

Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

5

OCTUBRE
2019



CIAT

LA PRESIÓN FISCAL EQUIVALENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Un análisis de los hechos
estilizados durante
la última década

Agnes Rojas
Dalmiro Morán



La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe

**Un análisis de los hechos estilizados
durante la última década**

Serie: *Documentos de Trabajo*
ISSN 2219-780X

La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe Un análisis de los hechos estilizados durante la última década

DT-05-2019

Agnes Rojas y Dalmiro Morán

© 2019 Banco Interamericano de Desarrollo - BID

© 2019 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

Propiedad Intelectual

“Copyright © [2019]. Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”) y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (“CIAT”). Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando reconocimiento al BID y CIAT. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de la obra que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID y CIAT para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID y CIAT, estará sujeta a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta licencia CC-IGO.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del CIAT, BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.”

Resumen Ejecutivo

El presente informe acompaña a la actualización de la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) de América Latina y el Caribe para el período 1990-2018, en el marco del proyecto de trabajo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). La PFE es una metodología novedosa de cálculo de la presión fiscal en ALC, la cual busca medir de una manera más precisa la totalidad de los recursos recaudados por los países de la región, que bajo las metodologías tradicionales suele ser subestimada. La PFE está conformada por cuatro componentes: i) los ingresos tributarios del gobierno general incluyendo aquellos de los gobiernos subnacionales; ii) las contribuciones a regímenes públicos de la Seguridad Social; iii) las contribuciones obligatorias a regímenes privados de Seguridad Social; y iv) los ingresos no tributarios provenientes de actividades de explotación de recursos naturales.

Los datos para el año 2018 permiten comprobar la continuación de una tendencia creciente del nivel promedio de la presión fiscal en ALC. Con la metodología tradicional, la presión fiscal (PF) de ALC, que incluye ingresos tributarios y contribuciones a la seguridad social (CSS) públicas, alcanzó el 23.3% del PIB en el 2018, lo que representó un leve incremento respecto del año anterior (23.0% en 2017). Considerando la metodología de la PFE¹ se suman 1.9 puntos porcentuales del PIB a la carga fiscal en 2018, alcanzando el 25.2% del PIB con un incremento de 4 décimas respecto de 2017.

El sostenido incremento de la presión fiscal tradicional (PF) se ha apoyado fundamentalmente en los tres pilares fiscales de la región como son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR) y las contribuciones de la Seguridad Social (CSS) de carácter obligatorio con sus variantes de regímenes públicos y privados. Desde 1990 hasta 2018, el pilar fiscal “IVA”², el pilar

1 Los promedios regionales y subregionales no incluyen a Venezuela para los años más recientes (2016-2018) por falta de información oficial. Por falta de información, se ha supuesto que los datos para Cuba en 2018 son equivalentes a los registrados en 2017 (último dato disponible) en relación al PIB respectivo.

2 El pilar fiscal “IVA” se refiere, principalmente, a los ingresos tributarios asociados al tributo homónimo. Sin embargo, en algunos casos este ítem incluye además otros impuestos generales sobre bienes y servicios.

fiscal “ISR”³, las CSS públicas y las CSS privadas crecieron 3.4 puntos porcentuales del PIB (87.0%), 2.7 puntos del PIB (77.5%), 1.6 puntos del PIB (59.5%), y 0.7 puntos del PIB (317.5%), respectivamente. En el último quinquenio (2013-2018) el crecimiento de la PFE fue de solo 1 punto del PIB, equivalente a un alza del 4.1%. El IVA y el ISR crecieron tan solo 4.8% (7.3% del PIB en 2018) y 11.8% (6.3% del PIB), mientras que los ingresos por recursos naturales disminuyeron 51.9% (1.0% del PIB) aunque muestran una leve recuperación en los últimos dos años que han contribuido al mencionado aumento de la PFE en ALC.

A nivel de subregiones se observan diferencias tanto en el nivel actual como en la evolución reciente de los recursos fiscales. En términos de la PF tradicional, en 2018 el Caribe fue el líder en la región (28.3% del PIB), seguido del Mercosur, Chile y México (24.3% del PIB), la Comunidad Andina (20.8% del PIB), y finalmente Centroamérica y la República Dominicana (18.9% del PIB). En cuanto a la PFE, el ranking no varía entre subregiones. En el último quinquenio (2013-2018) los países del Caribe fueron los que más aumentaron su PF tradicional (4.1 puntos del PIB), en tanto que las demás subregiones crecieron todas en un rango de 0.5-1.4 puntos del PIB. Para la PFE, el desempeño es similar y el Caribe tuvo el mayor crecimiento (3.0 puntos del PIB), mientras que la Comunidad Andina y Venezuela redujeron su carga fiscal total en 0.9 puntos del PIB.

A nivel de países sobresalen las grandes brechas existentes en cuanto al nivel de la PFE. Cuba presenta la mayor carga fiscal de la región (42.4% del PIB) y la menor, Guatemala (11.8% del PIB). Analizando el ordenamiento de los países de acuerdo con el nivel de la PFE y tomando como referencia la última actualización de esta base de datos que llegaba al año 2015, se comprueba un fuerte retroceso en el ranking regional de Bolivia, Trinidad y Tobago, Argentina y Paraguay. Al contrario, se destaca el avance del Uruguay consolidándose como el país de mayor carga tributaria de América Latina (sólo superado por Cuba). Adicionalmente, el promedio regional se ha visto incrementado por la incorporación de países tales como Cuba, Guyana y Jamaica dentro de la base de datos de la PFE.

3 El pilar fiscal “ISR” incluye, además de la recaudación tributaria neta vinculada al Impuesto sobre la Renta tanto para personas físicas como personas jurídicas, otros gravámenes directos sobre los ingresos del gobierno central o subnacional.

Cuando se analizan las estructuras tributarias por grupos de países, se observan similitudes y diferencias según el impuesto que se analice. En cuanto al pilar fiscal “IVA”, la recaudación es variable entre países y es liderada por el Caribe (8.7% del PIB) y el Mercosur, Chile y México (8.3% del PIB). Les siguen la Comunidad Andina (7.0%) y Centroamérica y República Dominicana (5.4%). En el ISR también se observan diferencias marcadas. El Caribe recauda por este concepto el 8.0% del PIB, casi tres puntos por encima de la Comunidad Andina (5.2% del PIB, último lugar en la región). En las CSS públicas, Mercosur, Chile y México muestran la recaudación más sólida en el marco del régimen público (5.3% del PIB) y también en las CSS privadas (1.9% del PIB). Todos los grupos de países recaudan ingresos por recursos naturales, siendo la Comunidad Andina -aún sin considerar a Venezuela- la región que más recaudó en 2018 (2.1% del PIB).

Estas brechas se amplían cuando se analizan los países de manera individual. Las mayores cifras de recaudación del pilar fiscal “IVA” corresponden a Cuba⁴ (18.5% del PIB), Brasil⁵ (12.5% del PIB) y Argentina⁶ (11.5% del PIB), y las menores a México (3.9% del PIB) y Panamá (2,3% del PIB). En cuanto al ISR, Trinidad y Tobago recauda 11.3% del PIB, seguido de Cuba (10.3%), Guyana (9.9%) y Jamaica (8.7%). En 2018, las CSS públicas en Uruguay y Brasil alcanzaron el 10.1% y 8.4% del PIB, mientras que Perú solo recauda el 2.0% del PIB. En regímenes privados, Chile lidera la recaudación regional con 4.7% del PIB. En cuanto a los recursos naturales, 19 países de la región reciben ingresos fiscales no tributarios a partir de esta fuente y, en 2018, los que más recaudaron⁷ fueron Bolivia (4.5% del PIB), México (4.2% del PIB) y Trinidad y Tobago (3.4% del PIB). En el Cuadro 1 del Anexo al final de este documento, se detalla la composición de la PFE por países para el año 2018.

La región continúa acercándose a los niveles de recaudación de la OCDE, aunque con menor impulso en los últimos años. Desde 1990, el mayor esfuerzo fiscal y contextos favorables externos les han permitido a los países de ALC acercarse y converger a la presión fiscal de los países de la OCDE. En 1990 la PFE de ALC representaba el 54.9% de la carga tributaria de la OCDE y, en 2017, el 69.8%.

4 Se refiere al Impuesto sobre Circulación y sobre Ventas. Dato correspondiente al año 2017.

5 Considerando los impuestos COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal).

6 Incluye el IVA (nacional) y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (provincial).

7 Sin considerar a Venezuela por falta de información oficial.

Desde 2010 se observa un estancamiento en la convergencia de la PFE con la de OCDE, lo que coincide con un entorno internacional adverso y la reducción de la demanda por los recursos naturales de ALC. La importancia de estos recursos para la región se demuestra cuando excluimos de la comparación la recaudación por la explotación de recursos naturales, pues la convergencia regional disminuye.

Si se mide la convergencia con OCDE por tipo de impuesto, los resultados son heterogéneos.

El mayor acercamiento regional se ha producido en el pilar fiscal “IVA”, donde se recauda al mismo nivel de la OCDE, y para el Caribe y el Mercosur, Chile y México, la recaudación incluso sobrepasa la de la OCDE. En el ISR el desempeño no ha sido tan favorable y se recauda algo más de la mitad de la OCDE (52.0%), siendo el Caribe y el Mercosur los que han impulsado esta modesta convergencia. La menor convergencia en el ISR se explica por el bajo rendimiento obtenido en la recaudación del ISR de personas naturales, que para OCDE alcanza un promedio de 8.6% del PIB y para ALC tan sólo el 2.1%. En CSS la convergencia con OCDE también es reducida. Si consideramos solamente las CSS públicas, el promedio de ALC sólo representa el 42.3% del valor medio para la OCDE; si en ALC se suman las CSS privadas la situación mejora llegando a representar el 51.8% de lo que recauda OCDE en promedio.

La tendencia favorable general en ALC es resultado de varias tendencias internacionales de reforma tributaria que han encontrado su correlato en los países de la región durante la última década.

Desde mediados de los años 2000 se observa una revalorización del potencial del ISR en los sistemas tributarios de la región, especialmente del gravamen que recae sobre las personas físicas. Con el caso pionero de Uruguay en 2006, varios países han logrado adoptar un sistema de imposición dual con el objetivo de ampliar la base tributaria del ISR y gravar las rentas de capital que se encontraban exentas en la mayoría de los casos. En el ISR de personas jurídicas el foco de atención ha estado puesto en el control de las operaciones e ingresos generados por empresas multinacionales que gracias a una serie de estrategias de planificación fiscal han contribuido a la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios hacia el exterior. En cuanto al IVA, los últimos avances se relacionan con los desafíos que plantea la economía digital. Asimismo, en los últimos años un gran número de países de la región han intentado y logrado introducir reformas en los impuestos selectivos a determinados bienes cuyo consumo se considera nocivo, ya sea para la salud pública como para el medio ambiente.

Agradecimiento

Este informe ha sido realizado por los consultores Agnes Rojas y Dalmiro Morán, a solicitud del CIAT y en cumplimiento del contrato correspondiente. No obstante, las opiniones aquí vertidas no comprometen la posición de las entidades contratantes CIAT y BID ni sus miembros o directores y son de exclusiva responsabilidad de los autores. El trabajo fue revisado por Jerónimo Roca y supervisado por Santiago Diaz de Sarralde (CIAT) y Alberto Barreix (BID) y contó con el importante apoyo de recopilación de las administraciones de los países involucrados y de funcionarios de ambas instituciones en los países. Los autores agradecen especialmente la colaboración de Juan Carlos Benitez y Rene Orozco del Centro de Desarrollo de la OCDE y de los siguientes profesionales: Julio A. López (CIAT), Juan Carlos Gómez Sabaini (consultor argentino), Mónica Calijuri (BID), José Siñani (MEFP, Bolivia), Álvaro Nina (MEFP, Bolivia), José Roberto Afonso (consultor brasilero y FGV, Brasil), Rodrigo Octávio Orair (IFI - Senado Federal, Brasil) y Gabriel Gdalevici Junqueira (Tesouro Nacional, Brasil), Michael Hanni (CEPAL, Chile), María Bernardita Moraga Armijo (SII, Chile), Natalia Quiñones (DIAN, Colombia), Pastor Sierra (DIAN, Colombia), José Galindo (DNP, Colombia), Jorge Muñoz (MH, Costa Rica), María Dolores Almeida (consultora ecuatoriana), Luis Campos (MH, El Salvador), David Alvarado (SEFIN, Honduras), Andrea Gregory (TAJ, Jamaica), José Luis Trejo Porras (SHCP, México), Francisco Abea (MHCP, Nicaragua), Emma Isaza (MEF, Panamá), Agenor Olivardía (Contraloría General, Panamá), Carlos Garcimartín (BID), Humberto Colman y Viviana Casco (MH, Paraguay), Fidelia Pérez (MH, República Dominicana), Edgar Morales (DGII, República Dominicana), Victoria Magallanes (DGI Uruguay), Stella Landeira (INE, Uruguay)".

Índice

Introducción	9
1 Definiciones preliminares: el concepto de “presión fiscal equivalente” y sus implicancias	10
2 Evolución del nivel de la PFE en los países de ALC: logros y obstáculos generales a pesar de la gran heterogeneidad regional	15
3 Estructuras tributarias en ALC: diferencias, similitudes y convergencia por grupos de países	21
4 Tendencias recientes de reforma tributaria a nivel regional: algunos casos destacables	29
Metodología de la Información	
Base de datos CIAT-BID- Actualización al año 2018	
Informe de Tareas y notas aclaratorias de los países relevados	34

Introducción

El presente informe acompaña a la actualización de la **base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) de América Latina y el Caribe para el período 1990-2018**, en el marco del proyecto de trabajo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Si bien a lo largo de las últimas décadas ha sido posible identificar rasgos y tendencias comunes entre los distintos países que la componen, América Latina y el Caribe (ALC) es eminentemente una región muy heterogénea en numerosas dimensiones. Esta cualidad ha atentado, históricamente, contra la comparabilidad de los casos observados a través de los estándares convencionales y de las variables económicas generalmente utilizadas a tales efectos. En ese sentido, la PFE es una metodología novedosa de cálculo de la presión fiscal en ALC, y busca medir de una manera más precisa la totalidad de los recursos recaudados por los países de la región, que bajo las metodologías tradicionales suele ser subestimada. Esta metodología, al incorporar elementos estructurales del financiamiento público de los países de ALC, también permite estandarizar y hacer más comparable la presión fiscal entre países y regiones.

En los próximos párrafos, se define el concepto de PFE y se exponen los resultados globales de la última actualización, describiendo tendencias en los niveles y las estructuras de los ingresos fiscales, comparando entre subregiones de ALC y con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, finalmente, señalando algunas de las más recientes tendencias de reforma tributaria a nivel regional.

1 Definiciones preliminares: el concepto de “presión fiscal equivalente” y sus implicancias

La carga tributaria o “presión tributaria” de un país es aquella variable definida por el monto de recursos monetarios que un determinado país logra captar a partir de la aplicación de un conjunto de diferentes impuestos y otros instrumentos similares los cuales, en general, constituyen la base fundamental de financiamiento del Estado. De manera convencional, este indicador suele estar expresado con relación al PIB de cada país para asegurar una unidad de medida comparable.

Sin embargo, por una numerosa serie de factores de distinta índole, la importancia de los sistemas tributarios puede verse relativizada cuando existen otras fuentes alternativas de recursos públicos o distintas configuraciones de las funciones básicas del Estado en los distintos países. Así, por ejemplo, la disponibilidad amplia de recursos naturales -sean éstos de naturaleza renovable o no renovable- dentro de los límites geográficos y políticos de un determinado territorio puede permitir a algunos de estos países complementar el financiamiento público a partir de la instrumentación de regímenes fiscales para la apropiación estatal de una parte de las rentas generadas en las actividades vinculadas a los mismos (el caso más conocido es el vinculado a la explotación económica de los yacimientos de hidrocarburos y minerales con gran valor comercial a nivel internacional).

En una línea similar, la existencia de amplios sistemas públicos de seguridad social en determinados países requiere del abastecimiento de un caudaloso flujo de recursos tributarios que asegure su adecuado funcionamiento y su sostenibilidad financiera. Empero, esto contrasta con otros países que

han optado por introducir sistemas privados -no menos amplios- de capitalización individual, tanto en el área de salud como de previsión social, que reemplazan, complementan o compiten con la alternativa de un esquema público¹.

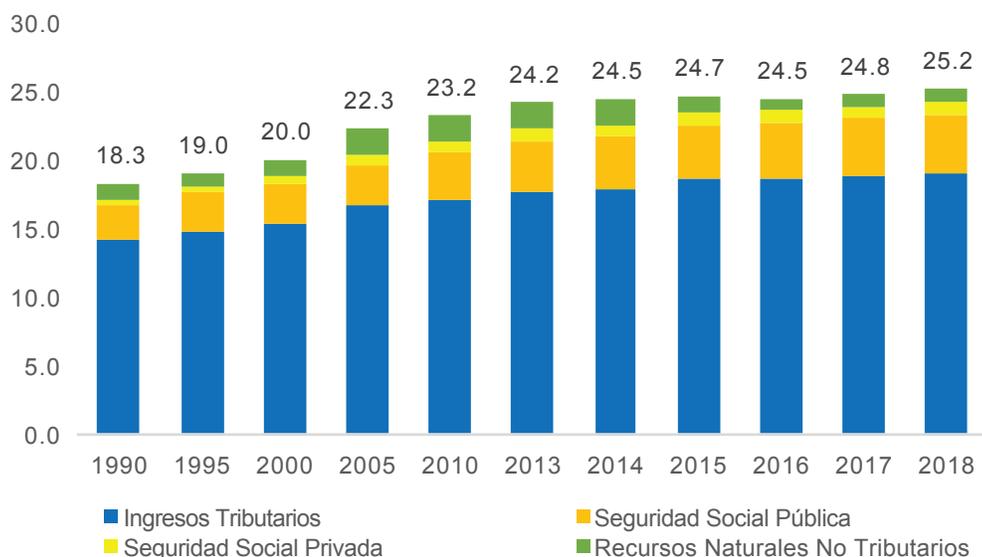
En consecuencia, a fin de considerar estos componentes de heterogeneidad se plantea el concepto de “Presión Fiscal Equivalente” el cual contempla dos fuentes adicionales de ingresos a las tradicionalmente consideradas (ingresos tributarios más contribuciones a la seguridad social públicas), que representan un esfuerzo fiscal exigido a los contribuyentes cuando son de carácter obligatorio: contribuciones al sistema privado de pensiones, y recursos no tributarios (dividendos, regalías) provenientes de la explotación de recursos naturales.

$$\text{PFE} = \text{ingresos tributarios del gobierno general} + \text{contribuciones sociales obligatorias (públicas y privadas)} + \text{ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales}$$

Como puede observarse en el Gráfico 1, con la metodología tradicional la presión fiscal de ALC, que incluye ingresos tributarios y contribuciones a la seguridad social (CSS) públicas, alcanzó el 23.3% del PIB en el 2018. Considerando la metodología de la PFE, los nuevos recursos aportan 1.9 puntos porcentuales del PIB a la carga fiscal en 2018, alcanzando el 25,2% del PIB y convergiendo en mayor medida hacia la presión fiscal de la OCDE. En períodos de bonanza de los precios de los minerales, solo los recursos provenientes de la explotación de la riqueza natural de los países han llegado a contribuir con 2.0 puntos porcentuales del PIB (año 2013).

1 La categoría de seguridad social está comprendida, jurídicamente, dentro de las obligaciones impuestas por Ley que conllevan un desembolso. Así, por ejemplo, dentro de estas obligaciones estarían las contribuciones a las que hace referencia la reforma de salud de los Estados Unidos aprobada en 2010 mediante la Ley para la Protección de los Pacientes y para el Cuidado Asequible (Patient Protection and Affordable Care Act). De acuerdo con esta Ley, la suscripción a un seguro de salud es obligatoria y conlleva al pago de una penalidad si se incumple con esta obligación, por el poder del Congreso de establecer tributos. Sin embargo, este tipo de contribuciones no son contabilizadas en la presión fiscal de los Estados Unidos y de los países de la OCDE en general, pero encajarían en su PFE “teórica”. Igualmente, forman parte de la PFE los recursos recaudados por la capacidad del Estado de obtener rentas derivadas del dominio público, como son los recursos naturales, siendo un ejemplo a nivel teórico de la OCDE -y tampoco contabilizados en su presión fiscal tradicional- los ingresos no tributarios de Noruega provenientes de la explotación de sus reservas de petróleo. Para mayor detalle del fundamento metodológico y jurídico de la PFE ver: Barreix A., F. Velayos, M. Pecho y J.C. Benítez (2013), “Metiéndolo Presión: Estimando la Verdadera Carga Fiscal de América Latina y el Caribe”, BID-CIAT-IEF. Disponible en: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5274>

Gráfico 1. Presión Fiscal Equivalente – América Latina y el Caribe
Promedio simple 25 países² (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

Realizando un ejercicio de comparación de las presiones fiscales globales de ALC y OCDE para el año 2017³, se tiene que en promedio simple los ingresos tributarios (incluyendo CSS públicas) de ALC alcanzan el 23.0% del PIB y para OCDE el 35.5% del PIB. Cuando se ponderan esas mismas cifras por el PIB corriente de cada país⁴, éstas alcanzan el 25.3% del PIB para ALC y 32.2% para la OCDE. Sin embargo, cuando se consideran los nuevos recursos (CSS privadas y recursos naturales), la PFE de ALC en promedio simple llega a 24.8% y en promedio ponderado a 27.6%. Es decir, las brechas ALC-OCDE se reducen notablemente (de 12.5 puntos a 4.6 puntos)⁵ cuando se consideran los nuevos recursos en promedio ponderado.

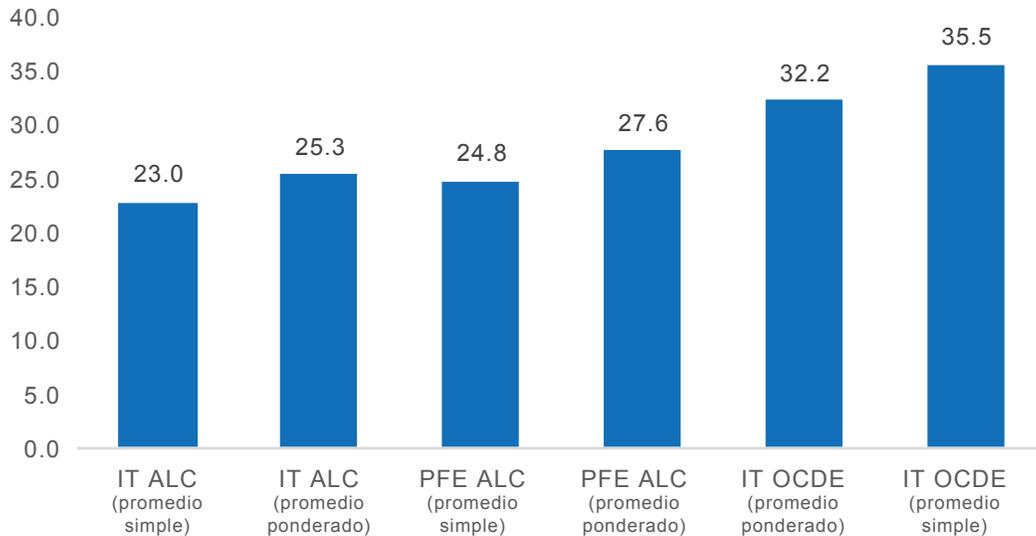
2 A lo largo de este informe, los promedios regionales y subregionales no incluyen a Venezuela para los años más recientes (2016-2018) por falta de información oficial, así como a Ecuador (1990-92) y a Nicaragua (1990). A su vez, los datos de 2018 para Cuba se asumen equivalentes en relación porcentual del PIB a los registrados en 2017 (último dato disponible).

3 Los datos de carga tributaria de la OCDE se encuentran disponibles solo hasta el año 2017.

4 Para los datos de PIB corriente de cada país la fuente utilizada fue la base de datos del Banco Mundial.

5 La brecha se reduce 1.8 puntos (24.8-23.0) al pasar de presión “convencional” a PFE; 2.8 puntos (27.6-24.8) al pasar de promedio simple a ponderado de ALC; 3.3 puntos (35.5-32.2) al pasar de promedio simple a ponderado de OCDE. Por tanto, menos de un 23% [$1.8/(1.8+2.8+3.3)$] de la reducción de la brecha se debe estrictamente a la definición de PFE.

Gráfico 2. Comparativo de Ingresos Tributarios (IT) y Presión Fiscal Equivalente (PFE) entre ALC y OCDE, 2017
(en porcentajes del PIB)

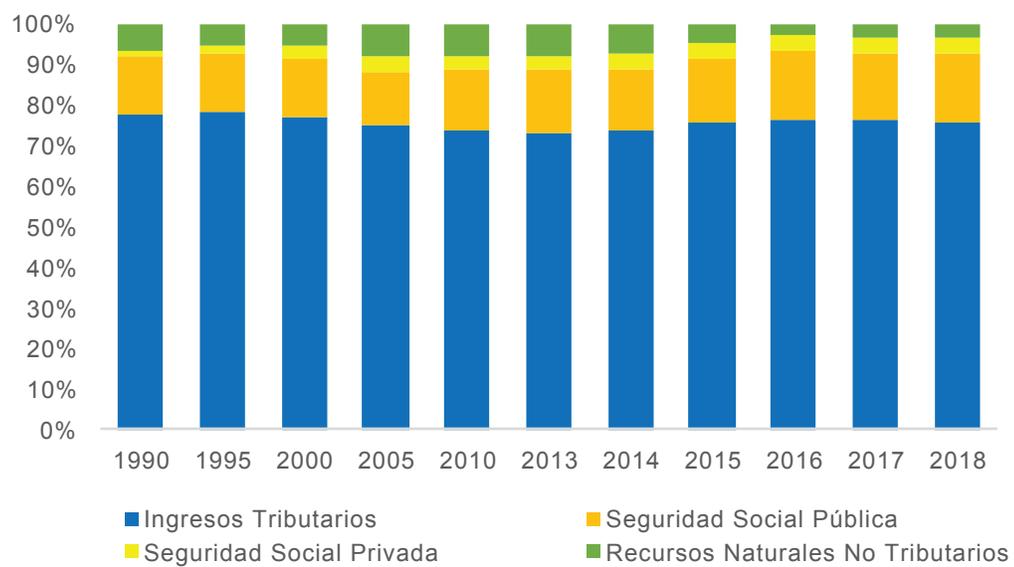


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en las bases de datos BID-CIAT, OCDE y Banco Mundial (para el PIB corriente de cada país).

En cuanto a los porcentajes relativos de cada componente de la PFE, como se observa en el Gráfico 3, los ingresos tributarios y las contribuciones sociales públicas se han mantenido relativamente estables desde 1990, y en 2018 concentraron el 92.4% de la carga fiscal total (con los recursos tributarios oscilando en torno al 75%). La participación de la seguridad social privada ha crecido en importancia desde su implementación en varios países de la región durante la década de 1990 y hoy representa el 3.8% de la presión fiscal de la región. Por su parte, los ingresos no tributarios por recursos naturales se han caracterizado por una participación volátil dentro de la estructura de la PFE, en concordancia con el comportamiento variable de este tipo de ingresos.

Gráfico 3. Presión Fiscal Equivalente – América Latina y el Caribe

Promedio simple 25 países (en porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

2 Evolución del nivel de la PFE en los países de ALC: logros y obstáculos generales a pesar de la gran heterogeneidad regional

Evolución regional 1990-2018

Como puede observarse en el Gráfico 4, en 2018 la región alcanzó el nivel máximo de PFE desde 1990. Esta mayor recaudación fue sostenida por el incremento en los pilares fiscales⁶ de la región. Estos pilares determinan la sostenibilidad fiscal regional y son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), y las contribuciones de la Seguridad Social (CSS) de carácter obligatorio, con sus variantes de regímenes públicos y privados. Si bien los ingresos no tributarios por la explotación de recursos naturales renovables y no renovables representan una fuente de recursos importante para la región, no son considerados pilares por su alta variabilidad.

El Gráfico 4 a continuación, muestra la evolución de la estructura tributaria de la región desde 1990 hasta 2018, desagregada por pilares fiscales, recursos naturales no tributarios y otros impuestos. En el gráfico se ha optado por incluir al pilar fiscal IVA como parte de un agregado de Impuestos Generales sobre Bienes y Servicios⁷, pero en los rótulos del gráfico y la descripción de la evolución regional, nos referiremos a este conjunto como “IVA”, por ser éste su principal componente. Caso similar ocurre con el pilar Impuesto sobre la Renta, que en general se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada

6 Un pilar fiscal es aquel que tiene una base amplia y es capaz de generar recaudaciones significativas y estables. Ver: Barreix A. y J. Roca (2017), “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”, Revista de la Cepal 92. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>

7 En general, el pilar fiscal “IVA” se refiere a los ingresos tributarios asociados al tributo homónimo. Sin embargo, en algunos casos este ítem incluye además otros impuestos generales sobre bienes y servicios, a saber: en Argentina abarca al IVA neto (gobierno central) y al Impuesto sobre Ingresos Brutos (provincial); en Brasil comprende el COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), el ICMS (estadual) y el ISS (municipal); en Colombia engloba al IVA neto (central) y al Impuesto de Industria y Comercio (municipal); en Costa Rica, el IVA neto (nacional) más el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Cuba, el Impuesto de Circulación y sobre Ventas (a pesar de no ser estrictamente un “IVA”); en Nicaragua, el IVA neto (nacional) y el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Paraguay, el IVA neto del gobierno central y la Patente de Comercio, Industrias, Profesiones y Oficios de los gobiernos municipales; en Uruguay, el IVA neto y el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS, entre 2001 y 2011) ambos del gobierno central. En los casos de Barbados y Guyana, el IVA reemplazó a un impuesto general sobre las ventas a partir del año 1997 y 2007 respectivamente, por lo que se consideran en una serie conjunta los ingresos de ambos impuestos a lo largo del período 1990-2018.

al ISR, pero que en algunos casos incluye otros gravámenes sobre los ingresos del gobierno central o subnacional⁸.

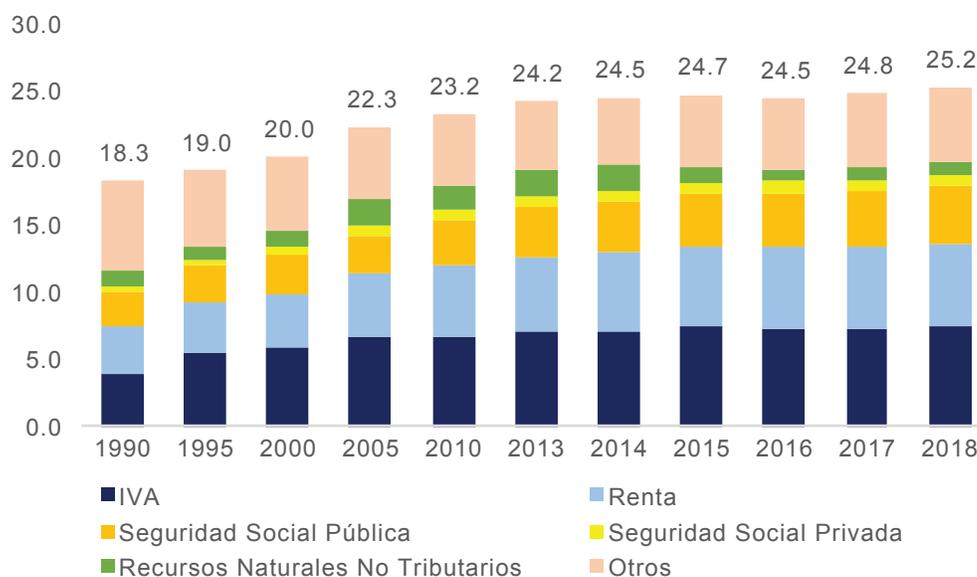
Desde 1990 hasta 2018, el IVA, el ISR, las CSS públicas y las CSS privadas crecieron 3.4 puntos porcentuales del PIB (87.0%), 2.7 puntos del PIB (77.5%), 1.6 puntos del PIB (59.5%), y 0.7 puntos del PIB (317.5%), respectivamente. Estos desempeños fueron parcialmente menguados por la menor recaudación por concepto de recursos naturales, y determinaron un aumento global de la PFE de 6.9 puntos del PIB.

En el último quinquenio (2013-2018) el crecimiento de la presión fiscal equivalente en la región fue de solo 1 punto porcentual del PIB, equivalente a un alza del 4.1%. El IVA y el ISR crecieron tan solo 4.8% y 11.8%, respectivamente, mientras que los ingresos por recursos naturales disminuyeron 51.9%. Esta desaceleración en la recaudación fiscal fue ocasionada principalmente por los cambios en el contexto internacional, la desaceleración general en las tasas de crecimiento económico y la caída en los precios de los minerales, que afectaron significativamente las cuentas fiscales de la región. Esta última circunstancia refleja la alta sensibilidad fiscal de la región a cambios en los precios de los *commodities*.

8 En general, el pilar fiscal "Renta" se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada al Impuesto sobre la Renta (incluidas las tasas suplementarias a determinados sectores cuando existiesen), ya sea para personas físicas, personas jurídicas u otros rubros no clasificables (por ejemplo, anticipos retenidos en la fuente). Sin embargo, en algunos casos este pilar incluye otros gravámenes directos sobre los ingresos del gobierno central o subnacional, ya sea que recaigan sobre un sector en particular, tengan otra base de cálculo alternativa (activos), sean de carácter temporal y extraordinario y/o graven ganancias de capital o ingresos específicos no alcanzados por el ISR tradicional.

Gráfico 4. Pilares Fiscales e Ingresos no Tributarios por Recursos Naturales- América Latina y el Caribe

Promedio simple 25 países (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

La estructura de la PFE de ALC además cuenta en sus componentes con un rubro denominado “Otros”. Este rubro contiene las categorías de impuestos a la propiedad, nómina salarial, selectivos, al comercio internacional, a las transacciones financieras, regímenes simplificados y la mayoría de los tributos subnacionales, entre otros. En 1990 este grupo de impuestos, cuya composición interna varía de un país a otro, representaba el 37% de la PFE y hasta 2018 fue desplazado gradualmente por los pilares fiscales, participando ahora de un porcentaje mucho menor de la recaudación total (22%). En el Cuadro 1 del Anexo se detallan por país, las cifras de los pilares fiscales para 2018 y de otros impuestos relevantes que conforman la PFE, con una breve explicación de su composición.

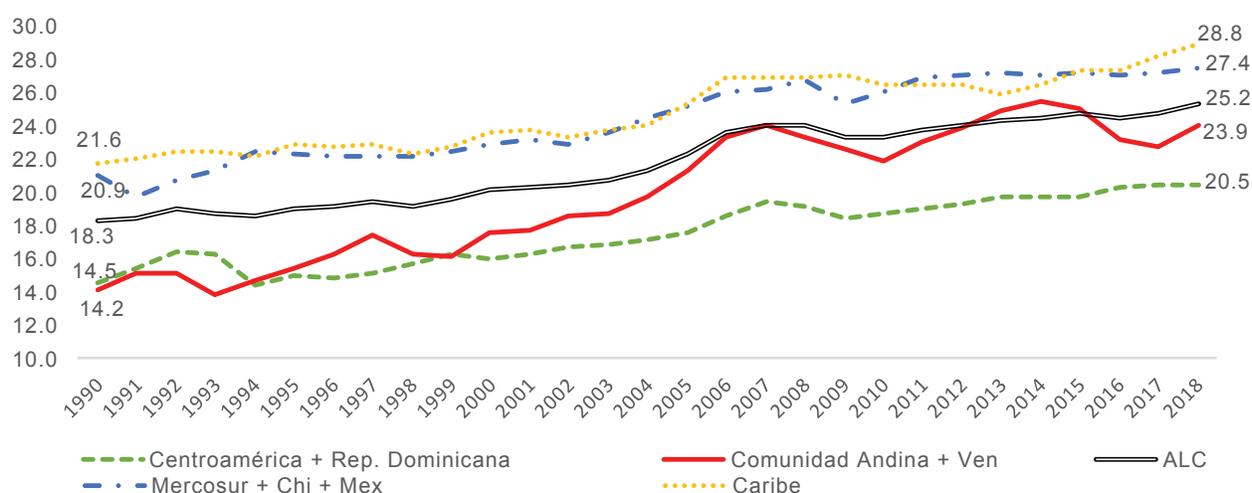
Evolución y nivel de la PFE por países y grupos de países 1990-2018

El Gráfico 5 muestra que a nivel de subregiones, el Caribe presenta la mayor PFE de la región (28.8% del PIB), seguido del Mercosur, Chile y México (27.4%). En tercer lugar está el grupo de países de la Comunidad Andina más Venezuela (23.9%), y finalmente los países Centroamericanos y la República

Dominicana (20.5%). La Comunidad Andina y Venezuela registraron el mayor crecimiento entre 1990 y 2018 (9.8 puntos del PIB), y Centroamérica y República Dominicana el menor (6.0 puntos del PIB).

En el último bienio (2017-2018) se observa un alza en la presión fiscal de los países de la Comunidad Andina y el Caribe, lo que es explicado por un mayor esfuerzo fiscal para compensar la caída en los ingresos recaudados por concepto de la explotación de recursos naturales, además de otras reformas que se mencionarán más adelante.

Gráfico 5. Presión Fiscal Equivalente – Sub-Regiones de América Latina y el Caribe⁹
Promedios simples (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

Como se observa en el Gráfico 6, los rangos entre niveles máximos y mínimos de la PFE entre países son significativos. Cuba presenta la mayor carga fiscal de la región (42.4% del PIB en 2017) y la menor, Guatemala (11.8% del PIB). Como fue señalado, el promedio regional es de 25.2% y es de destacar que, para los países cuya PFE se encuentra alrededor o por debajo de la media regional, la carga tributaria disminuye sustancialmente cuando descontamos los nuevos recursos, como por ejemplo Bolivia, Chile y Trinidad y Tobago.

9 “Centroamérica” incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. “El Caribe” incluye Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. “Comunidad Andina” incluye Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. “Mercosur” incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

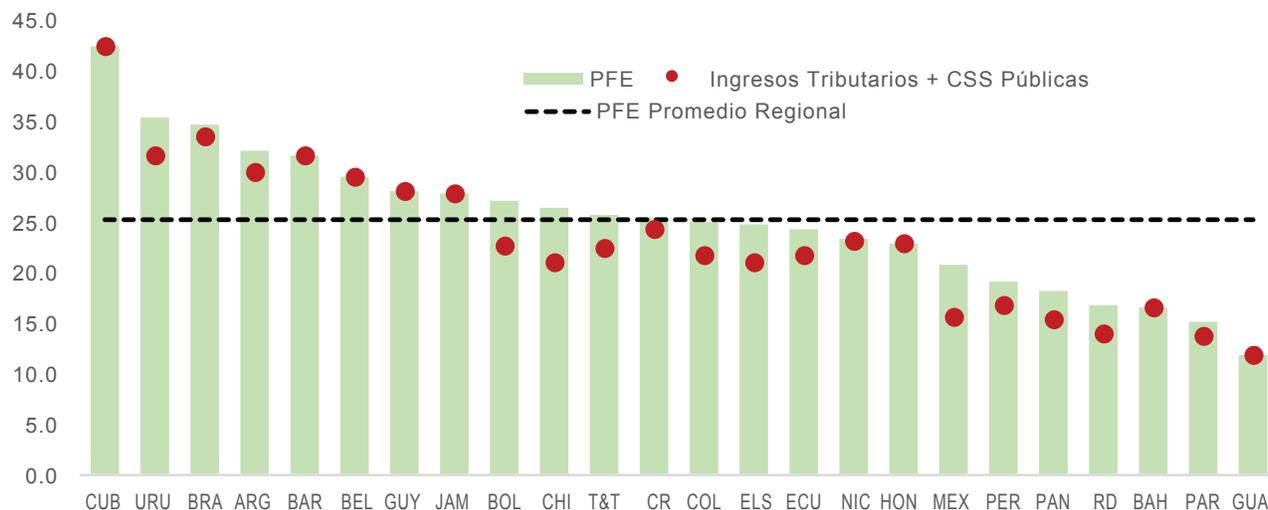
Analizando el ordenamiento de los países de acuerdo con el nivel de la PFE, deben señalarse algunos importantes cambios observados en los años más recientes. Tomando como referencia la última actualización de esta base de datos que llegaba al año 2015¹⁰, los países que más retrocedieron en el ranking regional de la variable PFE son Bolivia, Trinidad y Tobago, Argentina y Paraguay. En Bolivia, esto responde a la fuerte reducción en los ingresos provenientes de recursos naturales (la recaudación conjunta por regalías de hidrocarburos y mineras y por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos cayó de 8.2 a 4.5 puntos del PIB entre 2015 y 2018). Trinidad y Tobago atravesó una situación similar, y sus ingresos por hidrocarburos disminuyeron 4.2 puntos del PIB en el mismo período. En el caso de Argentina, esta caída en el ranking obedeció a un conjunto de medidas tributarias que redujeron fuertemente la recaudación del ISR de personas físicas y de los derechos de exportación desde 2016; esto restando aun observarse los efectos de la reforma tributaria aprobada en 2017, la cual implicó cambios en un gran número de tributos vigentes y tendería a reducir aún más el nivel de carga tributaria total de dicho país. Para Paraguay, el retroceso fue ocasionado por el efecto estadístico de la actualización de la serie del PIB por parte del Banco Central de Paraguay.

Al contrario, destacan los avances de Uruguay consolidándose como el país de mayor carga tributaria de América Latina (sólo superado por Cuba), como resultado de un aumento sustancial de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, especialmente del gravamen aportado por personas físicas. Adicionalmente, el promedio regional se ha visto incrementado por la incorporación de países tales como Cuba, Guyana y Jamaica dentro de la base de datos de la PFE.

10 Barreix A., L.F. Corrales, S. Díaz de Sarralde y C. Garcimartín (2017), "Actualización de la Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe", BID-CIAT. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17309/actualizacion-de-la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe>

Gráfico 6. Presión Fiscal Equivalente y Carga tributaria - América Latina y el Caribe, 2018

24 países (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

Nota: El dato de Cuba corresponde al año 2017. No se cuenta con información para el caso de Venezuela en 2018.

3 Estructuras tributarias en ALC: diferencias, similitudes y convergencia por grupos de países

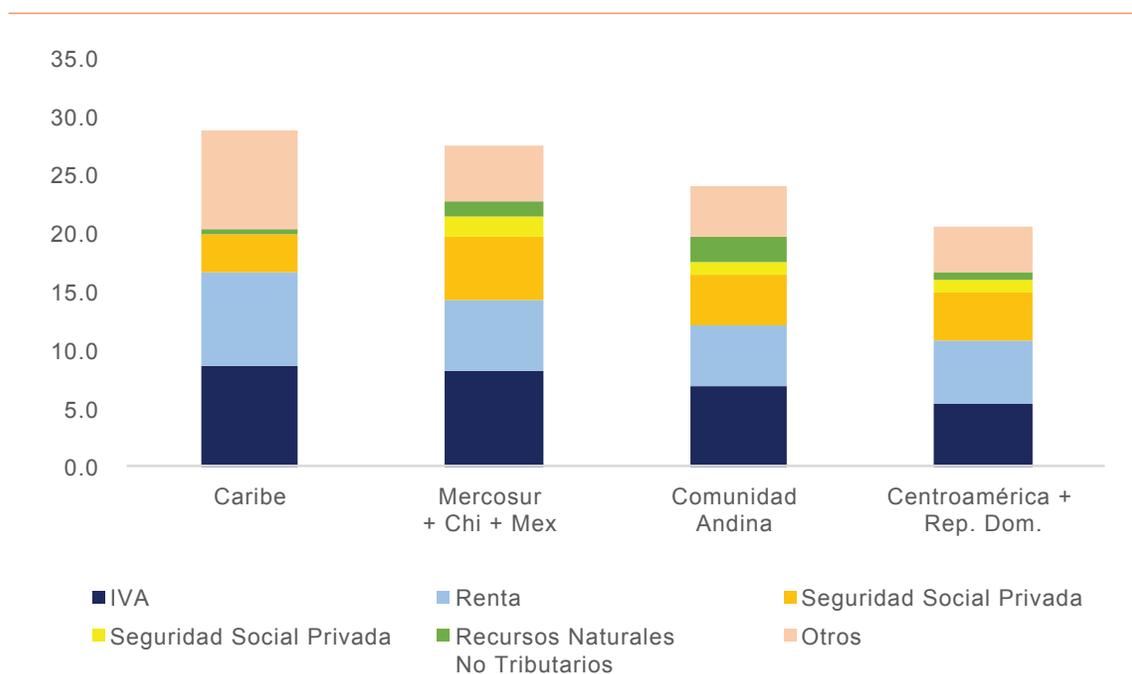
Estructuras Tributarias por países y grupos de países 2018

Cuando se analizan las estructuras tributarias por grupos de países, se observan similitudes y diferencias según el impuesto que se analice. En cuanto a los Impuestos Generales sobre Bienes y Servicios -que, como se mencionó anteriormente, en la práctica corresponden al IVA en la mayoría de los casos-, las estructuras de recaudación son variadas entre países y es liderada por el Caribe (8.7% del PIB) y los países del Mercosur, Chile y México (8.3% del PIB). Les siguen la Comunidad Andina (7.0%) y, por último, Centroamérica y República Dominicana (5.4%). Para el Mercosur, Chile y México, este grupo de impuestos representan el rubro más importante de sus ingresos fiscales totales (30.3%) y, para Centroamérica y República Dominicana, es el que tiene la menor participación (26.3%).

En el ISR también se observan diferencias marcadas entre grupos de países. El Caribe presenta niveles muy por encima de las demás subregiones, y su recaudación por concepto del ISR es del 8.0% del PIB. Le siguen el Mercosur, Chile y México con 6.1% del PIB, y cerca de 3 puntos porcentuales del PIB por debajo del Caribe están Centroamérica y República Dominicana (5.3% del PIB) y la Comunidad Andina (5.2% del PIB).

Gráfico 7. Pilares Fiscales e Ingresos no Tributarios por Recursos Naturales-Sub-Regiones de América Latina y el Caribe – Año 2018

24 países (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

En términos de contribuciones a la seguridad social, los países del Mercosur, Chile y México muestran la recaudación más sólida en el marco del régimen público (5.3% del PIB), subregión que también lidera en cuanto a la recaudación vinculada a regímenes privados (1.9% del PIB). Para el grupo de países del Caribe la seguridad social es casi exclusivamente de carácter público.

Todos los grupos de países recaudan, en mayor o menor medida, ingresos por concepto de recursos naturales¹¹. La Comunidad Andina es la que más recaudó en 2018 por este concepto (2.1% del PIB) y los países de Centroamérica y República Dominicana dependen en menor proporción de este tipo de recursos (0.5% del PIB).

El rubro “Otros” representa una porción importante de los ingresos para todas las subregiones de LAC. En este caso, la recaudación es bastante heterogénea entre subregiones y contiene, principalmente, un

11 Se cuenta con datos para un conjunto de 19 países de los 25 que integran la base de datos de PFE.

amplio conjunto de impuestos sobre el comercio internacional y selectivos, así como impuestos sobre la propiedad, sobre la nómina, entre otros tributos tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales de cada uno de los países relevados. Para el Caribe este concepto alcanza el 8.5% del PIB y es parte muy considerable de su recaudación (29.5% de su recaudación total).

En el Gráfico 8 a continuación, se detalla la composición de la PFE por país. Las mayores cifras de recaudación del pilar fiscal “IVA” se localizan en Cuba¹² (18.5% del PIB), Brasil¹³ (12.5% del PIB), Argentina¹⁴ (11.5% del PIB) y Jamaica (9.2% del PIB). En cuanto al pilar fiscal “ISR”, Trinidad y Tobago recauda 11.3% del PIB, el nivel más elevado de la región, seguido de Cuba (10.3% del PIB), Guyana (9.9% del PIB) y Jamaica (8.7% del PIB). En 2018, las CSS públicas en Uruguay alcanzaron el 10.1% del PIB y en Brasil¹⁵ el 8.4%. En regímenes privados¹⁶, Chile lidera la recaudación regional con 4.7% del PIB, siendo importantes en Uruguay (3.8%), El Salvador (3.5%) y la República Dominicana (2.8%).

12 Se refiere al Impuesto sobre Circulación y sobre Ventas.

13 Considerando los impuestos COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal).

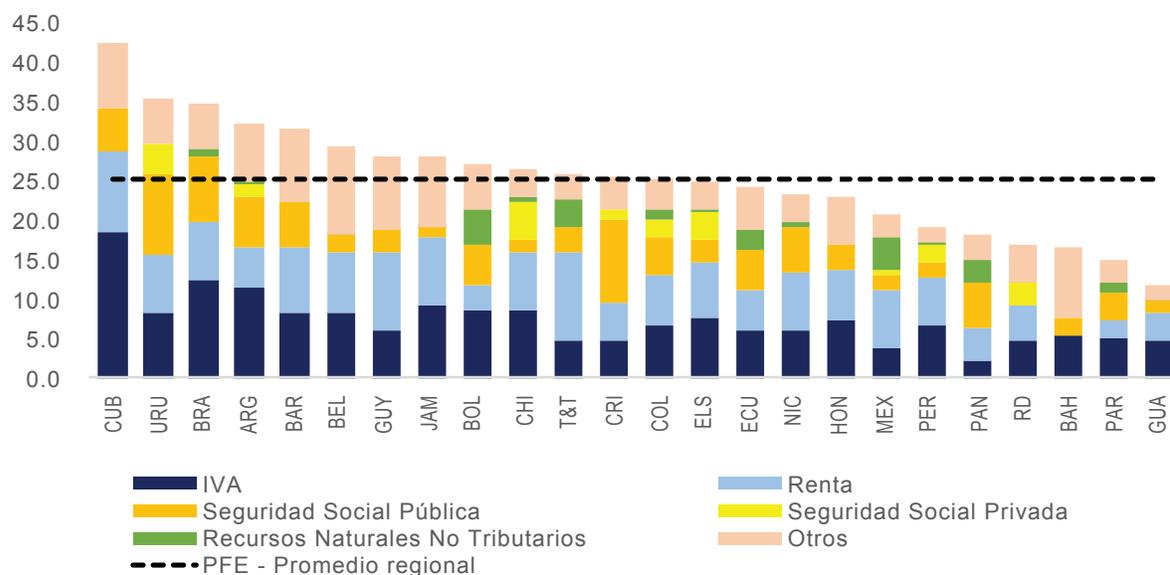
14 Incluye el IVA (nacional) y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (provincial).

15 Sólo en el caso de Brasil, se incluyen también las contribuciones de la Seguridad Social de gobiernos subnacionales tanto de estados como de municipios.

16 Se cuenta con datos para un conjunto de 10 países de los 25 que integran la base de datos de PFE.

Gráfico 8. Pilares Fiscales e Ingresos no Tributarios por Recursos Naturales - Año 2018

24 países (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

Nota: El dato de Cuba corresponde al año 2017. No se cuenta con información para el caso de Venezuela en 2018.

En cuanto a ingresos no tributarios por recursos naturales, individualmente los que más recaudaron en 2018 fueron Bolivia (4.5% del PIB), México (4.2% del PIB) y Trinidad y Tobago (3.4% del PIB). Como mencionado en párrafos anteriores, es llamativo el contraste de lo recaudado por Bolivia y Trinidad y Tobago en el último año analizado, en comparación con lo recaudado en los años del auge de los precios de los minerales e hidrocarburos (ambos países llegaron a recaudar en 2012 alrededor de 11% del PIB en esta categoría). Finalmente, en el rubro “Otros” sobresalen Barbados y Guyana al recaudar 7.8% del PIB y 7.9% del PIB, respectivamente, sólo por concepto de impuestos selectivos y comercio internacional. Un caso que resalta es el de Belice, que recibe 11.1% del PIB en estas mismas categorías.

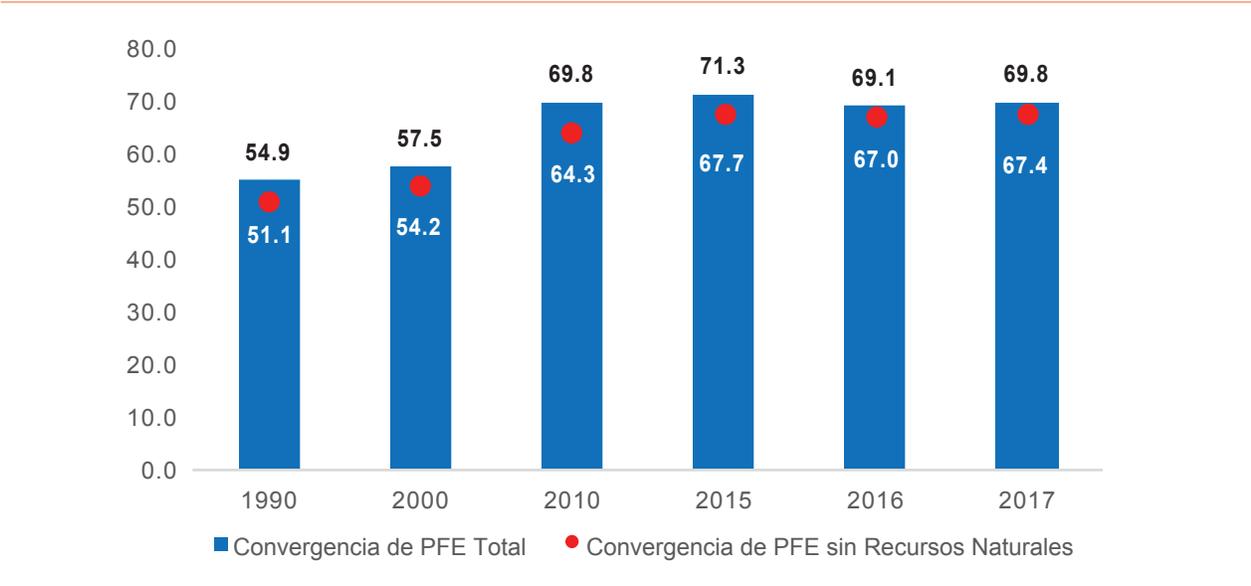
Convergencias por grupos de países y con la OCDE

Desde 1990, el mayor esfuerzo fiscal, las reformas tributarias emprendidas y contextos favorables externos les han permitido a los países de ALC acercarse y converger a la presión fiscal de países con mayor desarrollo tributario, como los de la OCDE. Esta convergencia con la OCDE se aceleró

particularmente durante los años de la década del 2000, coincidiendo con el boom de los precios de los minerales. Así, en 1990 la PFE de ALC representaba el 54.9% de la carga tributaria total de los países de la OCDE, en el año 2000 el 57.5% y en 2017 el 69.8% (Gráfico 9).

Desde 2010 se observa un estancamiento en la convergencia de la PFE con la presión fiscal de la OCDE, lo que coincide con un entorno internacional adverso, la reducción de la demanda por los recursos naturales de ALC y la consiguiente merma de los precios de los minerales. La importancia de estos recursos para la región es evidente cuando se observa que la convergencia regional disminuye si excluimos de esta comparación la recaudación no tributaria por la explotación de recursos naturales.

Gráfico 9. Convergencia con OCDE, de la PFE de ALC con y sin Recursos Naturales
(en porcentajes de la recaudación promedio de la OCDE)



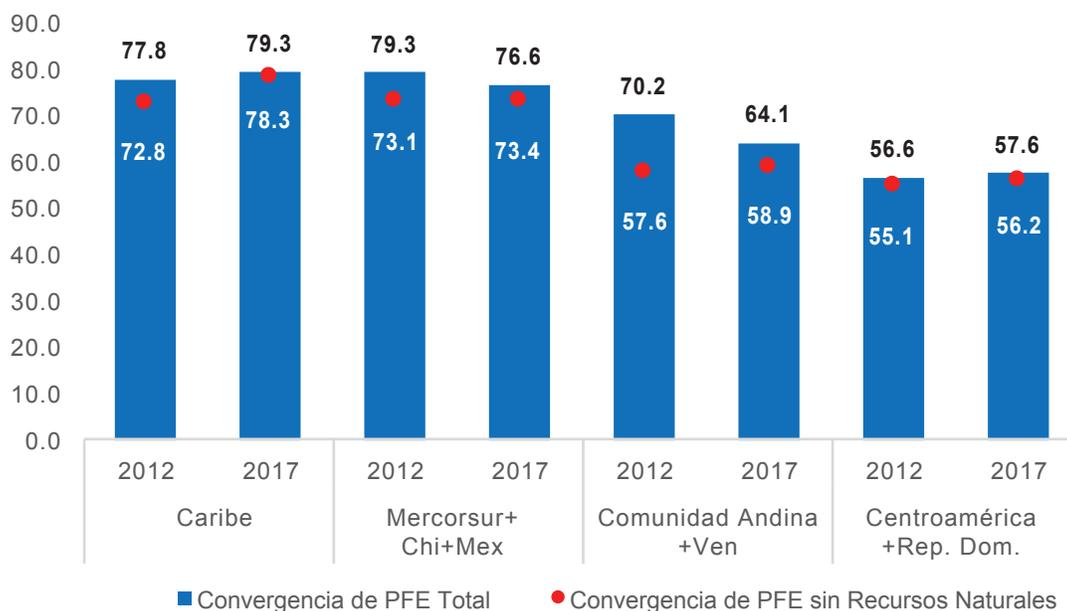
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en las bases de datos BID-CIAT y OCDE.

Este deterioro en la convergencia ocurre más notoriamente en los países de la Comunidad Andina (Gráfico 10), cuyo desempeño fiscal depende marcadamente del comportamiento de sus recursos naturales. En el resto de subregiones esta pérdida de convergencia no se produce o es muy leve, pese

a que sus ingresos por recursos naturales cayeron drásticamente, como es el caso de México (8.8% del PIB en 2012 y 3.8% del PIB en 2017). Esto puede ser explicado por un mayor esfuerzo fiscal de estos países, para compensar por la caída de esta fuente de ingresos¹⁷.

Gráfico 10. Convergencia con OCDE, de la PFE por Subregiones de ALC con y sin Recursos Naturales

(en porcentajes de la recaudación promedio de la OCDE)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en las bases de datos BID-CIAT y OCDE.

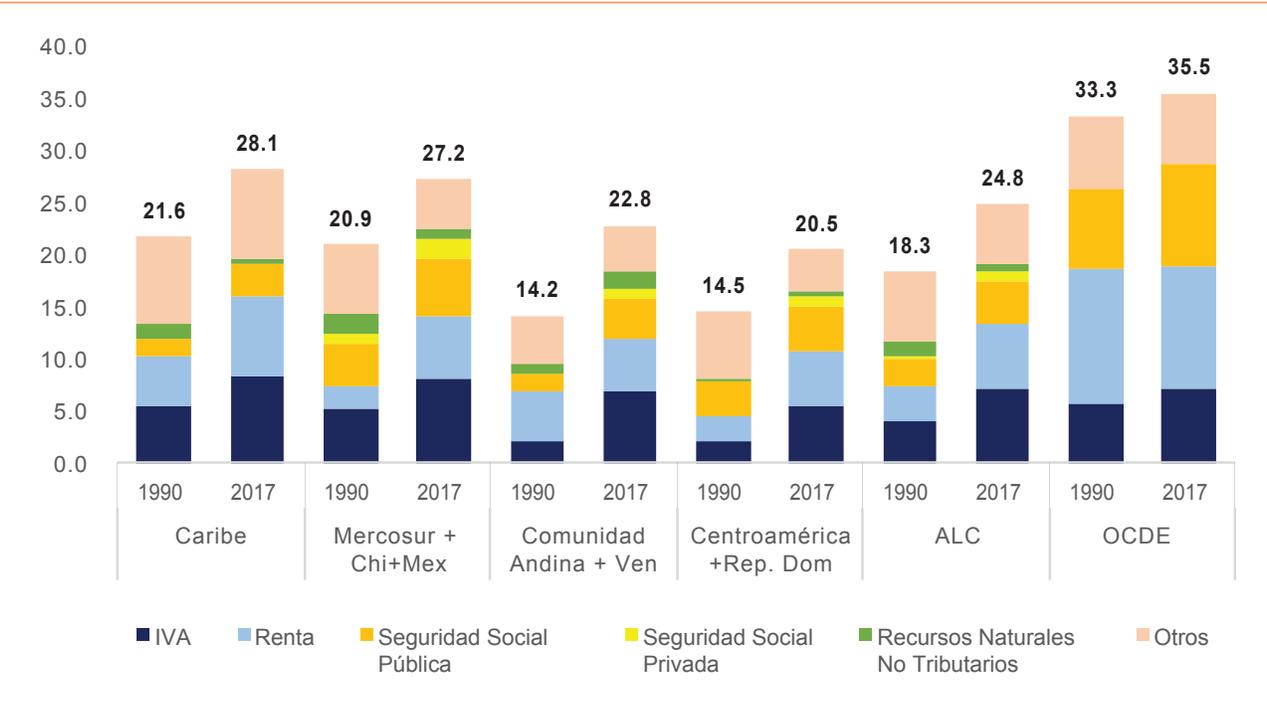
En cuanto a la convergencia de la PFE con la OCDE por tipo de impuesto, el mayor acercamiento se ha producido en los Impuestos Generales sobre Bienes y Servicios, donde a nivel regional se recauda al mismo nivel de la OCDE¹⁸, y para el Caribe y los países de la zona Mercosur, Chile y México, la recaudación incluso sobrepasa la de la OCDE (Gráfico 11).

17 México emprendió una serie de reformas en 2013 para reducir la dependencia de la renta petrolera. Entre ellas, modificaciones a las leyes del ISR, del IVA, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y de derechos. Además, en la gestión tributaria se impulsó el aumento de los controles contra la evasión, mediante la introducción de modernos instrumentos de facturación y de control de operaciones.

18 Vale señalar que, así como sucede en algunos países de ALC como Argentina o Brasil, los impuestos generales sobre bienes y servicios no sólo incluyen impuestos como el IVA sino que, complementaria o alternativamente, abarcan impuestos sobre las ventas finales del gobierno central o de niveles inferiores de gobierno (como es el caso de los Estados Unidos, por ejemplo).

En contribuciones a la seguridad social, en cambio, la convergencia con OCDE es reducida. Si consideramos solamente las CSS públicas, el promedio de ALC sólo representa el 42.3% del valor medio para la OCDE, derivada principalmente de lo recaudado por la zona del Mercosur, Chile y México, cuya convergencia es del 55.1%. Si sumamos las contribuciones del régimen privado la situación no mejora de manera sustancial, pues solo se llega a recaudar el 51.8% de lo que hace OCDE bajo su régimen público. En este aspecto el Mercosur, Chile y México también lideran la confluencia con OCDE (74.4%), destacando Uruguay, Brasil y Argentina que recaudan en total- por los regímenes públicos y privados- el 13.9% del PIB, 8.4% del PIB y 8.1% del PIB, respectivamente.

Gráfico 11. Estructura de la PFE por Subregiones de ALC y por Tipo de Impuesto, y Comparación con OCDE (en porcentajes del PIB)



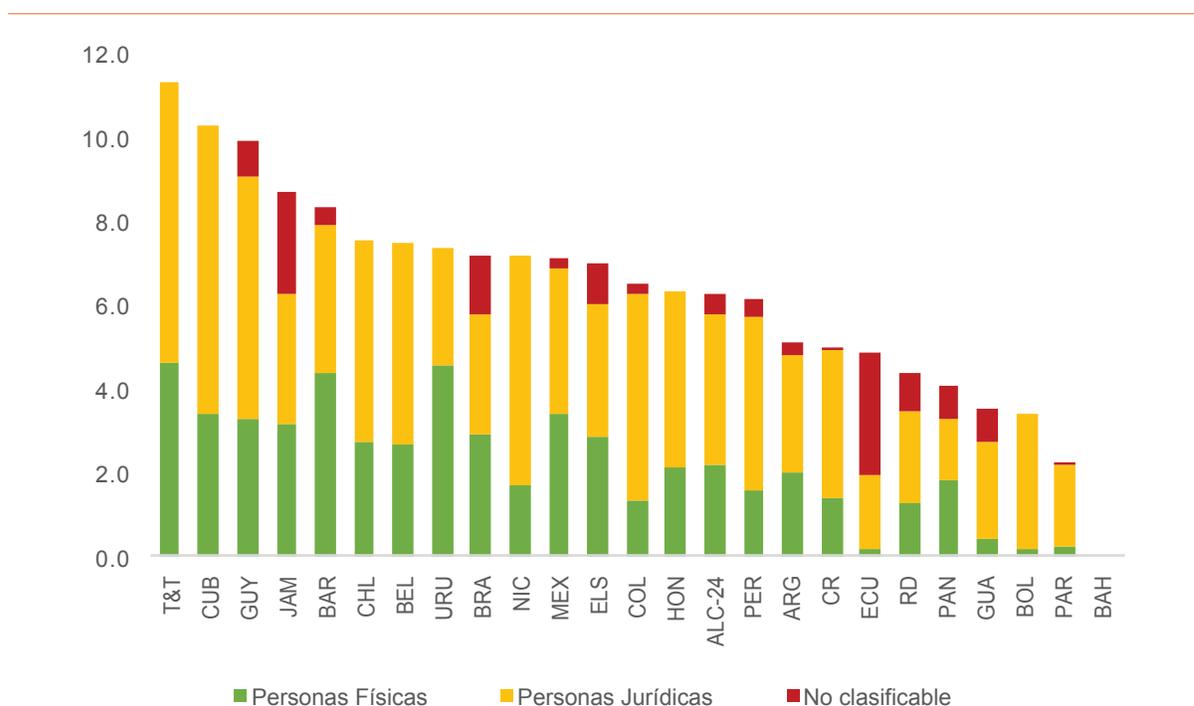
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en las bases de datos BID-CIAT y OCDE.

En el ISR el desempeño no ha sido tan favorable y se recauda algo más de la mitad de la OCDE (52.0%), siendo los países del Caribe y del Mercosur los que han impulsado esta modesta convergencia. La menor convergencia en el ISR se explica por el bajo rendimiento obtenido por la región en la recaudación del ISR de personas físicas. En el ISR aportado por las sociedades, ALC recauda un porcentaje relativamente similar al de la OCDE (en 2017 OCDE recaudó 2.9% del PIB y ALC 3.4%). La gran diferencia está en los

ingresos del ISR de personas naturales, que para OCDE alcanza un promedio de 8.6% del PIB y para ALC tan sólo el 2.1% en 2017 y el 2.2% en 2018¹⁹. En ALC, el ISR de personas naturales es pagado por individuos en el sector formal y con altos salarios, ubicados en los deciles de mayores ingresos, y se estima que casi el 90% de la población de ALC está exonerada del pago de este impuesto²⁰. Estos factores hacen que la estructura del ISR se vea sesgada hacia las personas jurídicas en la gran mayoría de los países de ALC (Gráfico 12).

Gráfico 12. Estructura de recaudación del Impuesto sobre la Renta en países de ALC – Año 2018

(en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT.

Notas: Bahamas no aplica este gravamen; no se cuenta con datos para Venezuela; el dato de Cuba corresponde al año 2017.

19 La recaudación promedio para los países de ALC en los dos últimos años (6.1% del PIB en 2017 y 6.3% en 2018) se completa con un componente no clasificable del orden de 0.5% del PIB.

20 Existen factores estructurales que afectan la recaudación del ISR de personas, como el bajo PIB per cápita y la elevada informalidad, así como otros referidos al diseño del sistema en sí, como alivios fiscales estándar generosos y concesiones fiscales elevadas. Ver: Barreix A., J.C. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto", OCDE. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/14069/revisando-el-impuesto-la-renta-personal-en-america-latina-evolucion-e-impacto>

4 Tendencias recientes de reforma tributaria a nivel regional: algunos casos destacables

Así como en décadas pasadas el énfasis de las reformas tributarias en los países de ALC estuvo puesto en la generalización y consolidación del IVA como el principal instrumento generador de recursos fiscales -lo que, en paralelo, significó una sustancial reducción del número de impuestos específicos y una merma significativa en el peso relativo de los tributos aduaneros en la mayoría de los casos-, en la última década las tendencias de reforma se han concentrado en otros componentes diferentes de los sistemas tributarios de la región.

En primer lugar, ya desde mediados de la década pasada comenzaron a observarse avances en un fortalecimiento de la imposición global sobre los ingresos, especialmente a nivel de las personas físicas y como respuesta a ciertas debilidades estructurales que siempre ha mostrado esta imposición a nivel regional. Históricamente se ha señalado que el Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) fallaba en gravar la totalidad de las rentas captadas por los individuos y quedaba casi exclusivamente focalizado sobre los ingresos laborales. Esta característica atentaba recurrentemente contra la posibilidad de ampliar la base tributaria del gravamen, a pesar de las ventajas potenciales conocidas que el mismo posee en términos de equidad.

En 2006 Uruguay fue el país pionero en adoptar un sistema de imposición dual (adaptando el modelo nórdico) con el objetivo de ampliar la base tributaria del ISR, a través del cual comenzó a gravar en forma separada las rentas del trabajo, con una escala progresiva de alícuotas en función del nivel de ingreso, y las rentas de capital con una tasa proporcional relativamente baja. Ese mismo camino, con particularidades propias, ha sido el seguido por países como el Perú en 2009 y el de varios países de Centroamérica entre 2009 y 2011, en donde se introdujeron reformas tributarias en la misma sintonía en un intento práctico por incorporar distintas rentas de capital dentro de la base gravable del ISR. En años más recientes, México y Argentina se sumaron a esta tendencia de los sistemas duales en el IRP con sendas reformas tributarias en tal sentido.

En el caso del ISR que recae sobre las personas jurídicas el foco de atención ha estado puesto en el control de las operaciones e ingresos generados por empresas multinacionales ante la creciente preocupación por parte de los gobiernos ante una serie de estrategias de planificación fiscal que han contribuido con la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios hacia el exterior de los límites geográficos de cada país de la región. Esto se ha reflejado en una serie de actualizaciones en la legislación tributaria de los países y en una mayor cooperación internacional para dar respuesta a estos fenómenos. Adicionalmente, aunque con menos éxito general, algunos países han realizado esfuerzos tendientes a limitar y racionalizar una serie de costosos incentivos fiscales otorgados en el marco de regímenes de promoción económica (zonas francas). Si bien no ha sido unánime (Chile sería una excepción), en los últimos años se han observado algunos movimientos (y crecientes debates) hacia la baja de la alícuota general para las sociedades -uno de los más recientes es Argentina- lo cual se halla en línea con la tendencia internacional y, en particular, con la reforma estadounidense.

En el IVA varios de los países de la región parecen haber llegado a un estado estacionario en cuanto al diseño tributario del mismo, no así en cuanto al funcionamiento efectivo del mismo como principal instrumento de recaudación. A excepción de Bahamas donde el IVA fue introducido en el año 2015, y de Costa Rica, donde la reciente reforma ha permitido ampliar la base imponible y mejorar el diseño general del gravamen, los países de ALC no han mostrado un interés evidente por modificar la estructura vigente del impuesto -posiblemente ante la dificultad que implica aprobar una reforma de este tipo- pero sí han generado avances concretos en cuanto a la administración del mismo para combatir la evasión impositiva a partir de la implementación de instrumentos como la factura electrónica en un número importante de países de América Latina. A su vez, también se han comprobado ciertos progresos en varios casos a través de la instrumentación de mecanismos para facilitar y asegurar la imposición efectiva a las operaciones vinculadas a la economía digital y otras transacciones electrónicas. En ese sentido, Argentina, Colombia y Uruguay han introducido modificaciones recientes en la legislación del IVA para que los servicios digitales prestados desde el exterior fueran alcanzados por el impuesto (Chile, Costa Rica y Paraguay están en vías de hacer lo mismo); otro camino alternativo es el que ha seguido Trinidad y Tobago, país que en 2016 introdujo un impuesto específico sobre el comercio electrónico.

En paralelo, pero más recientemente, varios países de la región han venido replicando algunas tendencias de reforma tributaria con antecedentes previos en países desarrollados. Pero, a diferencia de otras,

estas innovaciones tributarias han encontrado su fundamento principal en objetivos distintos aunque no contrarios al incremento de los recursos fiscales disponibles. Sabido es que los impuestos inciden sobre las decisiones de producción, consumo e inversión y, por ende, sobre la composición final de la demanda de los agentes económicos al modificar la estructura relativa de los precios de los bienes y servicios disponibles en una economía. De esta manera, los impuestos pueden tener una finalidad “correctiva” cuando son utilizados para desalentar determinadas acciones económicas que se consideran nocivas o no deseadas desde una óptica de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo de la tributación ambiental en las últimas dos décadas responde a esos principios, especialmente cuando se trata de la corrección de ciertas externalidades y fallas de mercado. De hecho, los impuestos ambientales han sido señalados como una de las maneras más eficientes para lograr la correcta internalización de los costos ambientales derivados de determinadas acciones y actividades económicas. Si bien es vasta la gama de instrumentos disponibles, en ALC se distinguen sólo un número acotado de innovaciones en la materia.

Por ejemplo, en años recientes algunos países se acoplaron a la tendencia internacional de los impuestos al carbono e introdujeron novedosas modificaciones orientadas a gravar con mayor intensidad los combustibles fósiles más contaminantes (Argentina, Colombia, México); Chile es un caso emblemático por haber introducido un tributo sobre las emisiones producidas por fuentes fijas de contaminación atmosférica. Otros países como Ecuador, República Dominicana, Perú y también Chile han optado además por la introducción o la reforma de impuestos sobre el transporte, particularmente la imposición sobre vehículos automotores, con una orientación ambiental al vincular su determinación con el nivel de emisiones o el tipo de combustible. Asimismo, se han introducido impuestos a las bolsas plásticas (Colombia, 2017) y a las botellas del mismo material (Ecuador, 2011) como un mecanismo para desalentar el consumo excesivo de dichos productos y la generación innecesaria de residuos sólidos.

Sobre la base de argumentos similares pero con una perspectiva distinta, en los últimos años se ha difundido la aplicación de impuestos específicos para atender cuestiones de salud pública. Así se ha alentado el aumento de los impuestos que gravan productos nocivos para la salud humana como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas y otros alimentos poco saludables. En todos los casos el objetivo primario consiste en reducir su consumo a fin de dar lucha a la propagación de

enfermedades no transmisibles a nivel global, disminuir el costo económico asociado a las mismas (en términos de gasto en salud y en pérdidas de productividad) y evitar un gran número de muertes asociadas a estos comportamientos individuales²¹.

Así, durante los últimos años varios países de la región -entre los que se incluyen Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú- implementaron distintas reformas en sus sistemas tributarios sobre los productos de tabaco, generalmente compartiendo el enfoque de generar un aumento en el precio para favorecer una reducción del consumo de ese producto, más allá de la esperable recaudación tributaria adicional. En cuanto a los impuestos al alcohol también han sido varios los países de ALC que introdujeron reformas con esa misma orientación, siendo los casos más recientes los de Argentina (2017) donde se aumentaron los impuestos a las cervezas y a las bebidas de alta graduación, y del Perú (2018) donde se elevó el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los licores de acuerdo con su graduación alcohólica. Por último, merece mención la tendencia novedosa dada por la introducción o reforma de los impuestos sobre alimentos nocivos para la salud y, más específicamente, sobre las bebidas azucaradas, destacándose los casos exitosos de Barbados, Chile, Ecuador, México (donde también se introdujo un impuesto a la comida “chatarra”) y Perú, además de algunos otros -como Argentina o Colombia- donde reformas de la misma índole finalmente no prosperaron del debate legislativo.

21 CEPAL (2019), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>

ANEXO Cuadro 1. Estructura de la PFE - América Latina y el Caribe 2018 (en % del PIB)

PAÍSES	IMPUESTO SOBRE LA RENTA ⁽¹⁾				CSS PÚBLICAS ⁽²⁾	NÓNIMA SALARIAL	PROPIEDAD	BIENES Y SERVICIOS				OTROS IMPUESTOS ⁽⁵⁾	CARGA TRIBUTARIA TOTAL	CSS PRIVADAS	RECURSOS NATURALES NO TRIBUT.	PFE TOTAL
	PERSONAS FÍSICAS	PERSONAS JURÍDICAS	NO CLASIFICABLE	ISR TOTAL				GENERALES		SELECTIVOS ⁽⁴⁾	COMERCIO INTERN.					
								IVA ⁽³⁾	OTROS							
Argentina	2.0	2.8	0.3	5.1	6.2	0.0	0.8	7.6	3.9	3.5	1.5	1.2	29.9	1.9	0.3	32.1
Bahamas	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0	1.0	5.3	0.0	3.7	2.3	2.1	16.5	0.0	0.0	16.5
Barbados	4.4	3.5	0.4	8.4	5.5	0.0	1.5	8.3	0.0	5.5	2.2	0.1	31.6	0.0	0.0	31.6
Belice	2.6	4.9	0.0	7.5	2.2	0.0	0.2	8.4	0.0	6.8	4.4	0.0	29.4	0.0	0.1	29.4
Bolivia	0.2	3.2	0.0	3.4	5.1	0.0	0.0	6.9	1.6	2.3	1.0	2.5	22.7	0.0	4.5	27.2
Brasil	2.9	2.9	1.4	7.2	8.4	0.6	1.6	7.0	5.5	1.6	0.6	1.1	33.6	0.0	1.1	34.6
Chile	2.7	4.8	0.0	7.5	1.5	0.0	0.7	8.5	0.0	1.7	0.2	1.0	21.1	4.7	0.6	26.4
Colombia	1.3	4.9	0.3	6.5	4.8	0.0	0.9	5.7	0.9	1.8	0.4	0.9	21.7	2.1	1.3	25.1
Costa Rica	1.4	3.5	0.0	4.9	10.4	0.0	1.1	4.3	0.4	2.6	0.5	0.0	24.2	1.3	0.0	25.5
Cuba ¹	3.4	6.9	0.0	10.3	5.3	1.4	0.0	0.0	18.5	4.2	0.0	2.6	42.4	0.0	0.0	42.4
Ecuador	0.2	1.8	2.9	4.9	5.2	0.0	0.6	6.2	0.0	2.3	1.5	1.2	21.8	0.0	2.5	24.3
El Salvador	2.8	3.2	1.0	7.0	2.9	0.0	0.1	7.8	0.0	2.1	0.9	0.3	21.1	3.5	0.1	24.7
Guatemala	0.4	2.3	0.8	3.5	1.7	0.0	0.3	4.7	0.0	1.0	0.4	0.1	11.8	0.0	0.1	11.8
Guyana	3.3	5.8	0.9	9.9	2.7	0.0	0.6	6.1	0.0	5.1	2.8	0.7	28.0	0.0	0.0	28.0
Honduras	2.1	4.2	0.0	6.3	3.4	0.0	0.1	7.3	0.0	4.0	0.8	1.0	22.9	0.0	0.0	22.9
Jamaica	3.1	3.1	2.4	8.7	1.1	0.0	0.4	9.2	0.0	3.8	3.2	1.5	27.9	0.0	0.0	27.9
México	3.4	3.5	0.2	7.1	2.0	0.0	0.0	3.9	0.0	1.5	0.3	0.9	15.6	0.9	4.2	20.7
Nicaragua	1.7	5.5	0.0	7.2	5.9	0.0	0.2	5.3	0.9	2.9	0.5	0.2	23.1	0.0	0.4	23.4
Panamá	1.8	1.5	0.8	4.1	5.8	0.3	0.6	2.3	0.0	1.0	0.5	0.7	15.3	0.0	2.7	18.1
Paraguay	0.3	1.9	0.0	2.2	3.5	0.0	0.3	5.0	0.1	1.4	1.1	0.2	13.7	0.0	1.5	15.1
Perú	1.6	4.1	0.4	6.2	2.0	0.0	0.4	6.6	0.0	0.9	0.0	0.6	16.8	2.0	0.4	19.2
Rep. Dominicana	1.3	2.2	0.9	4.4	0.1	0.0	0.4	4.8	0.0	3.4	0.8	0.1	13.9	2.8	0.1	16.8
Trinidad y Tobago	4.6	6.7	0.0	11.3	3.1	0.0	0.0	4.7	0.0	1.0	1.7	0.6	22.4	0.0	3.4	25.8
Uruguay	4.6	2.8	0.0	7.4	10.1	0.0	2.1	8.3	0.0	2.7	1.1	0.0	31.7	3.8	0.0	35.4
Promedio ALC-24	2.2	3.6	0.5	6.3	4.2	0.1	0.6	6.0	1.3	2.8	1.2	0.8	23.3	1.0	1.0	25.2

Fuente: Base de datos BID-CIAT.¹ Datos correspondientes al año 2017.

Notas: (1) En general, el pilar fiscal "Renta" se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada al Impuesto sobre la Renta (incluidas las tasas suplementarias a determinados sectores cuando existiesen), ya sea para personas físicas, personas jurídicas u otros rubros no clasificables (por ejemplo, anticipos retenidos en la fuente). Sin embargo, en algunos casos este pilar incluye otros gravámenes directos sobre los ingresos del gobierno central o subnacional, ya sean que recaigan sobre un sector en particular, tengan otra base de cálculo alternativa (activos), sean de carácter temporal y extraordinario y/o graven ganancias de capital o ingresos específicos no alcanzados por el ISR tradicional.

(2) Sólo en el caso de Brasil, incluye también las contribuciones de la Seguridad Social de gobiernos subnacionales tanto estados como municipios. (3) En general, el pilar fiscal "IVA" se refiere a los ingresos tributarios asociados al tributo homónimo. Sin embargo, en algunos casos este ítem incluye además otros impuestos generales sobre bienes y servicios, a saber: en Argentina abarca al IVA neto (gobierno central) y al Impuesto sobre Ingresos Brutos (provincial); en Brasil comprende el COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), el ICMS (estadual) y el ISS (municipal); en Colombia engloba al IVA neto (central) y al Impuesto de Industria y Comercio (municipal); en Costa Rica, el IVA neto (nacional) más el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Cuba, el Impuesto de Circulación y sobre Ventas (a pesar de no ser estrictamente un "IVA"); en Nicaragua, el IVA neto (nacional) y el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Paraguay, el IVA neto del gobierno central y la Patente de Comercio, Industrias, Profesiones y Oficios de los gobiernos municipales; en Uruguay, el IVA neto y el Impuesto de Contribución al Financiamiento de ãconsideran en una serie conjunta los ingresos de ambos impuestos a lo largo del período 1990-2018. (4) Incluye impuestos selectivos e impuestos sobre transacciones financieras de cualquier nivel de gobierno cuando estén efectivamente asignados a este subgrupo de impuestos, netos de devoluciones siempre que las mismas estén debidamente identificadas. (5) Incluye regímenes simplificados e impuestos diversos del gobierno central y de los gobiernos subnacionales no explícitamente clasificados en otros conjuntos, netos de devoluciones y reintegros no asignados específicamente a un subgrupo determinado de impuestos.



Metodología de Información

Base de datos CIAT-BID- Actualización al año 2018
Informe de Tareas y notas aclaratorias de los países relevados

AMÉRICA LATINA

Argentina

Las principales fuentes de información consultadas son: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda (MH) para la parte tributaria y de contribuciones a la Seguridad Social (CSS), y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MH) para completar los ingresos tributarios y no tributarios (regalías por hidrocarburos y minerales) de los gobiernos subnacionales (GSN).

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación de impuestos (Nación y provincias) y CSS (Nación) hasta 2018. También se recolectaron las cifras anuales de ingresos municipales, los cuales incluyen algunos tributos y mayormente tasas y contribuciones de carácter obligatorio, estimándose el dato para 2018 a partir del crecimiento de los recursos provinciales. También se actualizó la serie de recursos no tributarios en concepto de regalías, agregando una desagregación entre provincias y municipios y estimándose el dato anual de 2018 en función de la misma proporción del PIB de 2017. La serie del PIB fue actualizada al disponer de una serie oficial para todo el período abarcado por la base de datos (1990-2018).

A la fecha de corte (31/07/2019) no se contó con la información completa de la recaudación acumulada por los distintos conceptos de impuestos internos (selectivos) para el año 2018. Por ello, tomando los valores acumulados hasta el tercer trimestre (AFIP), se estimaron los recursos del cuarto trimestre y el total anual de cada ítem, respetando las mismas proporciones de recaudación por trimestre del año inmediatamente anterior (2017).

Bolivia

Las principales fuentes de información consultadas son: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) para la parte tributaria (incluyendo subnacional), de contribuciones a la seguridad social públicas y privadas, y de ingresos no tributarios. También se utilizaron datos del Banco Central de Bolivia (BCB) para las regalías mineras.

Esta actualización se realizó en su mayoría con datos anuales. Para algunos ítems (por ej. Impuesto a las Transacciones Financieras-ITF, Rentas Pensionarias Públicas) se logró conseguir datos trimestrales para todo el periodo actualizado.

Se realizó una modificación importante en el rubro de contribuciones sociales. El Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo, que hasta la anterior actualización al año 2015 se mantuvo bajo la categoría de régimen privado, se recategorizó hacia el régimen público, en virtud de la reforma constitucional del año 2009 que nacionalizó el sistema privado de pensiones. Pese a que a la fecha no se ha realizado el traspaso de los recursos y su administración a la gestora estatal, se optó por este cambio debido a que estos recursos ahora son de propiedad pública. Este criterio es además consistente con el adoptado por la OCDE.

Por su parte, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se reclasificó al rubro de Ingresos No Tributarios, al ser su base imponible el valor de la producción y, por tanto, tener características de una regalía. Esta clasificación está en línea con las de OCDE y CEPAL.

A la fecha de corte de esta actualización (31/07/2019) no se encontraba disponible la información completa de devoluciones en lo que corresponde a los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM) para 2017 y 2018, recaudación municipal (2018) y regalías de hidrocarburos (2018). Los CEDEIM son normalmente publicados en Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios del MEFP, pero al estar este desactualizado, se optó por reportar datos estimados en el Proyecto de Presupuesto General del Estado para la Gestión 2017 del MEFP. Para la recaudación municipal y las regalías de hidrocarburos se estimó el dato anual a partir del porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Brasil

En el caso de Brasil se ha decidido realizar un cambio metodológico para acercar cifras y criterios con las principales fuentes oficiales y también con OCDE. Hasta el momento se había trabajado con datos brutos de informes mensuales de recaudación de la RFB, los cuales mostraban algunas limitaciones para su actualización comparable con el resto de los países. En esta oportunidad, se decidió adoptar una periodicidad anual para contar con información detallada de tres principales fuentes: el informe anual de Carga Tributaria de la RFB (hasta 2017), la base de datos del Instituto Fiscal Independiente del Senado Federal (hasta 2017) y la base de datos del Tesoro Nacional (hasta 2018).

Con ello se completaron los datos anuales de recaudación neta de devoluciones (se deja la serie de las mismas en la tabla sólo a título informativo) hasta 2018 inclusive (las cifras son provisorias del Tesoro Nacional, que aplica una metodología similar a la de la RFB en su informe anual de carga tributaria). Asimismo, se logró completar la serie para el período 1990-1993 sobre la base de datos anuales compartidos con la OCDE, si bien se advierte que los valores resultantes en % del PIB muestran variaciones muy fuertes lo que exige cautela al analizar la serie completa.

En general, se ha mejorado la presentación y el detalle de los impuestos considerados. Por ejemplo, se presenta una desagregación completa del ISR que permite analizar mejor su estructura interna (en la versión anterior, el grueso de la recaudación figuraba como no clasificable por ser impuesto retenido en la fuente). También se especificaron algunas denominaciones implícitas de tributos y se corrigió la serie de CSS Federal con datos anuales (antes tenía datos trimestrales de Hacienda pero no eran equivalentes) para hacerlos compatibles al resto de CSS. Se reclasificaron tres impuestos que antes figuraban como ingresos no tributarios: FGTS pasó al componente de Seguridad Social y “Salario Educación” y “Sistema S” fueron incorporados como impuestos sobre la nómina salarial dentro de la carga tributaria total (en línea con la metodología oficial y la de OCDE). Asimismo, se agregaron dos tributos como selectivos (DPVAT y Concursos de Pronósticos) -además del “CIDE Remesas”- y se abrió la recaudación del componente PIS/PASEP dentro del conjunto de impuestos generales sobre bienes y servicios (el criterio en todos los casos priorizó el tipo de gravamen y no el destino específico de su recaudación como puede ser el sistema de Seguridad Social). Por último, se revisó y actualizó la serie de Otros tributos, incluyéndose las tasas administrativas de la RFB dentro de ese concepto. De manera similar se procedió

para los recursos sin clasificación específica a nivel subnacional, tanto para los Estados como para los Municipios.

La citada reclasificación provocó cambios en las cifras globales: la recaudación administrada por la RFB engloba la recaudación bruta del gobierno federal (incluidos “Salario Educación” y “Sistema S”) y las CSS del gobierno federal (incluyendo el FGTS); los ingresos tributarios del país se componen de la recaudación neta del gobierno federal más la recaudación de impuestos y las CSS tanto de Estados como de Municipios²²; la PFE incluye los ingresos tributarios (netos) del país más los ingresos no tributarios vinculados a la explotación de hidrocarburos y minerales.

Se revisaron y completaron los datos anuales para las series de ingresos tributarios de los Estados y de los Municipios según principales impuestos, así como también para los instrumentos fiscales vinculados a sectores de recursos naturales no renovables. Se actualizó la serie del PIB hasta 2018, revisándose además las cifras hacia atrás y hasta 1990 expresadas todas en moneda nacional vigente (millones de reales).

Chile

Las principales fuentes de información consultadas son: la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Servicio de Impuestos Internos (SII), la Superintendencia de Salud (para los datos referidos a las ISAPRES) y la Superintendencia de Pensiones (para los recursos por cotizaciones obligatorias a las AFPs), además del Banco Central de Chile para la serie del PIB.

Se completaron las cifras trimestrales y anuales para todas las series hasta el año 2018. Con datos anuales del SII se logró completar información acerca de los distintos conceptos que implican devoluciones impositivas. Además, se agregaron las series anuales de impuestos contenidos en el epígrafe “otros” como las patentes de minas, el impuesto a los juegos de azar y la fluctuación de deudores. También se reclasificó el impuesto a los actos jurídicos como un impuesto sobre las transacciones financieras (por

22 En rigor, se reconoce que el Sistema FGTS y el Sistema “S” involucran recursos que nutren fondos de ahorro obligatorio que no forman parte del Presupuesto y son de propiedad privada. Sin embargo, para estar en línea con los criterios metodológicos de OCDE y RFB ó Tesoro Nacional, se considera esta recaudación como parte integrante de los ingresos tributarios totales del país.

separado, no como impuesto sobre la propiedad como hace la OCDE), pasando a contabilizarse en los números globales como un impuesto selectivo y no como “Otros”.

En cuanto a la serie de ingresos municipales, se completó el detalle por instrumento para el período 1990-2017 (OCDE); para el año 2018 sólo se contó con el monto total (DIPRES). También se actualizó la parte de Seguridad Social (pública y privada). En lo que respecta a las cotizaciones obligatorias a las AFPs, se computó el monto global de este concepto para todas las AFP pero considerando solamente los aportes dirigidos al fondo “tipo C” ya que, según información de la Superintendencia de Pensiones, es éste el fondo recaudador desde donde se distribuyen recursos a los otros fondos (A, B, D, E), que son fondos de rendimiento.

A fines de calcular el monto de recaudación administrada exclusivamente por el SII, se realizó una desagregación del IVA bruto por componentes discriminando entre, por un lado, “IVA interno”, “IVA Tasas especiales (bebidas, suntuarios, vehículos y otros)” e “IVA saldos remanentes y otros”, y, por el otro lado, IVA importaciones que junto a los aranceles son administrados por el Servicio Nacional de Aduanas (SNA). De cualquier manera, se aclara que se continúa tomando el dato de IVA neto de DIPRES para el cálculo de los valores totales de carga tributaria y de la PFE correspondiente. Además, se actualizó la serie del PIB para utilizar la serie empalmada 1996-2018 base 2013 (más reciente).

Dado que a la fecha de corte de esta actualización (31/07/2019) no se contaba con dicha información, el detalle de los ingresos tributarios de los gobiernos municipales para el año 2018 fue estimado aplicando la misma distribución porcentual del año anterior al valor total efectivamente recaudado.

Colombia

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización son: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la recaudación tributaria bruta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la recaudación tributaria neta de devoluciones, las contribuciones sociales públicas y los dividendos de Ecopetrol, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la recaudación subnacional, la Superintendencia Financiera de Colombia para las contribuciones sociales privadas, y el Ministerio de Minas y Energía y el Sistema General de Regalías del DNP para las regalías mineras y de hidrocarburos.

En esa actualización se completaron datos trimestrales de recaudación tributaria para el nivel de gobierno central, y para las contribuciones sociales privadas.

Se realizaron ajustes a la recaudación de departamentos y municipios entre 1990 y 1999, a fin de corregir la brecha entre las sumas agregadas de recaudación (departamental y municipal) y los impuestos individuales. Esta brecha se distribuyó entre ítems de impuestos, tomando la proporción observada en el año 2000.

Adicionalmente, se incorporaron a la base de datos los nuevos impuestos al Consumo de Bolsas Plásticas y al Consumo de Cannabis Medicinal, y el Impuesto al Carbono. Estos impuestos están vigentes desde 2017. Por su parte, con el apoyo de la DIAN se desagregó el impuesto sobre la renta en personas naturales y jurídicas (más un rubro sin clasificar), por el periodo 2000-2017. Para el año 2018, este desagregado fue estimado tomando las proporciones del año inmediatamente anterior. Las devoluciones continuaron siendo calculadas como la diferencia entre la recaudación reportada por la DIAN (recaudación bruta) y la reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (neta).

A la fecha de corte (31/07/2019) no se contó con la información de recaudación departamental y municipal correspondiente al año 2018. La fuente usual de estos datos es el DNP, pero debido a que esta entidad aún no ha publicado los datos para 2018, se optó por estimar el dato anual a partir del porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Costa Rica

Las principales fuentes de información consultadas son: el Ministerio de Hacienda para la recaudación tributaria central y subnacional y los ingresos no tributarios, y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para las contribuciones sociales públicas. Las contribuciones sociales de los regímenes del Poder Judicial y del Magisterio, del sistema privado, y de otros regímenes (INA, IMAS, Asignaciones Familiares, BP) fueron proporcionadas por la División de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda.

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación de impuestos para el nivel de gobierno central, y para las contribuciones sociales con cargo al presupuesto. Además, se consiguió

información muy detallada del Ministerio de Hacienda que permitió desagregar los impuestos selectivos según sean recaudados internamente o por importaciones. En cuanto a la inclusión/actualización de impuestos, se agregó el impuesto por Derecho de Salida del Territorio Nacional Ley N° 9154 (vía terrestre), vigente desde 2013.

Por su parte, se observaron diferencias en las contribuciones a la seguridad social respecto a lo reportado por la OCDE. La OCDE realiza un ajuste a los aportes por IVM y SEM, correspondiente al aporte patronal del gobierno general en los gastos a la CCSS. Además, la categoría “Otras contribuciones (INA, IMAS, Asig. Fam.)” es considerada por OCDE como impuestos a la planilla. En coordinación con el Ministerio de Hacienda, se optó por dejar los datos de la base como han venido reportándose históricamente, pues coinciden con la metodología del Ministerio.

En cuanto a los ingresos no tributarios y a fin de ajustar esta actualización a la metodología de la Presión Fiscal Equivalente (que por definición incluye en esta categoría a los ingresos no tributarios procedentes de la explotación de recursos naturales), se optó por eliminar este rubro de la planilla (que incluye Licencias de caza y pesca, Derechos consulares y Ley de Migración y Extranjería) y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem.

Ecuador

Las principales fuentes de información consultadas son: el Servicio de Rentas Internas (SRI) para las series de ingresos tributarios, el Banco Central del Ecuador (BCE) para las cifras de PIB y contribuciones de la Seguridad Social, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) para los recursos tributarios vinculados al comercio internacional y el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) para los recursos propios de provincias y municipios.

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación de impuestos (Gobierno Central, Provincias y Municipios) y CSS (Nación) hasta 2018. Respecto de la anterior edición de la base de datos, se agregaron distintas contribuciones especiales de introducción en años recientes (Renta, Patrimonio, IVA 2%, Atención del Cáncer) y se reclasificó el impuesto ambiental IACV como impuesto selectivo. Además, se agregó la recaudación detallada del ICE operaciones internas en sus principales ítems para

todo el período disponible con periodicidad trimestral. Se aclararon algunos conceptos incluidos en el ISR y la asignación entre personas físicas y jurídicas de impuestos similares; se reclasificó el impuesto a las herencias, legados y donaciones como impuesto sobre la propiedad (figuraba entre los impuestos sobre la renta). Gracias a contar con nueva información del BDE, se reformuló la información sobre gobiernos subnacionales, ampliando el detalle y discriminando entre provincias y municipios y principales tipos de impuestos aplicados. Se intentó, sin éxito, completar las series para el período 1990-92 con los datos de OCDE pero se detectaron incompatibilidades que impidieron dicha tarea. Asimismo, se actualizó la serie del PIB hasta 2017 y se incluyó la proyección del WEO (FMI) para 2018.

A la fecha de corte (31/07/2019) no se contó con la información completa de la recaudación subnacional (BDE) para el año 2018 (la cual es publicada en octubre de cada año posterior), por lo que se estimaron las cifras de recaudación para cada uno de los conceptos a partir de la respectiva relación porcentual al PIB del año anterior (2017).

El Salvador

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización son: el Ministerio de Hacienda, el Portal de Transparencia Fiscal, y la Superintendencia del Sistema Financiero para las contribuciones sociales al sistema privado de pensiones.

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación de impuestos para la recaudación del nivel de gobierno central. Por su parte, las contribuciones especiales a la seguridad ciudadana se desagregaron en los impuestos que las componen: Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC) y Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana (CEGC). Ambos impuestos están vigentes desde 2015.

A la fecha de corte (31/07/2019) no se contó con la información del desglose de recaudación del Impuesto sobre la Renta para el año 2018, correspondiente a personas naturales, jurídicas y otros no clasificables. En este caso se optó por estimar estos rubros tomando como referencia las proporciones del año inmediatamente anterior (2017).

Guatemala

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización son la Superintendencia de Administración Tributaria y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación de impuestos a nivel de gobierno central. Para el nivel municipal y para las contribuciones por seguridad social, la actualización se completó de manera anual.

Honduras

La principal fuente de información en este caso ha sido la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras (SEFIN), aunque también se obtuvieron datos compartidos por OCDE (municipios) y cifras de IVA interno aportadas por el Servicio de Administración de Rentas (SAR).

Toda la información tributaria del gobierno central fue actualizada hasta 2018, consiguiéndose completar la serie de IVA interno para todo el período considerado en la base de datos. Además, se agregó información detallada por trimestre de la Tasa de Seguridad Poblacional por componente, los cuales fueron asignados a distintos grupos de impuestos de acuerdo a su naturaleza jurídica y en línea con la metodología de la OCDE. También se actualizó toda la serie (1990-2018) de ingresos tributarios municipales totales con datos revisados por la SEFIN (las cifras para el período 2006-2018 resultaron sensiblemente mayores a las que se tenían previamente, que son las publicadas por OCDE). Para los datos del PIB, si bien la serie completa contiene datos oficiales del Banco Central de Honduras, para el período más reciente (2016-18) se recurrió a las cifras de WEO (Fondo Monetario Internacional).

México

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la recaudación tributaria correspondiente al Gobierno Federal y las contribuciones a la seguridad social públicas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la recaudación estatal y municipal, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para las contribuciones al régimen privado de pensiones.

En esta actualización se completaron datos trimestrales de recaudación a excepción de la recaudación subnacional, que es actualizada por el INEGI con datos anuales. En cuanto a cambios efectuados a la planilla, dentro del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales, se añadió una línea con la recaudación por concepto de ISR de contratistas y asignatarios de hidrocarburos, establecido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos aprobada en agosto de 2014. Igualmente, se agregó dentro del rubro general de Impuesto sobre la Renta, el Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, también vigente desde 2014 bajo la misma Ley anterior. Además, se corrigieron los “Otros Ingresos Tributarios” que desde el año 2005 incluían el Impuesto a los Rendimientos Petroleros. Este impuesto ya venía siendo sumado dentro del Impuesto sobre la Renta. Finalmente, se incluyeron dentro de los Derechos a los Hidrocarburos y desde el año 2015, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

A la fecha de cierre de esta actualización (31/07/2019) no se contó con la recaudación estatal y municipal correspondiente al año 2018 de fuente INEGI, pues es publicada en el segundo semestre del año. La recaudación estatal fue proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la municipal fue estimada tomando como referencia el porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Nicaragua

La principal fuente de información es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Se actualizaron todos los datos trimestrales y anuales de recaudación tributaria del gobierno central hasta el año 2018 sobre la base de informes de liquidación presupuestaria. Por primera vez, se consiguió presentar la apertura del Impuesto sobre la Renta entre personas físicas y personas jurídicas. También se actualizaron los datos de contribuciones a la Seguridad Social y el FOMAV (no tributario). Para el caso de los recursos municipales, la serie disponible fue actualizada hasta 2018 y luego se clasificaron los distintos instrumentos siguiendo la metodología OCDE para poder integrarlos a los distintos grupos de impuestos existentes a nivel nacional. El PIB fue actualizado con fuentes oficiales hasta 2018, de acuerdo con el anuario estadístico del Banco Central de Nicaragua.

Panamá

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización son: El Ministerio de Economía y Finanzas para la recaudación correspondiente al nivel de gobierno central, incluyendo ingresos no tributarios, la Contraloría General de la República para la recaudación municipal, y la Caja del Seguro Social en lo que corresponde a las contribuciones sociales públicas.

Esta actualización se completó con datos trimestrales a excepción de la recaudación municipal. A la fecha de corte de esta actualización (31/07/2019) no se encontraba disponible la información de recaudación municipal para el año 2018, por lo que esta fue estimada utilizando como referencia el porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Paraguay

Las fuentes de información fueron, fundamentalmente, la Secretaría de Estado de Tributación (SET) para las estadísticas de recursos tributarios del gobierno central, el Ministerio de Hacienda (MH) para las estadísticas fiscales complementarias y el Banco Central del Paraguay (BCP) para los datos del PIB más actualizados.

Gracias a la información disponible se pudo completar y actualizar hasta 2018 la información trimestral y anual de recaudación tributaria. Además, se contó con la colaboración del Ministerio de Hacienda para completar y actualizar la información correspondiente a la Seguridad Social, municipios e ingresos no tributarios. Se reclasificaron los componentes del ISR para hacerlo compatible con la metodología general, separando entre personas físicas y personas jurídicas para todo el período 1990-2018. Asimismo, se actualizó la serie del PIB con datos del Banco Central del Paraguay, corrigiéndose hacia atrás al disponer de una serie retropolada.

Dado que se contaba con información sólo para 2011 y 2012 a lo largo de toda la serie y ante la no disponibilidad de los datos más recientes, se decidió suprimir los datos de devoluciones para asegurar la consistencia de las cifras globales de recaudación en el período 1990-2018. También se suprimió la serie de cifras correspondientes a dividendos dentro de la recaudación del IRACIS ya que sólo se contaba con información para el período 2008-2012 y complicaba la presentación de los datos de ISR

por componentes. Por otro lado, la distribución de la recaudación municipal en los distintos impuestos vigentes fue estimada para el año 2018 respetando la estructura porcentual del año anterior y aplicada sobre el valor total (algo similar se realizó para los años 2011 y 2012 para los cuales no se contaba con información detallada).

Perú

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización son: la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para la recaudación del nivel central y los ingresos no tributarios, la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas para la información de recaudación municipal, y el Banco Central de Reserva del Perú para las regalías petroleras.

Esta actualización se llevó a cabo con datos trimestrales. No se realizaron cambios relevantes en la estructura de la planilla y, en cuanto a nuevos impuestos, se agregó dentro de la categoría de impuesto sobre la renta de personas jurídicas el nuevo Régimen MYPE Tributario, vigente desde 2017.

República Dominicana

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización son: la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el Ministerio de Hacienda para la recaudación del nivel central, las contribuciones sociales públicas y los ingresos no tributarios, y la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) para la recaudación del nivel local.

Los datos son trimestrales, a excepción de la recaudación de los municipios. En esta actualización se consiguió información muy detallada del Ministerio de Hacienda y la DGII que permitió desagregar la mayoría de impuestos según ente recaudador (DGII, Dirección General de Aduanas y Tesorería). Adicionalmente, se abrió una nueva línea con el Impuesto adicional de RD\$2.0 al consumo de gasoil y gasolina premium-regular, con la finalidad de diferenciar al ente recaudador. Hasta 2017, este impuesto era sumado dentro del Impuesto Selectivo Específico sobre Hidrocarburos y era recaudado por la DGII. A partir de 2018 es recaudado por la DGA.

En cuanto a los derechos consulares, incluidos en los ingresos no tributarios, y a fin de ajustar metodológicamente la planilla según las pautas de la Presión Fiscal Equivalente, se optó por eliminar este ítem de la planilla y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem.

Uruguay

Las fuentes de información son: la Dirección General Impositiva (DGI) para la mayoría de los datos de recaudación impositiva del gobierno central; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para ciertos conceptos como los impuestos aduaneros; el Banco Central del Uruguay (BCU) para los datos de PIB; la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el Impuesto de Primaria hasta 2017; el Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para los recursos municipales y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para las contribuciones (públicas y privadas) de la Seguridad Social.

En esta actualización se completaron los datos trimestrales y anuales hasta 2018 a partir de los datos que publica regularmente la DGI. También se aprovechó la ocasión para completar series hacia atrás como la del Impuesto al Patrimonio de Explotaciones Agropecuarias. Se actualizó la serie correspondiente al Impuesto de Enseñanza Primaria que, a partir de 2018, es administrado por la DGI (antes recaudado por la ANEP). Además, se reclasificó al IVA Mínimo como régimen simplificado (reemplazó al de Pequeña Empresa en 2007). En cuanto a los ingresos tributarios municipales, se realizó una reclasificación de conceptos en línea con la metodología OCDE, agrupando por tipo de impuestos en compatibilidad con los instrumentos del gobierno central. También reordenaron y se clasificaron los distintos componentes del ISR entre personas físicas y personas jurídicas.

A la fecha de corte (31/07/2019), no se contaba con los del año 2018 para los impuestos municipales ni para las contribuciones de la Seguridad Social; en ambos casos se estimaron cifras preliminares manteniendo las mismas proporciones en relación al PIB calculadas para el año anterior (2017). Aunque no es factible contar con los datos de GSN en un tiempo próximo, queda pendiente la información detallada de ingresos por contribuciones de la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) del Uruguay.

Venezuela

Hasta la última actualización realizada en 2016, las fuentes de información eran fundamentalmente el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) y el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas hasta 2009. Desafortunadamente, no existen datos disponibles en las fuentes mencionadas ni acceso a otras alternativas.

En consecuencia, no ha sido posible actualizar los datos para el período 2016-2018. Si bien la OCDE ha decidido tomar como válidos los datos sólo hasta 2012, se mantienen las cifras hasta 2015 (algunas estimadas) en la base BID-CIAT.

CARIBE

Bahamas

Las fuentes de información consultadas en esta actualización son: el *Central Bank of the Bahamas* para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria, y el National Insurance Board para las contribuciones sociales.

Esta actualización se realizó con datos anuales. En cuanto a cambios en la tabla de datos, el rubro *Business and Professional License*, que venía siendo clasificado como Impuesto sobre la Renta, se recategorizó hacia *Other Taxes*, debido a que este país no cuenta con un sistema de imposición sobre los ingresos. Adicionalmente, este mismo rubro de licencias de negocio y profesionales se completó, incluyéndose la categoría *Other business and professional license*, y se realizó una reclasificación y reasignación más precisa de los impuestos al consumo entre *General Consumption Taxes*, *Taxes on Specific Goods and Services* y *Other Taxes*.

En cuanto a los ingresos no tributarios, por no contener esta categoría ingresos provenientes de recursos naturales y a fin de ajustar metodológicamente la actualización según las pautas de la Presión Fiscal Equivalente, se optó por eliminar este ítem de la planilla y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem.

A la fecha de corte de esta actualización (31/07/2019), no se encontraba disponible la información de contribuciones a la seguridad social para los años 2017 y 2018, por lo que esta fue estimada tomando como referencia el porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Barbados

La principal fuente de información consultada ha sido el *Central Bank of Barbados*, más allá de que las cifras más recientes provienen de las estimaciones de recursos para el Presupuesto publicadas por el *Barbados Parliament*.

Se completaron los datos tributarios hasta 2018. Para 2016 y 2017 se utilizaron datos efectivos de las estimaciones (aprobadas, no *draft*) de recursos para los años fiscales 2017-18 y 2018-19; para 2018 se utilizaron datos revisados del *Draft Estimates FY 2019-20* (feb2019). Además, se reclasificaron algunos conceptos para compatibilizar con el resto de los países, separando los impuestos sobre bienes entre generales y específicos, en línea con la metodología de OCDE.

Para las contribuciones de la Seguridad Social, ante la inexistencia de datos actualizados se optó por tomar una serie de proyecciones incluidas en el *15th Actuarial Report NIS (2015)* para completar el período 2016-2018. Por otra parte, por no estar vinculadas directamente a la explotación de recursos naturales (renovables o no renovables), se decidió eliminar los conceptos de ingresos no tributarios incluidos en versiones anteriores y presentarlos como un memorándum ítem (sin incluirse en el cálculo de la PFE total). Para la serie del PIB, se toman los datos expresados en años fiscales (compatible con los datos fiscales presentados), la cual fue actualizada con datos de OCDE y FMI.

Belice

Las fuentes de información consultadas en esta actualización son: el *Ministry of Finance* para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria central y subnacional, y el *Social Security Board* para las contribuciones sociales.

Esta actualización se realizó con datos anuales. En cuando a cambios en la planilla, la categoría de ingresos no tributarios, incluyendo ingresos de organismos ministeriales, licencias y regalías, fue eliminada

de la planilla y clasificada por debajo de la línea como un memo ítem. Esto debido a que, al igual que en otros casos, esta categoría no contiene en su mayoría ingresos provenientes de recursos naturales. Solo se decidió mantener dentro de la PFE y reasignar a la sección de recursos no tributarios por la explotación de recursos naturales, la categoría de licencias, rentas y regalías derivadas exclusivamente de operaciones petroleras, alineando metodológicamente de esta manera la planilla de Belice a la PFE. Por su parte, los impuestos contenidos en la categoría Taxes on Goods, Transactions and Services se reclasificaron y reasignaron para una mayor precisión en su categorización, hacia General Consumption Taxes, Taxes on Specific Goods and Services y Taxes on Financial Transactions.

A la fecha de corte de esta actualización (31/07/2019), no se encontraba disponible la información de contribuciones a la seguridad social para el año 2018, por lo que esta fue estimada a partir del porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior.

Cuba

Es uno de los países incorporados a la base de datos en esta nueva actualización. La principal fuente de información es la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), aunque también se consultó la información disponible en los sitios web del Ministerio de Finanzas y Precios, de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) y del Banco Central de Cuba (BCC).

Se confeccionó una tabla con los datos para el período 1990-2017 sobre la base de información consolidada de los informes de liquidación presupuestaria del Estado. Desafortunadamente, no se pudo discriminar ingresos de gobiernos locales ni ingresos no tributarios vinculados a recursos naturales. Los datos están en línea con los publicados por OCDE, tanto en magnitud como en su clasificación.

Dado que a la fecha de corte (31/07/2019) no se cuenta con información oficial para el año 2018 para los conceptos considerados, quedará pendiente a ser completado en una futura revisión, aunque para el cálculo de valores medios para América Latina y el Caribe se considerará el mantenimiento de las cifras en idénticos porcentajes del PIB para el último año mencionado, dado el significativo peso relativo del caso cubano a nivel regional.

Guyana

Es otro de los cuatro países incorporados en la base BID-CIAT a partir de esta actualización. La información contenida en la base de datos proviene de los sitios oficiales del *Ministry of Finance*, el *Central Bank of Guyana* y el *National Insurance Scheme (NIS)*, mientras que los datos del PIB (serie en años calendarios) tiene como fuente al *Bureau of Statistics of Guyana* complementada con estimaciones del FMI.

En primer lugar, se completó la información referida a ingresos tributarios con datos anuales hasta 2018. Los datos de municipios no fue posible conseguirlos a la fecha de corte de esta actualización. La OCDE ha publicado una serie que por dificultades de comparabilidad con resto de los países analizados figuran como memorándum ítem en la tabla de datos de este país. Los datos de CSS para el período 2016-2018 corresponden a los *Budget Estimates 2019 (p.517)*, los cuales resultan algo menores a los publicados por OCDE que fueron estimados a partir de un factor fijo de crecimiento.

Jamaica

En este caso las fuentes utilizadas fueron el *Ministry of Finance (MOF)* lo que incluye organismos tales como la *Tax Administration Jamaica (TAJ)*, el *Fiscal Policy Management Unit (FPMU)*, el *National Insurance Scheme (NIS)*, el *Department of Local Government (DLG)* y el *Bank of Jamaica (BOJ)*.

Se completó la información anual hasta 2018, asegurando coherencia con los datos de OCDE. Además, se mejoró la desagregación con impuestos recientes (*Quarry Tax*) y se agregaron los ingresos no tributarios asociados a la actividad minera de bauxita (*Levy & Royalties*). Para estar en línea con la metodología de la OCDE, se reclasificaron separadamente el *General Consumption Tax (Domestic & imports)* y el *Specific Consumption Tax (Domestic & imports)*. La información de ingresos municipales y contribuciones de la Seguridad Social para el año 2018 proviene de la *Tax Administration of Jamaica*, en formato de año calendario. Para la serie del PIB, se utilizó una serie compatible con los datos fiscales recolectados y en línea con lo utilizado por OCDE, esto es expresado en años fiscales (1ro de abril al 31 de marzo) para el período 1990-2003, y luego en años calendarios (1ro de enero al 31 de diciembre) para el período 2004-2018.

Trinidad y Tobago

Las fuentes de información consultadas en esta actualización son: el *Ministry of Finance* para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria central y subnacional, y el *National Insurance Board* para las contribuciones sociales.

Esta actualización se realizó con datos anuales. En lo referente a cambios en la planilla, los impuestos contenidos en la categoría *Taxes on Goods and Services* se reclasificaron y reasignaron para una mayor precisión hacia *General Consumption Taxes* y *Taxes on Specific Goods and Services*. Además, se agregó dentro de los impuestos selectivos, el *Tax on Online Purchases*, vigente desde el año 2017.

Por su parte, la categoría *Other General Government taxes & fees* fue eliminada de la planilla y clasificada por debajo de la línea como un memo ítem, a fin de estandarizar los criterios con los de los demás países contenidos en esta actualización.



Serie Documentos de Trabajo



CIAT

Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio Web: www.ciat.org