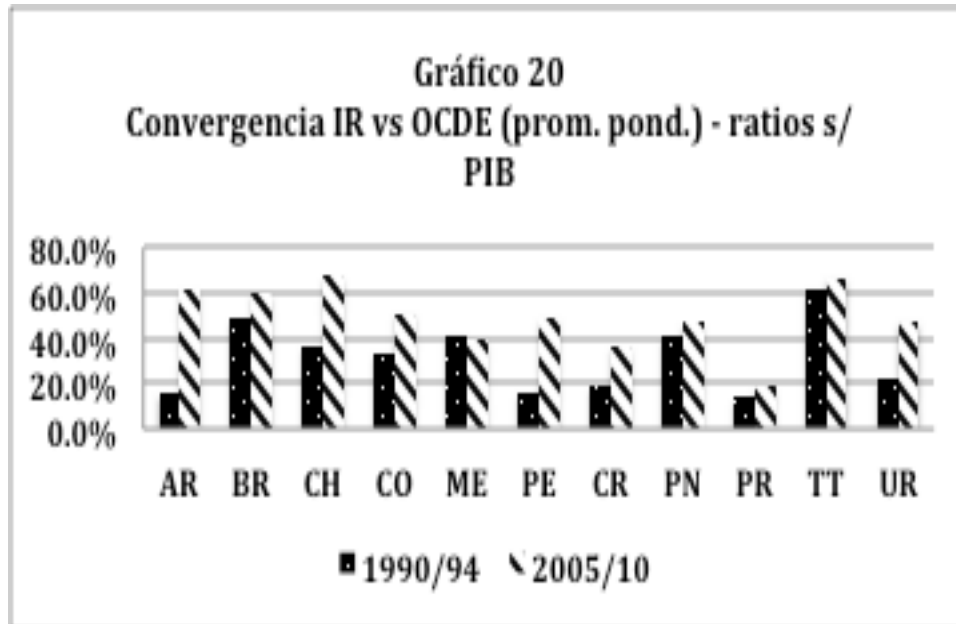


Gráfico 22
Convergencia IVA vs OCDE (prom. pond.) - ratios s/ PIB

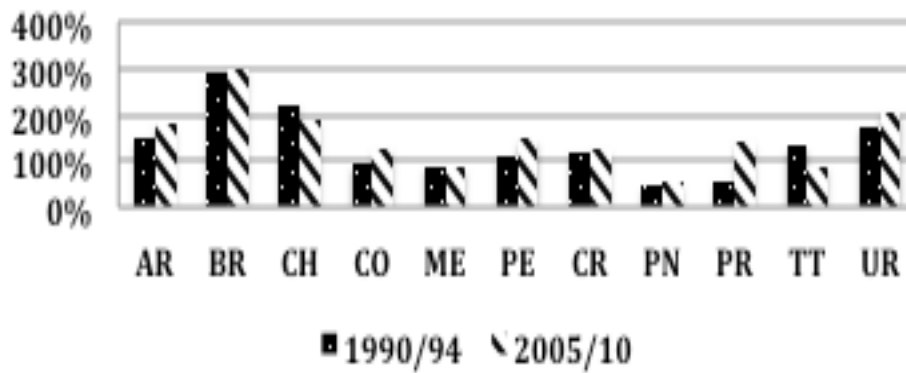


Gráfico 23
Convergencia IVA per cápita vs OCDE (prom. pond.)

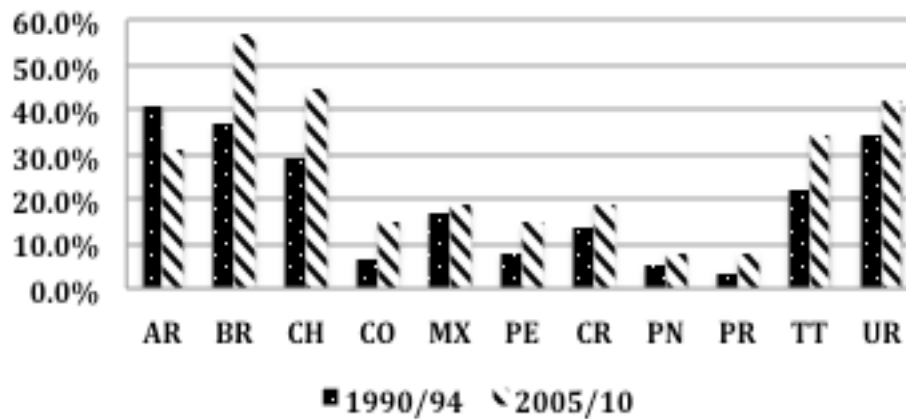


Gráfico 24
Convergencia Imp. Seguridad Social vs OCDE
(prom. pond.) - ratios s/PIB

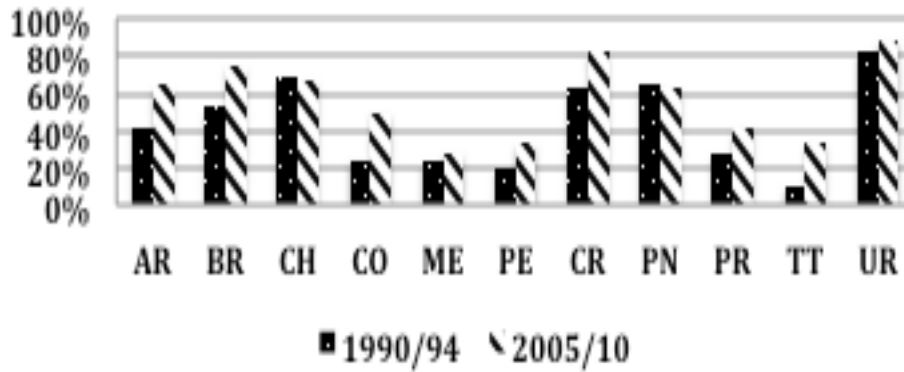


Gráfico 25
Convergencia Impuestos p/Seguridad Social per
cápita vs OCDE (prom. pond.)

