



INFORME REGIONAL

# Los retos de la fiscalidad en América Latina

Madrid, octubre 2014

**d+i** LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN
2. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS EN LA FISCALIDAD DE AMÉRICA LATINA (1990-2014)
3. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema fiscal es una de las principales e históricas asignaturas pendientes que América Latina arrastra desde los tiempos coloniales, y que no fue, en general, bien solucionada ni tras la independencia ni en el siglo XX. Como recuerda la CEPAL, ya en los años 60 del siglo pasado, la reforma fiscal y tributaria se alzaba como una de las grandes transformaciones aún por impulsar para las economías latinoamericanas: “La Carta de Punta del Este, mediante la que se creó la Alianza para el Progreso hace ya medio siglo, incluía en su agenda para la región la promoción de reformas tributarias, con los objetivos de aumentar los niveles impositivos y hacer los sistemas más progresivos, ampliando la recaudación de los impuestos directos. Estos objetivos, como es sabido, no se han cumplido a cabalidad y por tanto el reto se mantiene vigente”.

Ya más recientemente, a partir de los años 90, los países latinoamericanos han perseguido reducir sus tradicionales déficits fiscales tratando de movilizar recursos. Las democracias desde los años 80 no han alcanzado la solución definitiva y, de hecho, en la actual década las reformas fiscales han ocupado el centro de la gestión de varios gobiernos tanto de centroderecha como de centroizquierda: en El Salvador en 2012, el presidente de la República, Mauricio Funes, sancionó el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, que contenía un conjunto de reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para permitir al fisco recaudar unos 150 millones de dólares más anualmente al elevar del 25% al 30% el Impuesto Sobre la Renta a determinadas empresas. El camino iniciado por El Salvador empezó a ser recorrido por Costa Rica y Guatemala, sin mucho éxito en estos casos, y en 2013 por México, cuyo gobierno, el de Enrique Peña Nieto, logró aprobar una reforma fiscal en 2013. En Brasil, hace veinte años que la reforma fiscal es un problema que ningún presidente se arriesga a sacar adelante. Y hace 12 años se tramita en el Congreso Nacional la PEC 474/01, que crea el impuesto único sobre movimientos financieros. Su método de recaudación sería el más eficiente en comparación con otras propuestas, y eficaz en la lucha contra la evasión de impuestos. Además, simplifica la estructura, reduce los costos públicos y privados, alivia la carga tributaria individual sobre los contribuyentes actuales y causa menos distorsiones locativas de las que alegan sus críticos. Pero fue dejado de lado por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. En Chile, en este 2014, Michelle Bachelet tiene en su proyecto de reforma fiscal el pilar fundamental donde respaldar el gran objetivo de

**“Cuando se habla de fiscalidad en América Latina en realidad se hace referencia a una larga historia de reformas tributarias frustradas y que no alcanzaron los objetivos programados”**

su presidencia: la reforma educativa. Como señala el analista político del diario chileno *La Tercera*, Ascanio Cavallo, “ninguno de los otros compromisos presidenciales es más importante que éste (la reforma educativa). La reforma tributaria ha sido justificada por la necesidad de aumentar los recursos fiscales para la educación y la reforma de la Constitución aspira a dar consagración institucional a los propósitos de cambio que encarna, antes que ella, la transformación educacional”.

Todo esto no hace sino mostrar bien a las claras que la solución del tema fiscal sigue en un verosímil en la región y a la vez continúa ocupando y preocupando a las diferentes administraciones regionales. Todas estas iniciativas de reforma fiscal tratan de ir, con más o menos acierto, por una misma senda, que es la que recomienda la CEPAL, en palabras de su Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena: “En América Latina y el Caribe se requieren reformas tributarias con visión de desarrollo sostenible. Se trata de revisar las estructuras recaudatorias y de gasto público para que sean más justas y capaces de obtener los recursos necesarios para enfrentar los retos del desarrollo y el cambio climático”.

Efectivamente, la relación de América Latina con las políticas fiscales es una constante búsqueda de ese objetivo señalado por Alicia Bárcena: los gobiernos presentan cada reforma fiscal como la definitiva, algo que finalmente está muy lejos de ocurrir ya que suelen ser, en la ma-

yoría de los casos, más parches dirigidos a atender problemas puntuales (como por ejemplo los coyunturales desequilibrios fiscales) que soluciones integrales a medio y largo plazo. Cuando se habla de fiscalidad en América Latina en realidad se hace referencia a una larga historia de reformas tributarias frustradas y que no alcanzaron los objetivos programados.

De hecho, ya en 2007, en la Consulta de San José convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se llegó a la conclusión de que la mejora de las instituciones y políticas fiscales no sólo era uno de los mayores retos que enfrentaba la región, sino también una de las oportunidades más importantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo económico y social a futuro. Y Luis Alberto Moreno, presidente del BID, ha subrayado en varias ocasiones que no hay reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la relacionada con los sistemas fiscales y tributarios de la región.

Lo que parece claro es que los ingresos tributarios en América Latina siguen siendo relativamente bajos, lastrados por el propio nivel de desarrollo de los países —por debajo de las naciones de la OCDE—, por unas administraciones fiscales con escasos medios, por la alta informalidad que disminuye fuertemente la base fiscal y provoca que amplios sectores sociales se encuentren fuera de

**“La estructura tributaria se encuentra marcadamente desequilibrada, está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados”**

cualquier tipo de presión fiscal. Esa escasez de los ingresos fiscales tiene consecuencias sociales y económicas sobre los países que padecen una mayor volatilidad macroeconómica y cuyos estados no cuentan con la necesaria capacidad financiera para impulsar la inversión en capital físico y humano lo cual, a su vez, expone a los sectores de menores ingresos a una alta inestabilidad por carecer de acceso a mecanismos de protección social eficaces frente a los cambios económicos bruscos.

En las siguientes páginas se va a analizar cuáles son las características de los sistemas fiscales en América Latina (muy heterogéneos), cuáles han sido las principales transformaciones que ha experimentado en los últimos años (aumento de la recaudación gracias al mayor peso de determinados impuestos, en especial el IVA) y cuáles son las principales asignaturas pendientes que debe afrontar la región en materia fiscal en los próximos años.

## 2. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS EN LA FISCALIDAD DE AMÉRICA LATINA (1990-2014)

Sobre la fiscalidad en América Latina existen numerosos tópicos y lugares comunes que merece la pena analizar pues algunos de ellos ya están claramente desactualizados aunque siguen vivos en el subconsciente colectivo. En general se consi-

dera habitualmente que la tributación latinoamericana es baja, la estructura tributaria se encuentra marcadamente desequilibrada, está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados. Esa visión, solo en parte cierta, pasa por alto algunos de los cambios más importantes que han tenido lugar en la región desde los años 80 y que han transformado profundamente el panorama fiscal:

**La tributación ha aumentado aunque sigue siendo baja (salvo pocas excepciones) y volátil**

Lo primero que hay que constatar es que, como recuerda la CEPAL, **los cambios estructurales del sistema fiscal en América Latina han sido muy importantes** desde comienzos del nuevo milenio: “Durante la última década la mayoría de los países de la región experimentó un marcado crecimiento de la carga tributaria como porcentaje del PIB (especialmente a partir de 2002), junto con profundos cambios estructurales, como la consolidación del IVA, una significativa mejora de la participación de los impuestos directos (a la renta y el patrimonio) y el declive de los gravámenes sobre el comercio internacional”.

En las dos últimas décadas, los países de América Latina han ido disminuyendo su tradicional e histórica brecha entre los ingresos fiscales y los gastos gracias a un aumento de la carga tributaria y un cambio en la estructura de la recaudación: dis-

minución de la participación de los impuestos al comercio exterior, un fuerte incremento en los ingresos procedentes del IVA y un aumento, menor, de la participación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, en especial el de la renta personal.

La CEPAL señala que desde mediados de los años noventa, y especialmente en la última década, se asiste, de hecho, a una

nueva etapa en la tributación latinoamericana. Como se ve en el siguiente cuadro, el nivel de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la gran mayoría de los países de América Latina y del Caribe. Entre 2000 y 2011, la carga tributaria media de los países de América Latina, pasó del 15,4% al 19,1% del PIB, mientras que en el Caribe aumentó del 19,3% al 23% del PIB. De hecho, la carga impositiva ha aumentado más en los países latinoamericanos y caribeños que en ninguna otra región del mundo: 2,7 puntos del PIB desde comienzos de la década de 1990 hasta la segunda mitad de la década de 2000. En la actualidad, en América Latina y el Caribe se pagan más impuestos (en proporción al ingreso) que en los países asiáticos o africanos debido a que los países latinoamericanos han llevado a cabo importantes reformas en materia tributaria durante las últimas dos décadas: reformas del IVA en los años 90 y el impulso a los impuestos sobre la renta en la pasada década.

Como se puede comprobar en el Cuadro 1 elaborado por la CEPAL y tal y como apunta el BID, “la carga impositiva ha aumentado en prácticamente todos los países latinoamericanos y caribeños, sea en economías relativamente ricas como Argentina, Chile y Uruguay; o en países de menores ingresos como Bolivia y Guatemala, sea en países ricos en petróleo y minerales como Colombia, Ecuador y Perú, sea en

**CUADRO 1: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAISES):  
INGRESOS TRIBUTARIOS 2000 Y 2011  
en porcentaje del P.I.B**

PAIS	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
<b>GRUPO1</b>						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
<b>GRUPO2</b>						
Bolivia	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,3	24,1
Ecuador	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7	22,4
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
<b>GRUPO3</b>						
Haiti	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
Rep. Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	14,1	13,6
Venezuela	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4	19,5
América Lat. (19 países)	12,7	15,7	15,4	19,1	19,6	23,6
El Caribe (13 países)	19,3	23,0	...	...	24,5	28,3
Cuba	33,3	34,5	37,2	38,8	48,8	65,7
OCDE (34 países)	26,3	24,7	35,2	33,8	41,4	40,5

Fuente: CEPAL <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf>

**“Además del IVA, ya en la pasada década se produjo un significativo aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las sociedades y paralelamente surgieron nuevos impuestos”**

economías menos abundantes en recursos naturales, como El Salvador y República Dominicana, sea en países que dependen del turismo, como Barbados, o bien de transferencias externas, como Nicaragua. Solamente México, Trinidad y Tobago, y Venezuela, que son exportadores de hidrocarburos, vieron caer su carga impositiva entre el trienio 1991-93 y el trienio 2008-10”.

Ese aumento de la recaudación se ha visto favorecido por diversos motivos y no es posible dar una única respuesta. El consenso entre los especialistas señala a los siguientes ítems como los factores que han contribuido al aumento de la recaudación: (1) los altos y favorables precios de los principales productos de exportación, (2) por la mejora de las capacidades de las respectivas administraciones tributarias nacionales y (3) por la buena coyuntura económica, tras el sexenio virtuoso (2003-2008) y el crecimiento (de en torno al 5% anual) del último cuatrienio (2010-2013) que ha propiciado la existencia de altos niveles de solvencia financiera y fiscal.

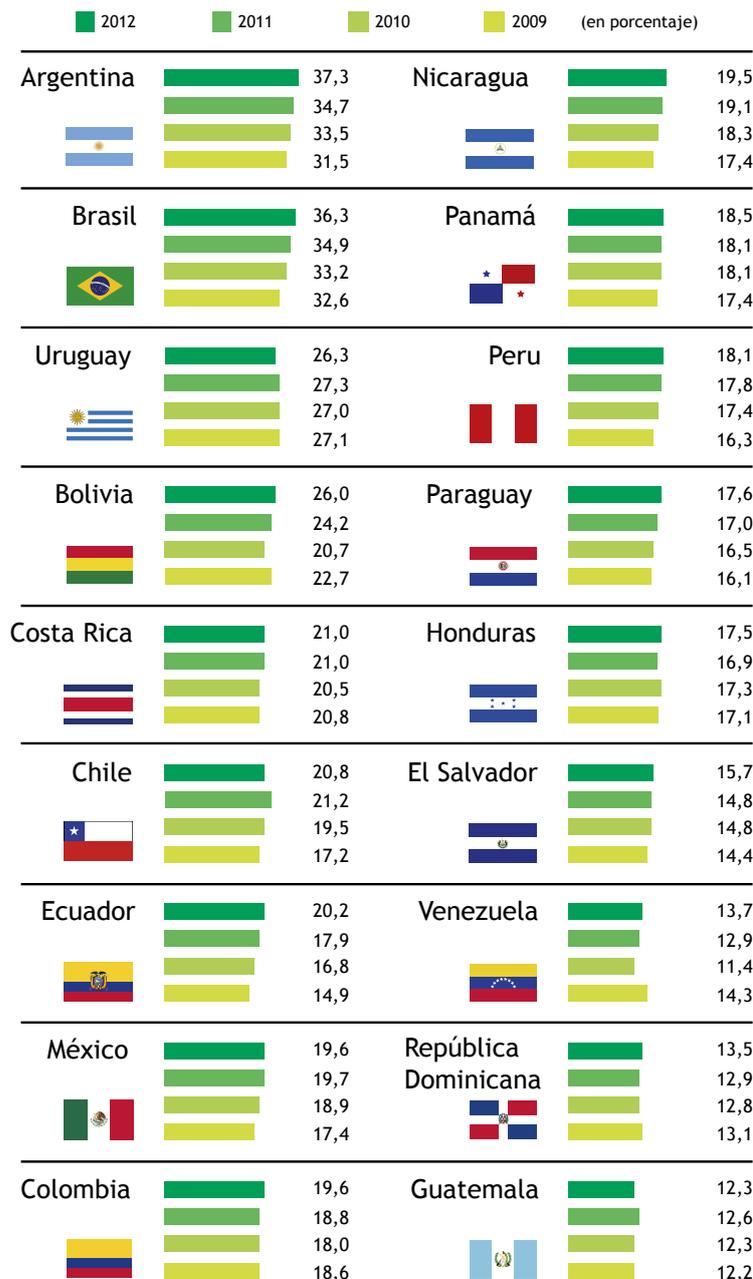
En estos años, **el impuesto al valor agregado (IVA) se ha convertido en la principal fuente de recursos fiscales en América Latina y el Caribe** con una recaudación que alcanza ya el 6,3% del PIB. Ese fortalecimiento de la recaudación del IVA (por su extensión a los servicios intermedios y finales y a un progresivo aumento de la tasa general del impuesto) se ha visto favorecido asimismo, según la CEPAL, por el alto crecimiento

de la economía mundial, el aumento del precio internacional de los productos primarios que exportan los países latinoamericanos y un contexto macroeconómico favorable, todo lo cual ha permitido una reducción de los déficits fiscales y comerciales. Así, los impuestos generales sobre el consumo (principalmente el IVA y los impuestos sobre las ventas) representaron 33,8% de los ingresos tributarios de los países de América Latina y el Caribe en 2011, frente a 20,3% de los países de la OCDE. Desde un punto de vista histórico, **el IVA vino a sustituir a finales de los 80 y principios de los 90 (tras las reformas de corte neoliberal que abrieron las economías al comercio internacional) a los impuestos al comercio exterior.**

Además del IVA, ya en la pasada década se produjo un significativo aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las sociedades y paralelamente surgieron nuevos impuestos (a los débitos, a los créditos bancarios y a las operaciones financieras). En los países latinoamericanos, como se puede ver en el Cuadro 2, los impuestos sobre la renta y las utilidades representaron en 2011, en promedio, 25,4% de la recaudación, mientras que las contribuciones a la seguridad social llegaban al 16,9% (en la OCDE dichos porcentajes son de 33,5% y 26,2%, respectivamente). En cuanto a los impuestos sobre el consumo (como los impuestos selectivos o los impuestos sobre el comercio internacional) ha caído hasta el 17,7% (en la OCDE es de un 10,7%).

Asimismo, ese incremento de la recaudación ha proveni-  
do del

**CUADRO 2: INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE DEL P.I.B**



Infografía: FMG/Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina (OCDE-CEPAL-CIAT)

aumento del empleo formal y por ende del consiguiente crecimiento del consumo privado y los impuestos que gravan bienes y servicios que se consumen. Por último, ha tenido una importante incidencia la rebaja y eliminación de numerosas exenciones, deducciones y beneficios tributarios así como los avances en la administración del IVA y el impuesto sobre la renta.

De todas formas, pese a estos innegables aumentos en la presión fiscal, la recaudación impositiva en América Latina sigue siendo baja (20,7%), menor que el resto de los 32 países no latinoamericanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (34,6%). Osvaldo Kacef, oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires señala que “solo cuatro países latinoamericanos (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Nicaragua), de los 19 considerados en la muestra, se encuentran por encima de la línea de regresión, lo que indica que su presión tributaria es elevada en comparación con su nivel del PIB per cápita. El Uruguay y Costa Rica se encuentran muy cercanos a la línea de regresión, es decir, su carga tributaria parece adecuada en relación con su nivel de desarrollo. Mientras que los 13 países restantes presentan un nivel de presión tributaria claramente menor al que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo”.

**Esa baja recaudación se debe a múltiples causas que pueden resumirse en dos grandes apartados**

**“La recaudación se ve lastrada por los altos niveles de incumplimiento y evasión en el pago”**

(condicionantes económico-sociales y limitaciones institucionales).

Entre los condicionantes económico-sociales cabe destacar los bajos niveles de desarrollo que acaban limitando la capacidad de las administraciones tributarias a la hora de recaudar y hacer efectivas las normas y su cumplimiento a escala nacional. Asimismo, se trata de países en los que predomina el sector informal de la economía, lo cual tiene una directa incidencia sobre la estructura tributaria pues esos sectores informales escapan a cualquier tipo de presión impositiva sobre todo vía impuesto personal a la renta. Por lo tanto, finalmente, la base imponible es bastante reducida por cuestiones sociales —la alta desigualdad en el ingreso— y económicas —la elevada informalidad laboral—. Además, la recaudación se ve lastrada por los altos niveles de incumplimiento y evasión en el pago (las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta en los países latinoamericanos se sitúan, según la CEPAL, entre el 40% y el 65%, aproximadamente).

**Pero además existe otra serie de limitaciones que van más allá de lo económico, factores de orden institucional y también de índole político.** La calidad institucional, como señala la CEPAL y el BID, en los procesos de formación e implementación de políticas públicas es tan importante como el contenido de las mismas. Entre esas deficiencias institucionales destaca la escasa capacidad recaudadora del Estado por falencias de tipo administrativo y falta de medios que imposibilitan controlar el fraude

fiscal, la incapacidad de controlar y reducir los elevados niveles de evasión en la economía informal, el bajo nivel de conciencia y educación fiscal entre la población, y el elevado gasto fiscal producto de la existencia de múltiples mecanismos de exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con alta capacidad contributiva.

**Como ya ha quedado evidenciado, los ingresos han aumentado, pero siguen siendo bajos y además muy volátiles.** Los ingresos fiscales en la región tienden a ser muy volátiles, sobre todo en aquellos países especializados en la exportación de recursos naturales no renovables y en los que sus ingresos están vinculados a los precios de las materias primas exportadas. Esta baja y volátil recaudación puede tener serias consecuencias ya no sólo en momentos de crisis sino también en coyunturas de ralentización con riesgo de estancamiento, como la actual; sobre todo porque en los últimos lustros los Estados han asumido mayor protagonismo en las políticas sociales y ha elevado el gasto público destinado al gasto social en general y, en especial, en los programas de reducción de la pobreza (las transferencias condicionadas). Ello es un gasto público que depende de las exportaciones y no de recursos internos propios, lo que subraya la volatilidad del modelo. Al mismo tiempo, los estabilizadores automáticos (seguros de desempleo, jubilaciones...) no solo son escasos sino también sumamente ineficaces, lo cual acentúa la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos que

**“Los países de la región han aumentado la recaudación fiscal pero aún recaudan poco y mal, lo cual debilita la capacidad redistributiva de la política fiscal”**

sufren más directamente caídas importantes de sus ingresos en momentos de crisis o recesión.

En resumen, que más allá de las mejoras observadas recientemente en las condiciones fiscales y la recaudación de la mayoría de los países de América Latina, se puede concluir, como hace la CEPAL, que “los países de la región han aumentado la recaudación fiscal pero aún recaudan poco y mal, lo cual debilita la capacidad redistributiva de la política fiscal”.

#### Heterogeneidad regional

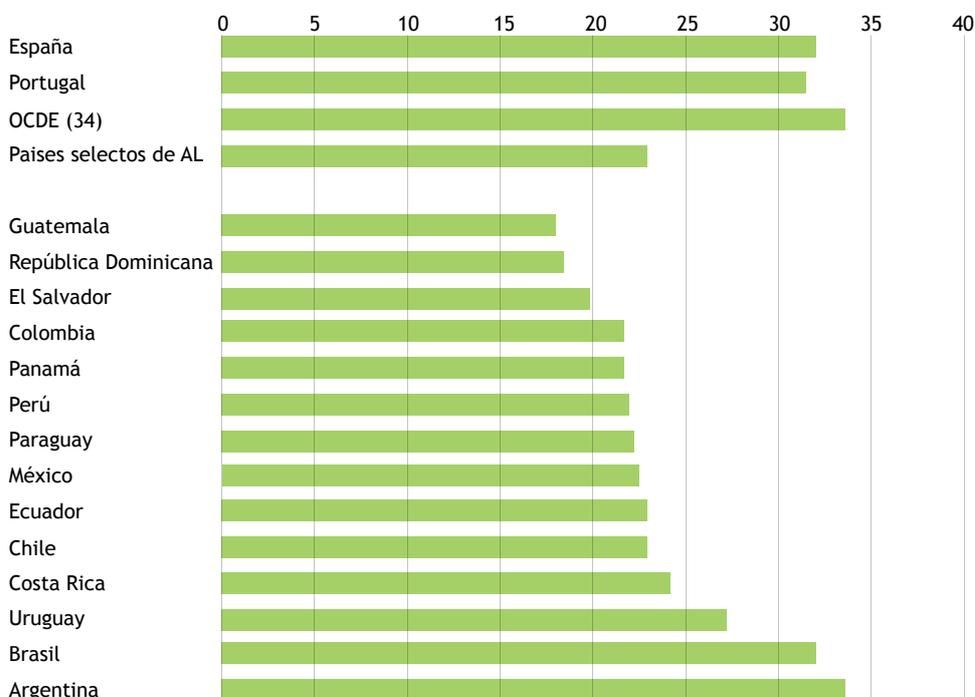
Ese aumento de los ingresos fiscales que se ha dado en Latino-

américa desde los años 90 se ha producido de una forma muy heterogénea en los países de la región dependiendo de las diferentes políticas tributarias que existen de país a país. Como se puede observar en el Cuadro 3, las diferencias intrarregionales en cuanto a los niveles de carga tributaria se perciben en ejemplos como los de Argentina y el Brasil que superan el promedio de presión fiscal de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que otros (Guatemala) no llegan ni a un tercio de esos niveles. En el ámbito de los temas impositivos, como en otros ámbitos económicos y políticos, la región es diversa, y abarca países con niveles relativamente altos de ingresos fiscales en relación con su producto interno bruto (PIB), países con índices muy bajos y países con índices intermedios.

Así, por un lado, se sitúa un conjunto de países con cargas fiscales menores al 15% del PIB. Guatemala, México, Panamá y Trinidad y Tobago poseen las cargas impositivas más bajas, ya que rondan el 10% del PIB: Guatemala, el 12,2%; República Dominicana, con el 13,1% y El Salvador y Venezuela, ambos con el 14,4% y Haití apenas el 11,7% de su PIB. México ronda el 11,8%, si se excluyen los ingresos petroleros.

El segundo grupo es el de países con una carga fiscal media (por encima del 15% y por debajo del 25%): Chile (18,4%), Colombia (17,4%) y Perú (15,9%).

**CUADRO 3: INGRESO TOTAL FISCAL COMO PORCENTAJE DEL P.I.B**



Fuente OCDE

Por último, se encuentra el grupo de países con cargas tributarias muy altas. Brasil y Argentina encabezan esa lista. De hecho, Argentina se ha situado en lo más alto del ranking internacional, porque alcanzó en 2013 la mayor presión tributaria de América Latina, por encima

incluso de los países más desarrollados. Así lo revela un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) que

**CUADRO 4: TABLA DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE DEL P.I.B**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Argentina	23,4	26,4	26,9	27,4	29,1	30,8	31,5	33,5	34,7	37,3	Argentina
Bolivia	13,3	15,5	19,1	21,8	22,6	20,5	22,7	20,7	24,2	26,0	Bolivia <sup>2</sup>
Brasil	31,2	32,1	33,1	33,1	33,8	34,0	32,6	33,2	34,9	36,3	Brasil
Chile	18,7	19,1	20,7	22,0	22,8	21,4	17,2	19,5	21,2	20,8	Chile
Colombia	16,7	17,5	18,1	19,1	19,1	18,8	18,6	18,0	18,8	19,6	Colombia
Costa Rica	19,4	19,3	19,8	20,3	21,7	22,4	20,8	20,5	21,0	21,0	Costa Rica
Rep. Dominicana	12,0	12,9	14,7	15,0	16,0	15,0	13,1	12,8	12,9	13,5	Rep. Dominicana
Ecuador	11,4	11,4	11,7	12,4	12,8	14,0	14,9	16,8	17,9	20,2	Ecuador
El Salvador	13,3	13,2	14,1	15,1	15,2	15,1	14,4	14,8	14,8	15,7	El Salvador
Guatemala	13,5	13,4	13,1	13,8	13,9	12,9	12,2	12,3	12,6	12,3	Guatemala
Honduras	16,2	17,0	16,9	17,6	19,0	18,9	17,1	17,3	16,9	17,5	Honduras
México	17,4	17,1	18,1	18,2	17,7	20,9	17,4	18,9	19,7	19,6	México
Nicaragua	19,1	19,8	20,9	17,1	17,4	17,3	17,4	18,3	19,1	19,5	Nicaragua
Panamá	15,0	14,7	14,6	16,0	16,7	16,9	17,4	18,1	18,1	18,5	Panamá
Paraguay	11,6	13,1	13,8	14,2	13,9	14,6	16,1	16,5	17,0	17,6	Paraguay
Perú	14,5	14,7	15,8	17,2	17,8	18,2	16,3	17,4	17,8	18,1	Perú
Uruguay	21,5	22,7	23,8	25,4	25,0	26,1	27,1	27,0	27,3	26,3	Uruguay
Venezuela	11,9	13,3	15,9	16,3	16,8	14,1	14,3	11,4	12,9	13,7	Venezuela
Promedio no ponderado											Promedio no ponderado
LAC (18) <sup>5</sup>	16,7	17,4	18,4	19,0	19,5	19,5	18,9	19,3	20,1	20,7	LAC (18) <sup>5</sup>
OECD (34) <sup>6</sup>	34,3	34,3	34,8	35,0	35,0	34,5	33,6	33,8	34,1	na	OECD (34) <sup>6</sup>
n.a :Indicadores no disponibles											

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 2004, 2011 y 2012), Perú (hasta 2004), Uruguay (2012) y Venezuela dado que los datos no están disponibles

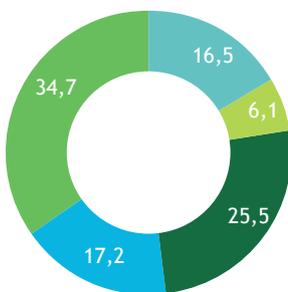
2. Datos estimados para el 2011 y el 2012

Datos de la CEPAL publicado en la Revista Summa: <http://www.revistasumma.com/economia/45510-ingresos-tributarios-aumentan-en-america-latina-pero-aun-son-bajos.html>

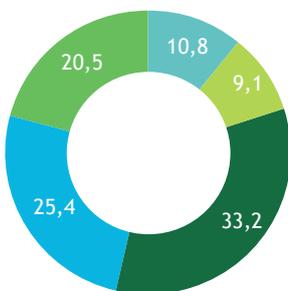
**CUADRO 5:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
MÉXICO, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo
- Impuestos específicos sobre producción de hidrocarburos

**SELECCIÓN ALC (15)**



**OCDE (34)**



**MÉXICO**



señala que Argentina tenía a finales de 2012 una presión tributaria de 37,3%, frente al promedio del 20,7% de América Latina y de 34,1% de los países de la OCDE, lo que suponía una considerable evolución histórica: en 1990 el cobro de impuestos en el país era de 16,1% del PBI y de 20,1% tras la crisis de 2001.

**Segundo se ubicó Brasil, con 36,3%, país que tradicionalmente ha ocupado lo más alto de esta clasificación.** La presión fiscal en Brasil alcanzó el récord de 36,27% del PIB tras aumentar en los últimos diez años en 3,63 puntos porcentuales. Según la OCDE, Brasil lidera la carga fiscal de los países emergentes (China 17%, India 18%, Indonesia 12%, Sudáfrica 27%). Según el estudio realizado en 2013 por el Instituto Brasileño de Planeamiento y Tributación (IBPT), Brasil registró la mayor carga tributaria entre los países que integran los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cerrando el año con la carga fiscal de 36.42, mientras que el promedio de los BRICS es del 22%.

En cuanto a cómo han ido creciendo en los últimos lustros los ingresos tributarios se puede establecer que, en materia fiscal, hay igualmente una marcada heterogeneidad y tres tipos de países:

- Un primer grupo ha experimentado un mayor incremento de la carga tributaria en este tiempo, que gira en torno al 10%. Argentina y Ecuador son los que regis-

tran una mayor subida desde 2001. En Argentina, esos nuevos ingresos han llegado a través de los derechos de exportación desde 2002 y a través del incremento de la recaudación por contribuciones a la seguridad social tras la nacionalización del sistema de pensiones en 2008. Y en Ecuador, el mayor incremento se ha producido gracias a las sucesivas reformas tributarias, que han aumentado la recaudación del impuesto sobre la renta así como en la negociación de nuevos contratos con las empresas exportadoras de petróleo.

- Un segundo grupo de países ha experimentado un incremento medio de la carga tributaria de en torno al 5%. Brasil, Colombia, Bolivia, Haití, Nicaragua, Cuba y Uruguay lograron incrementar la carga tributaria entre 4 y 5,5 puntos porcentuales del PIB en el período 2000-2011.
- Y, por último, existe un tercer grupo de países con menor incremento de la carga tributaria. En ese apartado sobresalen los casos de México y Venezuela, únicos países que muestran una reducción de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

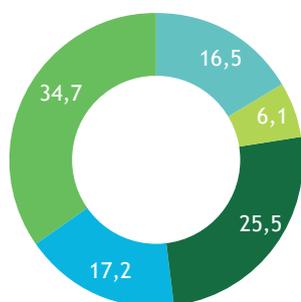
Analizando la situación fiscal país a país se puede concluir que en todos (salvo Venezuela y México) han aumentado los ingresos, que los impuestos indirectos y en especial el IVA es el más importante dentro de la

Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf)

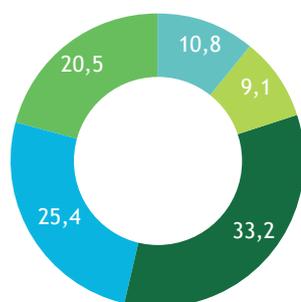
**CUADRO 6:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
REP. DOMINICANA, AMÉRICA  
LATINA Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

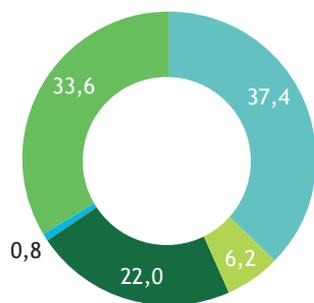
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/RepublicaDominicana%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/RepublicaDominicana%20country%20note_final.pdf)

estructura fiscal, que ha crecido la recaudación por el impuesto a la renta aunque sigue teniendo poco peso dentro de la estructura fiscal y que desde los 90 se ha reducido significativamente la importancia de impuestos sobre el comercio internacional.

En México, según señala la OCDE, la presión tributaria ha aumentado ligeramente durante las dos últimas décadas debido al fuerte aumento de los impuestos especiales sobre la producción de hidrocarburos (principalmente del petróleo). De hecho, la presión tributaria en México fue mayor que el promedio en América Latina de 1990 a 2008, alcanzando este último año su nivel más alto al 19,6%. Pero si no se tienen en cuenta los derechos sobre la producción de hidrocarburos, la presión tributaria en este país llega sólo al 13,9% en 2010, por debajo del promedio regional.

México se caracteriza por contar con unas bases impositivas estrechas, un alto nivel de informalidad, y una administración tributaria débil. Los ingresos tributarios en México dependen de los impuestos indirectos, que significan más del 50% en (frente al 33% en la OCDE). Al mismo tiempo la importancia de los impuestos sobre el comercio internacional se ha reducido como consecuencia de los procesos de liberación del comercio emprendidos desde la administración de Carlos Salinas de Gortari en los 90. La recaudación de IVA alcanza sólo el 3,9% del PIB en 2010, la segunda más baja de América Latina (6% del PIB) y de la OECD (6,6% del

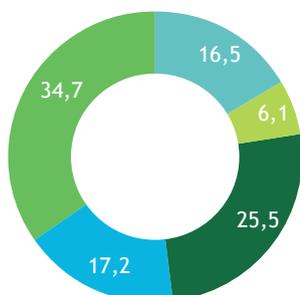
PIB) mientras que en 2010 los ingresos de la imposición sobre la renta de las empresas seguían representando poco más del 2% del PIB en México, en comparación con el 3% en la OCDE. La contribución del impuesto sobre la renta personal en México es baja ya que no llega al 15% de la recaudación total frente al 24% en la OCDE.

Los sistemas tributarios de los países centroamericanos se caracterizan por ser muy sensibles a los cambios de coyuntura internacional y por contar con administraciones tributarias débiles y poco modernizadas. El principal cambio tributario ocurrido en los últimos 25 años ha sido la reducción gradual de los ingresos derivados de los aranceles lo cual ha obligado a mantener la estabilidad macroeconómica apostando al aumento de impuestos aplicados al consumo, a las ventas o al valor agregado (IVA), tal y como ocurre en Honduras y Costa Rica. El IVA ha supuesto un avance en materia tributaria, aunque sigue siendo alta la economía informal. Entre 1990 y 2004 la carga tributaria (proporción del PIB de cada país que se destina al pago de impuestos) ha aumentado en los países centroamericanos, en especial en Nicaragua. Pese a las fluctuaciones y diversidad de la carga tributaria, tienden a prevalecer dos grupos de países: aquellos con una carga tributaria cercana al 15% (Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y los que tienen una carga tributaria cercana al 10% (Guatemala, El Salvador y Panamá). Guatemala

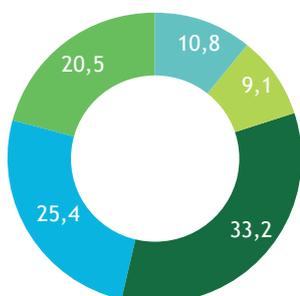
**CUADRO 7:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
VENEZUELA, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

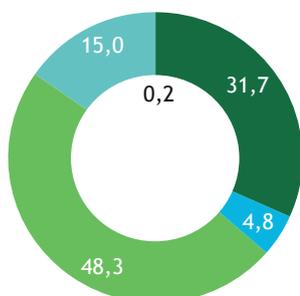
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



VENEZUELA



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Venezuela%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Venezuela%20country%20note_final.pdf)

presenta el nivel promedio más bajo de presión tributaria para el período 1990-2010 en América Latina, partiendo de su nivel más bajo de 9% en el año 1990, hasta alcanzar el 12,3% en 2012.

De los ejemplos sobre fiscalidad centroamericana sobresale un caso muy especial, el de Panamá y su régimen de renta territorial en el que se fundamenta su sistema de recaudación tributaria. El Código fiscal panameño acoge un régimen territorial de impuestos a la renta, según el cual toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, no paga impuestos sobre la renta por los ingresos que se produzcan, de cualquier fuente, fuera del territorio de la República de Panamá. El artículo 694 del Código Fiscal dispone en relación con el impuesto sobre la renta lo siguiente: “Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba”. Por lo tanto, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que perciba alguna renta gravable dentro o fuera del territorio panameño, no deberá pagar impuestos, “sea cual fuere el lugar donde se perciba”. Serán rentas gravables los ingresos provenientes de cualquier fuente dentro o fuera del territorio nacional.

Así pues, el sistema tributario panameño (basado el denominado “principio de territorialidad”, cuya base imponible del ISR es la renta producida en el territorio

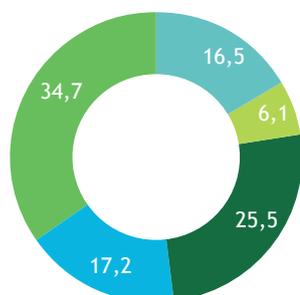
nacional de Panamá) difiere del régimen de renta mundial donde las personas naturales residentes y las personas jurídicas domiciliadas en un país tributan por la totalidad de sus rentas obtenidas tanto dentro como fuera de ese país en el que tienen el domicilio fiscal. La renta gravable del contribuyente comprende los ingresos de fuente extranjera y los contribuyentes que obtuviesen ingresos de fuente extranjera, fuesen personas naturales o jurídicas, tendrían que pagar ISR.

En Panamá, por el contrario, este principio fiscal señala que sólo son objeto del pago de impuestos los ingresos que un contribuyente recibe dentro del territorio panameño. Por lo tanto, no se considerará producida dentro del territorio de la República de Panamá, la renta proveniente de actividades tales “como facturar, desde una oficina establecida en Panamá, la venta de mercancías o productos, cuando dichas mercancías se muevan únicamente en el exterior; o dirigir, desde una oficina establecida en Panamá, transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior. Este principio fiscal se extiende a las sociedades anónimas, que al recibir pagos desde el extranjero o realizar actividades fuera de Panamá, no están obligadas al pago de renta; a las naves de comercio internacional registradas bajo bandera panameña, donde todas sus ganancias en sus operaciones marítimas globales, no son objeto del pago de impuesto de renta en Panamá, conforme a este principio”.

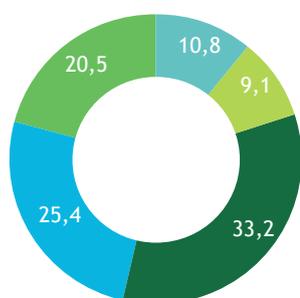
**CUADRO 8:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
COLOMBIA, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

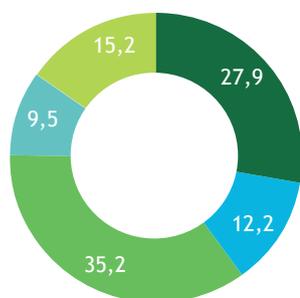
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



COLOMBIA



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Columbia%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Columbia%20country%20note_final.pdf)

Este sistema de recaudación tributaria que lleva más de 100 años vigente en Panamá es el que lo ha convertido en una atractiva plaza financiera a escala mundial. Se calcula que los servicios que surgen a partir de este régimen representan más del 15% del PIB de ese país. El principio de territorialidad consagrado en el artículo 694 del Código Fiscal de Panamá ha permitido que se desarrollen negocios como el abanderamiento de naves, la banca internacional y el régimen de sociedades anónimas, que se han instalado en Panamá aprovechando que las actividades off shore (en el extranjero) no eran objeto del impuesto sobre la renta.

En la República Dominicana, la presión tributaria como porcentaje del PIB (13,5%) es la tercera más baja de los países de la región, después de Venezuela (13,7%) y Guatemala (12,3%). En estos años ha habido cambios en la estructura impositiva: aumentó la importancia del IVA y ha caído el peso de los impuestos sobre el comercio internacional. El Banco Mundial ha concluido que el sistema fiscal se ve limitado por la baja recaudación de ingresos y resalta que el promedio de la carga tributaria en América Latina y el Caribe es del 20% del PIB, mientras que, en promedio, en la última década los ingresos fiscales en la República Dominicana son solo del 13,7% del PIB.

En cuanto al caso venezolano, este país se caracteriza por la baja presión fiscal (13,7% del PIB en 2012), la debilidad de los impuestos directos, que suponen un 2,29% del total de la recaudación,

y la preponderancia de los impuestos indirectos, en torno a un 4,94%. El IVA se ha convertido en el tributo más importante y representa en promedio cerca del 28% del total de ingresos tributarios. Frente al escaso peso del IVA y del ISLR, sobresalen los ingresos fiscales provenientes de la explotación de materias primas (39% del total). Así pues, las dos principales características de la estructura impositiva venezolana son la importancia de los impuestos indirectos que en 2010 supusieron el 63,3% del total y la reducción del peso del impuesto sobre la renta que pasó de representar el 83,7% de los ingresos tributarios totales en 1990 a sólo el 31,7% en 2010.

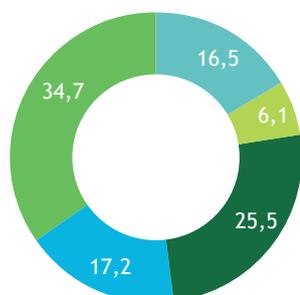
En Colombia la presión tributaria ha aumentado de manera muy marcada durante las dos últimas décadas en más de 10,6 puntos porcentuales desde 1990 hasta situarse en el 19,5%. De hecho es el quinto país con mayor crecimiento de los ingresos fiscales tras Argentina (21,4%), Bolivia (18,8%), Ecuador (13,1%) y Paraguay (12,2%). Este aumento está vinculado al creciente peso de los impuestos generales al consumo (IVA) que han contrarrestado la disminución de la importancia de los impuestos al comercio internacional.

En Ecuador los ingresos tributarios han experimentado una gran expansión especialmente desde la llegada al poder de Rafael Correa y con la entrada en vigencia de un conjunto de reformas tributarias —el IVA y el impuesto sobre la renta— a partir de 2008, pasando de niveles del 9,7% en 1990 hasta el

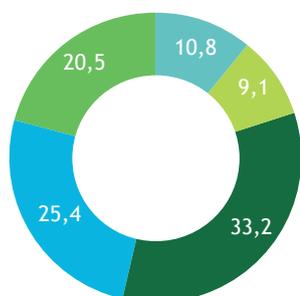
**CUADRO 9:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
ECUADOR, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

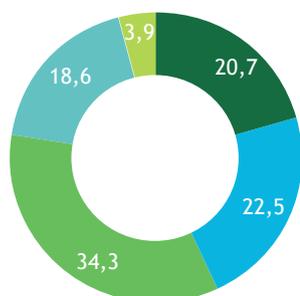
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



ECUADOR



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Ecuador%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Ecuador%20country%20note_final.pdf)

20,2% en 2010. Alcanzando así los niveles de América Latina, aunque aún por debajo del promedio de los países de la OCDE. La recaudación tributaria total sigue dependiendo en gran medida de los impuestos indirectos (un 54.2% del total) y el peso de los impuestos generales al consumo. Principalmente el IVA ha aumentado alrededor de 6 puntos porcentuales entre 1990 y 2010. Por otro lado, la importancia relativa de los impuestos directos ha experimentado un aumento importante y así los impuestos sobre la renta y las utilidades aumentaron del 12,8% de 1990 al 20,7% aunque su peso relativo en 2010 sigue estando por debajo del promedio de la región y de la OCDE.

Perú es, como señala la OCDE, de los países en los que más se han incrementado los ingresos tributarios como porcentaje del PIB ya que han tenido una expansión de más de 4 puntos porcentuales (del 14,5% en 2003 al 18,1% en 2012). Sin embargo, no solo han aumentado sino que la estructura de los mismos ha cambiado: en 1990 la mayor parte de los ingresos provenía de los impuestos sobre bienes y servicios (53,5%), mientras que ahora es el IVA el que ha tomado la delantera (38% de la recaudación total) y tan sólo 8% de los impuestos específicos. Además, ha aumentado la importancia de los impuestos sobre la renta y utilidades (alrededor de 32 puntos porcentuales)

**Bolivia es de los países que más ha visto incrementar sus ingresos fiscales en el último periodo.** De 18 países de América Latina, Boli-

via ocupa el tercer lugar en ingresos tributarios respecto a su Producto Interno Bruto (PIB), según el informe “Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012”. El documento, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), señala que en 2012, los mayores incrementos de las tasas de recaudación tributaria sobre el PIB correspondieron a Argentina (2,6%), Ecuador (2,3%) y Bolivia (1,8%).

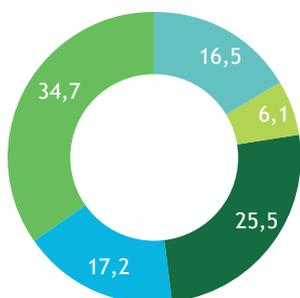
Las recaudaciones fiscales de Bolivia de 2005 a 2013 aumentaron 200% (del 13,3% al 26% del PIB desde 2003 a 2012), ya que según el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) hace ocho años las recaudaciones apenas llegaban a 2.200 millones de dólares, mientras que en 2013 los ingresos para el Estado ascendieron a 6.609 millones de dólares. Durante esos ocho años de la gestión del presidente Evo Morales las recaudaciones impositivas alcanzaron cifras récord, apoyadas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las nuevas normas tributarias como la Ley de Juegos o el Impuesto al Consumo Específico (ICE). Según datos del Ministerio de Economía, durante 2006 el IVA representaba 38% del total de los ingresos tributarios, y en 2013 significó 43% de las recaudaciones.

En Paraguay, los ingresos tributarios han experimentado una gran expansión en el período 1993-2010, situándose a la altura del promedio de América Latina, aunque alejados del promedio de los países de la

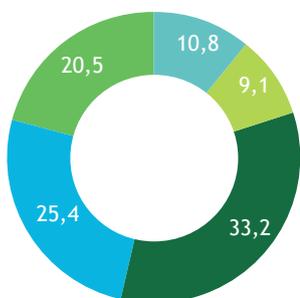
**CUADRO 10:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
PERÚ, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

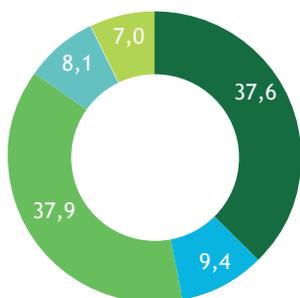
**SELECCIÓN ALC (15)**



**OCDE (34)**



**PERÚ**



Fuente: OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Peru%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Peru%20country%20note_final.pdf)

OCDE, al pasar del 10.2% en 1993 hasta el 17.6% en 2012. La columna vertebral y principal fuente de ingresos tributarios durante este período ha cambiado en este tiempo con la introducción en 1995 del IVA, por el incremento de la presión tributaria desde 2004 y por la caída de la importancia de los impuestos específicos. El sistema tributario paraguayo se ve limitado por la inexistencia del impuesto sobre la renta de las personas naturales y la mayor dependencia de la recaudación en la imposición indirecta y las contribuciones a la seguridad social.

En Chile la presión tributaria, ha crecido desde el 17% en 1990 hasta el 20,8% en 2012. Durante el período 2003-2007 creció la presión tributaria, principalmente gracias al aumento de los precios internacionales del cobre. Así, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB pasaron de un 18.7% en 2003 a un 22.8% en 2007. El mayor peso de la recaudación en Chile ha recaído históricamente en los impuestos indirectos, cuyo peso ha caído en el periodo 1990-2010 aunque sigue siendo alto (más de la mitad de los ingresos tributarios en Chile en 2010, en contraste a niveles del 33% en la OCDE).

Los ingresos tributarios en Uruguay se han incrementado de manera sostenida desde 2002, alcanzando el tercer nivel más alto en América Latina. En comparación con los demás países de América Latina, Uruguay tiene una presión tributaria relativamente alta (desde 21,5% en 2003 a 26,3% en 2012) por debajo solamente de Argentina (37,3%) y Bra-

sil (36,3%). Además, la estructura impositiva de Uruguay ha cambiado sustancialmente desde 1990. A diferencia de lo ocurrido en el resto de la región, Uruguay ha experimentado una disminución en la contribución de los impuestos indirectos. En 1990, más del 57% de todos los ingresos tributarios en Uruguay provenían de impuestos indirectos, frente a un 53% en América Latina, y un 33% en los países OCDE.

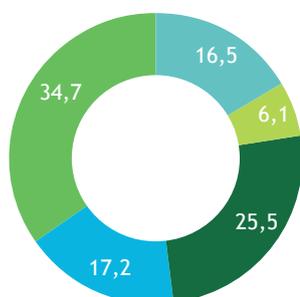
En 2010, la importancia de los impuestos indirectos (en particular los impuestos especiales y a la importación) ha caído en 10 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, el impuesto sobre la renta ha pasado del 5% en 1990 a un 22% de la recaudación total en 2010. Esta evolución se explica en gran medida por la introducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Como se ha podido comprobar Argentina y Brasil son los grandes líderes en cuando a recaudación tributaria en la región. Argentina ha vivido una gran expansión en las dos últimas décadas en cuanto a ingresos tributarios (del 23% al 37,3, casi 14 puntos porcentuales). Esta cifra representa el mayor crecimiento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB en América Latina, como resalta la OCDE. En el año 2010 Argentina era el país que tenía el mayor nivel de ingresos tributarios sobre el PIB en la región muy por encima del promedio de la región, situado en un 20,7%. Este extraordinario aumento de la presión tributaria en Argentina se produjo a partir del año 2002 tras

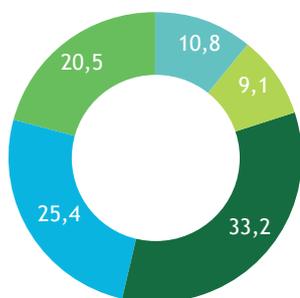
**CUADRO 11:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
PARAGUAY, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

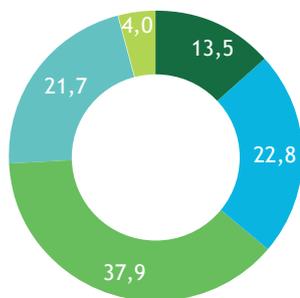
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



PARAGUAY



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Paraguay%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Paraguay%20country%20note_final.pdf)

el período de crisis 2001-2003. Esta tendencia se debe a la reinstauración del impuesto sobre ingresos de exportación a partir de 2002, el renovado peso del IVA que entre 1990 y 2010 aumentó alrededor de 10 puntos.

Brasil fue hasta 2013 el país que lideraba el ranking de recaudación impositiva en América Latina. Hasta 2012 Brasil figuraba a la cabeza de Latinoamérica, con el 34,3%, seguido por Argentina (31,6%) y Uruguay (25,1%); sin embargo, en la actualidad es el segundo en cuanto a tasa del IVA con el 20,5%, siendo solo superado por Argentina (21%), y por encima de Chile (19%), Perú (18%) y Uruguay (22%). Y el tercero en cuanto a impuesto sobre la renta superado por Chile con un 8,3% del PIB. Más atrás se ubican Perú (7,7%) y Brasil (7,6%).

**La Reforma Fiscal necesaria en Brasil**

Desde el año 1994, el Congreso Nacional Brasileño tramita el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC), con el objetivo de reformar el capítulo fiscal de la Constitución, cambiando su forma para adecuarlo al sistema tributario actual —unánimemente considerado obsoleto—, así como a los cambios estructurales verificados tanto en la economía brasileña como en la economía internacional.

El actual Sistema Tributario brasileño sigue con el mismo formato de la reforma de 1966, que innovó e introdujo el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y el IPI (Impuesto sobre Produc-

tos Industrializados) y, a pesar de los cambios introducidos por la Constitución de 1988, el Sistema Tributario no ha cambiado en su esencia; es decir, el formato de esta imposición permanece básicamente igual que hace 36 años.

Entre los 54 impuestos existentes en Brasil, el más importante para los gobiernos regionales es el ICMS (impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación), ya que es el más significativo desde el punto de vista de la recaudación, lo que le convierte en sustento financiero de los gobiernos estatales (regionales). La discordia sobre la Reforma Fiscal reside principalmente en los intereses de los gobiernos federales en este impuesto. Y dado que resulta casi imposible cambiar el sistema tributario sin alterar la distribución de los valores recogidos por ICMS, algunas regiones ganan y otras pierden.

**La creación del IVA**

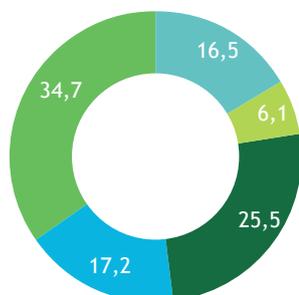
La discusión sobre la Reforma Tributaria brasileña contempla el punto de vista de la creación del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido), que englobaría el ICMS (regional), IPI (nacional) y parte de la ISS (municipal), que pasaría a ser cobrado, exclusivamente, en la región de destino del consumo de los bienes o servicios. Es decir, una forma de tributación.

El IVA, adoptado en la mayor parte del mundo, es un impuesto que se aplica en la Unión Eu-

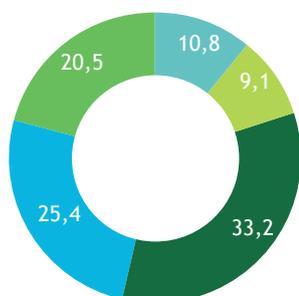
**CUADRO 12:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
CHILE, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

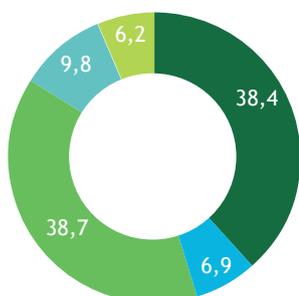
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



CHILE



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Chile%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Chile%20country%20note_final.pdf)

ropea y que incide en el gasto o consumo de un producto o un servicio, que tributa aumentando el valor de las transacciones efectuadas por el contribuyente. En Brasil, este impuesto está dividido en tres impuestos IPI (impuesto sobre Productos Industrializados) de competencia de la Unión, ICMS de competencia de los Estados miembros y DF (Distrito federal) e ISSQN de competencia municipal.

La pérdida de recaudación es evidente, a partir de la existencia de esta tripartición del IVA se establece un conflicto entre las entidades que tributan que, en muchas ocasiones, recurren a impuestos especiales para atraer nuevas inversiones para sus regiones. Esta forma de interactuar que perjudica la recaudación, está siendo combatido por CONFAZ (Consejo de Hacienda) que tiene un duro proyecto de ley para el establecimiento de exenciones y reducción del ICMS.

En este contexto, es positivo y edificante la propuesta que sería posible utilizar vía el impuesto único para bienes y servicios, sin lastimar el precepto constitucional de la autonomía de las entidades regionales.

El impuesto único sobre bienes y servicios en Brasil también podría, además de aliviar al contribuyente, establecer normas más claras en la recaudación de impuestos de bienes y servicios. Es defendible la tesis de que con el impuesto único, las regiones y municipios perderían mucho políticamente, pero reglas claras que traigan una

calidad mejor al tributo y una mejora en su distribución podrían impulsar el crecimiento del país, principalmente en las áreas de desarrollo atrofiado.

El modelo impositivo que actualmente existe en Brasil ha creado grandes obstáculos en el crecimiento económico, pues la tributación elevada aleja las nuevas inversiones, además de sobrecargar demasiado al contribuyente. En consecuencia, muchas regiones y municipios utilizan el artificio de bajar los impuestos para atraer a más empresas a sus regiones. Esta estrategia suena para el inversionista como algo extremadamente ventajoso porque exonera su carga de impuestos, pero para el ente público acarrea una pérdida de ingresos.

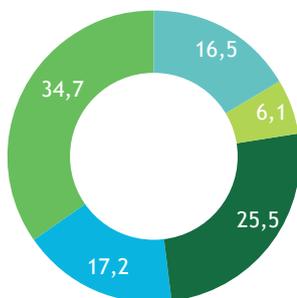
La llamada "guerra fiscal" está produciendo importantes enfrentamientos no sólo bajo el punto de vista fiscal sino también desde la perspectiva jurídica, lo que conduce a una sobrecarga en los tribunales Superiores de Justicia.

Sin embargo, el aspecto más desafortunado es el intento de introducir en el texto constitucional una definición especial de servicio para los propósitos de la incidencia del IVA-F: Se considera prestación de servicio cualquier operación que no constituye movimiento o transferencia de mercancías. Seméjante definición es totalmente ajena al campo de conocimientos jurídicos. Además, choca directamente con el concepto de servicio, adoptado hace mucho tiempo por el derecho privado

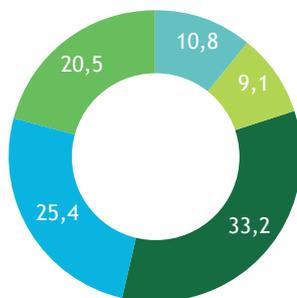
**CUADRO 13:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
URUGUAY, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

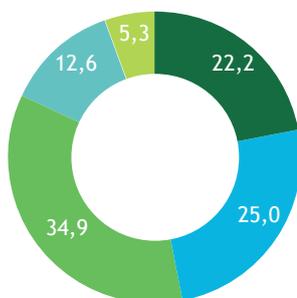
**SELECCIÓN ALC (15)**



**OCDE (34)**



**URUGUAY**



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Uruguay%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Uruguay%20country%20note_final.pdf)

y el derecho tributario. Si se aprueba, este aspecto de la propuesta será sin duda una fuente de interminables cuestionamientos judiciales, dañando, incluso, la interpretación de la incidencia de otros impuestos, como el ISS. Revela una falta de técnica legislativa del proyecto, fruto del creciente alejamiento de los juristas en la elaboración de anteproyectos de ley en materia fiscal.

En las primeras lecciones de introducción al estudio del derecho se estudia que no es función del legislador formular conceptos o definiciones —en este caso, claramente motivada por un ámbito de actuación recaudatorio—. En realidad, estos son construidos por la doctrina y la jurisprudencia a partir de una interpretación sistemática del derecho, sus instituciones, normas y principios. No será la reciente propuesta de una reforma fiscal la que vaya a cambiar esta realidad.

**Debilidad de la recaudación subnacional**

Los ingresos fiscales en América Latina son bajos, no solo porque la administración central no recauda lo suficiente sino también porque los niveles subnacionales (regionales y municipales) tampoco son capaces de recaudar lo suficiente por carecer de medios y autonomía de gestión. Los poderes locales en América Latina no solo son débiles sino que cuentan con escasos recursos y aquellos que reciben provienen en su mayor parte de las transferencias procedentes de

los gobiernos centrales, lo cual provoca que su autonomía administrativa, decisional y política se vea muy mermada.

En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización fiscal ha tenido una andadura corta y limitada. Salvo en dos países, ambos de estructura federal por tradición e historia como Argentina y Brasil (cuyos gobiernos subnacionales recaudan un 5,9% y un 9,8% del PIB, respectivamente), la tributación local es muy pequeña. Por ejemplo, en un país políticamente muy descentralizado como Colombia (donde los gobiernos subnacionales ingresan por sus propios impuestos apenas el 2,9% del PIB). Excluidos Argentina y Brasil, la carga impositiva de los gobiernos subnacionales ronda el 1% del PIB.

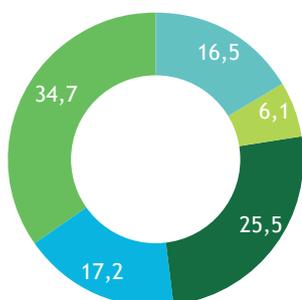
Los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe tienen, por lo tanto, como principal asignatura pendiente el asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios a fin de promover el desarrollo local y para atender la creciente demanda de infraestructura y servicios locales para responder al aumento de población y a la necesidad de integrarse en los flujos comerciales globalizados. Esos ingresos locales se caracterizan por su escaso rendimiento y la estrechez de las actuales bases tributarias de los gobiernos regionales sobre las que ejercer la presión tributaria.

Como apunta la CEPAL, la mayor responsabilidad fiscal de los go-

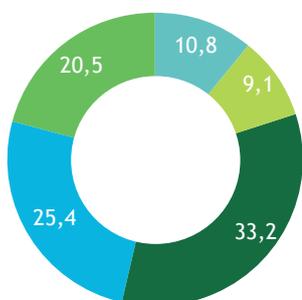
**CUADRO 14:  
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN  
ARGENTINA, AMÉRICA LATINA  
Y LA OCDE (2010)**

■ Impuestos sobre la renta y las utilidades  
■ Impuestos generales sobre el consumo  
■ Otros impuestos  
■ Contribuciones a la seguridad social  
■ Impuestos específicos sobre el consumo

**SELECCIÓN ALC (15)**



**OCDE (34)**



**ARGENTINA**



Fuente OCDE, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Argentina%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Argentina%20country%20note_final.pdf)

biernos locales es deseable por varias razones:

- Primero, conduciría a que las autoridades locales tuvieran mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política pública.
- Segundo, reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno central.
- Y tercero, aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de impuestos induce a los ciudadanos a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.

El aumento en la recaudación subnacional es necesario no sólo para reducir el déficit de las administraciones locales sino también para dejar de depender de transferencias muy volátiles (y a veces politizadas y poco institucionalizadas) de los gobiernos centrales. En la mayoría de los países con medio o alto grado de descentralización fiscal ocurre que los gobiernos subnacionales dependen mucho del sistema de transferencias de cada gobierno central. Brasil constituye una excepción puesto que los gobiernos subnacionales (estados y municipios) aportan cerca del 28% de la recaudación tributaria total (unos 9,1 puntos del PIB). En un segundo escalafón de países se encuentran la Argentina y Colombia, donde los niveles subnacionales aportan en torno a un 15% de la recaudación total. Los gobiernos del resto de los países no han logrado avan-

ces significativos en este sentido y la recaudación tributaria subnacional representa entre el 1,5% y el 6,2% de los ingresos tributarios totales.

En principio, según la CEPAL, los impuestos subnacionales deberían reunir ciertas características que no suelen cumplir los países de la región: estabilidad de la base tributaria, disminución de los subsidios y las subvenciones y facilidad de cumplimiento y recaudación. La propuesta que se ha hecho desde diversos organismos internacionales consiste en apostar por los impuestos sobre la renta personal regional, impuestos regionales o locales sobre las ventas minoristas, la implementación de un IVA subnacional (o un recargo subnacional al IVA nacional) o reformas tributarias subnacionales que deberían complementarse con reformas de los sistemas de transferencias intergubernamentales (para hacerlas menos discrecionales y politizadas) y mayores controles sobre endeudamiento subnacional.

**Los impuestos son poco progresivos**

La idea típica que subsiste es que en América Latina la recaudación tributaria carece de progresividad, especialmente en comparación con los países europeos. Los ingresos fiscales en América Latina están muy vinculados a impuestos de corte regresivo, como el IVA, o que recaen fundamentalmente en los trabajadores por cuenta ajena regularizados (las contri-

**“No solo no es progresiva la fiscalidad latinoamericana a nivel horizontal sino que, en realidad, resulta finalmente regresiva”**

buciones a la seguridad social). Sin embargo, el BID matiza esta creencia y señala que “más grave que la falta de progresividad es el hecho de que individuos o empresas con niveles de ingresos o tasas de ganancias semejantes (dentro de un mismo país) pagan tasas efectivas de impuestos muy diferentes, lo que lleva a la desigualdad horizontal. Las exenciones al impuesto a la renta de las empresas, que benefician a numerosos sectores, se conceden con argumentos muy diversos y sin efectividad comprobada”.

No solo no es progresiva la fiscalidad latinoamericana a nivel horizontal sino que, en realidad, resulta finalmente regresiva. En los países que integran la OCDE, el coeficiente estimado del índice de Gini, antes de impuestos y transferencias, es del 0,45, pero cae hasta el 0,31 tras la acción redistributiva directa ejercida por el Estado a través del cobro de impuestos y las políticas públicas desarrolladas gracias a esos ingresos. En cambio, en América Latina la variación del índice de Gini es, como máximo, entre la mitad y la tercera parte de la que se da en el caso de los países desarrollados.

La conclusión es que los países de la región enfrentan no solo el desafío de incrementar la cantidad de recursos que recaudan, sino que también deben esforzarse en mejorar su incidencia sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, mientras que no se remuevan los obstáculos que enfrenta la política fiscal (la

baja recaudación tributaria, una estructura impositiva regresiva y un gasto público social orientado de manera poco eficiente), su impacto distributivo tanto del gasto como del ingreso será poco significativa en la región.

#### **Alta evasión tributaria y administraciones tributarias muy débiles**

Los países de América Latina carecen de una cultura fiscal que incentive a que la población contemple el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como una parte más de su identidad de ciudadano. Además, a esto se une que los estados, en la mayoría de los casos, carecen de las herramientas necesarias para hacer cumplir las normas. Todo lo cual desemboca en altos niveles de evasión, producto de las carencias estructurales de las economías, de las deficiencias del marco legal e, incluso, por esas cuestiones de tipo cultural. La evasión fiscal golpea la cohesión social ya que contribuye a debilitar la confianza de la sociedad en el Estado y limita los recursos a disposición de las diferentes administraciones para impulsar políticas públicas.

De todas formas, las administraciones tributarias en América Latina y el Caribe han ganado en madurez y eficacia desde los años 90. Han alcanzado un progreso importante en las dos últimas décadas y de hecho la recaudación de impuestos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha aumentado en torno a un 30% en promedio. Una parte destacada de este in-

**“Algunos países basan su sostenimiento fiscal en fuentes de financiamiento no tributarias lo que provoca que sea innecesario para ellos dar impulso a su recaudación tributaria”**

crecimiento se debe a las mejoras en la administración tributaria que han ganado en autonomía técnica y presupuestaria, han apostado por tener personal profesional mejor calificado y más preparado y se han modernizado gracias al uso generalizado de tecnología. Un ejemplo de ello es el Servicio de Impuestos Internos de Chile considerado como altamente profesional y eficiente.

A lo largo de los tres últimos lustros las administraciones tributarias latinoamericanas se han fortalecido, aunque se calcula que solo tres de cada 100 contribuyentes están sujetos a alguna fiscalización de sus declaraciones de impuestos (en México apenas uno de cada doscientos y en Chile uno de cada siete). A esto hay que añadir que más de la mitad de los trabajadores de América Latina se sitúa dentro del ámbito de la economía informal escapando así a la presión fiscal.

#### **Alta volatilidad de los ingresos fiscales**

La volatilidad de los ingresos fiscales es alta en América Latina ya que se calcula que pueden aumentar o disminuir cerca de un 8%, casi dos puntos del PIB, cada año. Esta volatilidad es mucho más alta que en los países de la OCDE, donde las oscilaciones varían en torno a un 1% de un año a otro.

La volatilidad de la carga tributaria es mayor en países como Bolivia, República Dominicana,

Trinidad y Tobago o Venezuela, donde las fuentes de recursos fiscales están muy concentradas en unos pocos sectores, especialmente de exportación, y tiende a ser menor en economías más diversificadas y con sistemas tributarios más asentados como Brasil o Uruguay.

#### **Características de la estructura tributaria**

En términos de estructura tributaria, en América Latina y el Caribe, el IVA y el impuesto a la renta son los dos grandes pilares en los que se sostiene el edificio fiscal y tributario aunque su peso es disímil. El grueso de la carga se compone de impuestos al consumo e indirectos, mientras que los impuestos directos rondan solo un tercio de la recaudación total. Además, algunos países basan su sostenimiento fiscal en fuentes de financiamiento no tributarias lo que provoca que sea innecesario para ellos dar impulso a su recaudación tributaria.

- **El Impuesto a la renta**

Los impuestos a la renta, sobre todo a las personas físicas (junto con el impuesto al valor añadido y las contribuciones a la seguridad social), son uno de los tres pilares del sistema impositivo en las democracias modernas. En los países desarrollados la recaudación del impuesto a la renta personal representa el 8,4% del PIB, en torno al 35% de la carga fiscal. Desde la pasada década el impuesto

**“En los países latinoamericanos las potencialidades redistributivas del impuesto sobre la renta se pierden y no se aprovechan”**

sobre la renta ha ganado en peso e importancia en América Latina y se ha consolidado como el segundo pilar del sistema tributario de la región. La recaudación de este impuesto ha registrado un crecimiento del 60% entre finales del siglo XX y 2008 al pasar de 3 puntos del PIB en los 90 a 4,9 puntos en la actual década. Un significativo crecimiento, aunque la recaudación de este impuesto siga siendo muy baja, comparado con los niveles de la OCDE, y no alcanza para funcionar como una herramienta en redistribución del ingreso. La heterogeneidad caracteriza también al impuesto sobre la renta en América Latina: Brasil, Chile o Uruguay alcanzan altas cifras de recaudación, pues desde los años noventa los ingresos del impuesto a la renta de las personas han registrado aumentos notables. En algunos países latinoamericanos, como Uruguay, ha crecido en más de dos puntos del PIB.

En los países latinoamericanos las potencialidades redistributivas del impuesto sobre la renta se pierden y no se aprovechan, en gran parte, porque la mayor cantidad del impuesto sobre la renta personal proviene del ingreso de los trabajadores asalariados y solo un reducido número de sus contribuyentes pagan a la hacienda (en los países de la OCDE, en torno al 50% de la población, mientras que en Nicaragua o Bolivia apenas lo

hace el 1%, en Argentina el 4%, en Chile el 9%, en Brasil el 10 y en Uruguay 14%). Si a esto se une que son muy amplias las exenciones, las deducciones, los tratamientos especiales para las rentas de capital y que son muy elevados los niveles de evasión, se concluye por qué el impuesto a la renta está lejos de cumplir el papel que lleva a cabo en Europa.

Otro rasgo distintivo de los impuestos a la renta personal en América Latina es que son teóricamente muy progresivos pero, en la realidad, no tienen capacidad para redistribuir renta. Como viene destacando la OCDE desde la pasada década, “El potencial de la política fiscal está siendo significativamente infrutilizado en América Latina. Mientras los impuestos y las transferencias sociales reducen la desigualdad en diecinueve puntos de Gini en Europa, la diferencia es de menos de dos puntos en América Latina”.

En resumen, que la capacidad redistributiva de los impuestos a la renta es menor en América Latina, se recauda a través de los impuestos de la renta la mitad que en la OCDE, tendría un alto impacto sobre la redistribución del ingreso si no fuera por los obstáculos que enfrenta (tasas reducidas, bases estrecha, alto incumplimiento), su diseño es progresivo pero con poco impacto sobre la

**“El aumento de la recaudación del IVA en la región en los últimos decenios se debe a que se ha extendido su aplicación”**

desigualdad, está basado en la aplicación del impuesto sobre la renta en los ingresos obtenidos a través de salarios y tiene escasa incidencia en las ganancias de capital.

- **El IVA**

El IVA es la fuente más importante de ingresos fiscales en los países latinoamericanos. Si bien la alícuota general es tres puntos inferior a la de los países de la OCDE (15,1% vs 18,1%), como señala la CEPAL, la recaudación es similar (en torno al 6,6% del PIB en América Latina y un 6,9% en los países de la OCDE). En cuanto a la participación del IVA en el total de ingresos fiscales ésta es mucho más elevada en América Latina, de casi un tercio, frente a una media del 19% en los países de la OCDE. El aumento de la recaudación del IVA en la región en los últimos decenios se debe a que se ha extendido su aplicación. En los 80 se aplicaba, casi exclusivamente, sobre los bienes físicos mientras que en la actualidad recae también sobre los servicios intermedios y finales. Además, ha existido en este tiempo un progresivo aumento de la tasa general del impuesto.

El secreto del éxito del IVA se encuentra en que es más fácil de recaudar y que ha experimentado importantes mejoras en su administración tributaria al existir mayor

control sobre las ventas y las transacciones. Todo esto ha desembocado en que su contribución a los ingresos fiscales totales haya aumentado en más de un 40% desde los años 90. Pese a todo, la recaudación del IVA presenta algunas falencias y problemas que deben destacarse, ya que sobre todo sigue poseyendo componentes de regresividad y no tiene todo el potencial recaudador que podría contemplar. Una parte importante de la recaudación potencial se escapa y no se capta debido a las tasas reducidas y las exenciones que buscan paliar la regresividad del IVA. La CEPAL señala que, en promedio, en las sociedades latinoamericanas, el 20% más pobre de la población dedica un 13,7% del ingreso declarado en las encuestas de hogares a pagar el IVA, mientras que el 20% más rico sólo tiene que destinar a este fin un 5,8% de su ingreso. Esto significa para la CEPAL que, pese a las exenciones y los tipos reducidos encaminados a bajar la carga de los grupos de menor ingreso, los más pobres estarían soportando una carga impositiva 2,4 veces más alta en relación con su ingreso que la que recae sobre el sector más favorecido de la sociedad.

- Alberto Barreix, Martín Bès del Banco Interamericano de Desarrollo y Jerónimo Roca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay des-

**“¿Por qué apostaron los países latinoamericanos por el IVA como uno de los pilares de sus respectivos sistemas fiscales desde los años 80 y 90?”**

tacan que “en particular, el IVA es a menudo mencionado por el carácter regresivo que caracteriza a los impuestos indirectos. Si bien nosotros rechazamos el simplismo asociado a esta postura, creemos que el diseño del impuesto podría mejorarse a efectos de atender el desafío que plantea la desigualdad en la región, la que encabeza la clasificación mundial en esta materia. Más aún, consideramos que esta mejora puede hacerse fortaleciendo la función de pilar que el IVA desempeña en un sistema tributario moderno, mediante la adopción de los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya llevan 15 años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina, como son los de transferencias condicionadas de ingresos”.

¿Por qué apostaron los países latinoamericanos por el IVA como uno de los pilares de sus respectivos sistemas fiscales desde los años 80 y 90?

La razón se encuentra en la apertura comercial iniciada en esos años que provocó una rebaja de los aranceles y los impuestos a la importación. Estas transformaciones provocaron la necesidad de sustituir los recursos provenientes de los impuestos al comercio exterior, lo que tuvo como respuesta la rápida difusión y el fortalecimiento del IVA en toda la re-

gión. Este se convirtió en la principal fuente de financiamiento y el nivel de presión tributaria creció de un 12% en 1990 a un 17% en 2005.

### 3. CONCLUSIONES

Mirando hacia el futuro, hay que concluir que los sistemas fiscales en América Latina afrontan un triple reto: (1) deben experimentar aún profundos cambios y transformaciones de alcance integral, (2) debe implementarse algún tipo de acuerdo entre el Estado y la ciudadanía de estos países a fin de elevar la presión fiscal y que esta medida cuente con legitimidad política y social y (3) los propios sistemas tributarios están llamados a cumplir un importante papel en los próximos años ante la previsible ralentización de la economía regional.

#### La reforma fiscal pendiente

Por lo que se ha podido ver en las páginas precedentes, los sistemas fiscales y tributarios latinoamericanos han vivido una importante transformación de calidad (en lo que se refiere a su estructura impositiva) y de cantidad (aumento del monto recaudado: según la OCDE, la tasa promedio de impuestos como proporción del PBI se incrementó desde el 18,9% en 2009 al 20,7% en 2012).

Dentro de su marcada heterogeneidad, los países de la región han logrado incrementar la carga tributaria, recaudada como porcentaje del PIB, han introducido profundos cambios es-

**“Los diferentes gobiernos de la región deben responder a las crecientes expectativas de mejora de los niveles de vida y prepararse para gobernar unas sociedades en proceso de cambio”**

estructurales al consolidarse el IVA como principal impuesto y ganando peso en la participación de los impuestos directos, tanto en el de la renta como el del patrimonio, a la vez que caían los gravámenes sobre el comercio internacional. Pese a estas indudables mejorías en la recaudación, el principal reto en materia fiscal para los países latinoamericanos sigue estando en conseguir una presión tributaria equiparable a los países de la OCDE, más alta (salvo en casos puntuales como el de Brasil o Argentina), menos volátil y regresiva, con capacidad de atraer al sector informal a la formalidad.

Esta reforma fiscal que América Latina requiere debe ser de carácter integral y no como ha ocurrido hasta el momento de carácter parcial, meros parches para resolver problemas coyunturales de ausencia de liquidez. Esa integralidad se conseguiría atacando los principales problemas y falencias de la fiscalidad latinoamericana. Instituciones como la CEPAL y el Banco Mundial señalan que esos problemas son, entre otros, la falta de equidad entre contribuyentes similares (la llamada equidad horizontal); el uso generalizado de incentivos fiscales (sacando a grandes sectores de la población del sistema fiscal); o la dependencia excesiva de los impuestos sobre la nómina para financiar programas de seguridad social. Las reformas fiscales pendientes deberán tratar de disminuir los rasgos más regresivos de los sistemas tributarios de la región: en especial, el

gran peso de los impuestos al consumo en los ingresos totales, la escasa relevancia del impuesto sobre la renta personal, el extendido incumplimiento de las normas tributarias y los altos índices de evasión fiscal.

Para contar con más ingresos es necesario también que los países latinoamericanos encuentren otras fuentes de financiación apostando, por ejemplo, por nuevos impuestos como el de la propiedad urbana y rural así como ampliando la lucha contra el fraude. Esa mayor capacidad recaudatoria debe ir acompañada de un reforzamiento y modernización de las administraciones fiscales que deben gozar de mayor autonomía financiera y técnica y mejores recursos humanos. Para lograr una mayor movilización de ingresos propios, asimismo, es preciso potenciar las capacidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales.

#### **La necesidad de un pacto fiscal**

**El gran reto de esa renovada presión fiscal es que solo es viable si cuenta con legitimidad política y social para ponerse en marcha.** Los diferentes gobiernos de la región deben responder a las crecientes expectativas de mejora de los niveles de vida y prepararse para gobernar unas sociedades en proceso de cambio y envejecimiento de sus poblaciones (por poner un solo ejemplo: el modelo brasileño es de reparto y recauda recursos de empleadores, pero dada la inversión de la pirámide demográfica, la relación entre contribuyentes

**“Los ciudadanos latinoamericanos son conscientes de que deben pagar impuestos pero el problema estriba en que no confían en el Estado”**

y beneficiarios se está alterando de forma que cada vez va a ser más difícil cerrar el déficit). Estar a la altura de esas expectativas supone contar con nuevos y suficientes ingresos, vía presión fiscal, y saberlos administrar con transparencia, eficaz y eficientemente. No recaudar lo suficiente, caer en el clientelismo, malgastar los recursos o llevar a cabo una administración ineficiente rompería el círculo virtuoso que debe sostener el edificio fiscal y la legitimidad política. Como recuerda Alicia Bárcena, secretaria general de la CEPAL, “en países como Brasil la gente está en las calles porque las clases medias y bajas han tenido mayor acceso a bienes y servicios. Pero, cuando salen, los bienes públicos no están ahí, transporte o seguridad ciudadano y eso preocupa. En este año la región está en una encrucijada muy importante, porque deben cambiar el modelo o los modelos que siguieron para potenciar el crecimiento basado en exportaciones extra regionales”.

Por esa razón, entre el Estado y la ciudadanía debe existir un acuerdo mutuo, un “pacto fiscal” lo llama la CEPAL, mediante el cual el ciudadano asume, sin tratar de eludir, la necesidad de contribuir a la hacienda pública porque percibe y siente que tras el pago de impuestos recibe beneficios directos o indirectos. La administración tributaria debe legitimar además su actuación contando con los medios técnicos y humanos necesarios para hacerse presente en todo el territorio y poseer la suficiente capacidad coercitiva para hacer cumplir la

legislación fiscal. Ese pacto fiscal se muestra como vital para la construcción de un Estado moderno en América Latina donde, por otro lado, existe un consenso a la hora de considerar a la tributación como un componente esencial de las políticas públicas.

Como recuerda la CEPAL, la recaudación de impuestos es una de las acciones públicas más complejas y conflictivas que enfrentan los Estados: “Se basa en un acuerdo tácito entre la sociedad y el Estado y constituye una parte central de la relación entre ambos. La relación del Estado con la sociedad sufre una evidente deslegitimación debido a la ineficiencia de las instituciones políticas y económicas que han debilitado el contrato implícito entre ciudadanos y Estado en el que se sustenta el sistema fiscal. A su vez afirman que esta debilidad institucional tiene sus fundamentos en la estructura social y económica de los países de la región y ha generado un círculo vicioso que impide la reforma eficaz del sistema tributario”.

En general se puede decir que los mimbres para ese pacto fiscal están puestos, ya existen. Los ciudadanos latinoamericanos son conscientes de que deben pagar impuestos pero el problema estriba en que no confían en el Estado, en su neutralidad y profesionalidad para administrar bien esos ingresos (una encuesta realizada por Latinobarómetro evidenciaba que el 79% de los ciudadanos no creen que el dinero de los impuestos vaya a ser gastado correctamente). La estrategia del pacto fiscal pasa por romper ese círculo vicioso de no pagar impuestos porque los servicios prestados

**“El objetivo no es otro que la presión fiscal sea percibida por la población como justa, necesaria y con efectos directos y positivos sobre la vida de cada ciudadano”**

por el Estado son ineficientes y su administración incapaz de controlar el fraude. Si el ciudadano percibe que se beneficia de la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, “los gobiernos ganarán en legitimidad y disminuirá el desprestigio de las instituciones políticas y del Estado pues finalmente la forma como el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes”.

Las creencias y percepciones negativas en la ciudadanía no solo incentivan los elevados niveles de evasión sino que además generan resistencias en la sociedad a posibles aumentos de impuestos. Romper ese círculo vicioso debe hacerse incentivando la voluntad (que estadísticamente es significativa) de la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos de pagar más impuestos si esto conlleva que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y que haya menos corrupción y más control de la evasión. La CEPAL apunta que esos “contratos sociales necesitan renovarse para adecuarlos a la realidad actual. El pacto fiscal, en particular, puede interpretarse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, acompañado de transparencia y de rendición de cuentas para contribuir a que esté sujeto a seguimiento y a que se cumpla”.

Finalmente, el objetivo no es otro que la presión fiscal sea percibida por la población como

justa, necesaria y con efectos directos y positivos sobre la vida de cada ciudadano. Como señala Carlos Peña, rector de la Universidad Diego Portales de Chile, “los impuestos son extracciones coercitivas de rentas no solo porque, como explica la economía, están destinados a bienes que nadie estaría voluntariamente dispuesto a financiar (porque una vez que existen los que pagan y los que no igual se aprovechan de ellos), sino porque vienen exigidos por la justicia. Santo Tomás (a quien la Iglesia Católica llama Doctor Angélico, algo plenamente justificado cuando se atiende a la notable inteligencia que revela su obra) enseña que solo el impuesto justo genera la obligación moral de pagarlo, de donde se sigue que lo único que cabe discutir es si es justo o no. Si no lo es, no hay obligación de pagarlo. Si lo es, entonces ya no es voluntario, es estrictamente debido y no requiere de la voluntad del contribuyente para existir”.

Además, ese pacto fiscal debe ir encaminado a taponar una de las vías por las que se escapa una parte considerable del esfuerzo fiscal de los países latinoamericanos: la corrupción. Los altos niveles de informalidad, como ya se ha visto, y de corrupción inutilizan los esfuerzos fiscales y de modernización y extensión de la recaudación de los países de la región. La corrupción continúa siendo una importante rémora que limita no solo el desarrollo de América Latina y erosiona la confianza en las instituciones, sino que recorta la llegada de recursos al Estado

**“La política fiscal va a tener un gran protagonismo en los años venideros debido a que la región asiste a un cambio de ciclo”**

vía impuestos. La población no paga impuestos por dos razones vinculadas a la corrupción:

- Porque existen redes de corrupción integradas por empresarios, funcionarios y asesores que abren el camino hacia la evasión fiscal. Redes a veces conectadas con el mundo del narcotráfico y el crimen organizado. Estas redes además utilizan paraísos fiscales para el lavado de dinero, ocultación de los beneficios derivados de actividades ilícitas, así como para evadir a la justicia y dejar de aportar al fisco.

De nada sirve construir una administración tributaria moderna si la sociedad es complaciente y hasta colaboradora con la corrupción. Como señala Jerónimo Roca en el informe de la CEPAL “Evasión y equidad en América Latina”: “Si el funcionamiento de la economía está atravesado por conductas irregulares (corrupción e inseguridad jurídica -debilidad de los derechos de propiedad, incumplimiento de los contratos-) seguramente habrá un clima propenso a la evasión -y no una condena social-, pese a un buen funcionamiento de la Administración Tributaria”.

- Porque no existe una cultura y una educación fiscal entre la ciudadanía lo cual desemboca en que por tradición e historia resulte más cómodo y fácil defraudar, legitimando esa postura en que no hay que dar

dinero a un Estado ineficiente y también corrupto.

### **Políticas tributarias en tiempos de ralentización**

La política fiscal va a tener un gran protagonismo en los años venideros debido a que la región asiste a un cambio de ciclo. Tras una década (2003-2013) de crecimiento alto y constante (con excepción de 2009) ahora entra en un periodo de crecimiento lento y volátil causado por el menor crecimiento en China, el cambio de política económica en EEUU (el “tapering”) y la lenta salida de la crisis en la UE.

Si el crecimiento economía mundial se ralentiza y la demanda de materias primas no crece, o incluso se reduce, los precios de las mismas bajarán y continuarán debilitándose en los próximos años. Por eso, los países de América Latina deberían, como aconseja el FMI, evitar la depresión asociada con los ciclos de las materias primas, y tratar de atenuar el vínculo entre los precios de las materias primas y la actividad económica. El objetivo es evitar que las políticas fiscales sean pro cíclicas en América Latina (expansivas en tiempos de bonanzas y restrictivas en época de crisis). Eso ya se consiguió durante la crisis de 2008-2009 cuando la mayoría de los países de la región lanzaron planes de reactivación en plena crisis mundial. Pero las políticas económicas de los países latinoamericanos siguen dependiendo de la coyuntura económica y del precio de las materias primas de exportación.

**“Con menores ingresos producto de un menor dinamismo de la economía, los países latinoamericanos deben encontrar nuevas fuentes de financiación, vía nuevos impuestos, pero también vía recorte de gastos”**

Como apunta el BID, “para muchas economías de la región, una de las más grandes tareas pendientes es disminuir la dependencia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales agotables y volátiles. Entre esas asignaturas pendientes se encuentra una reforma del impuesto sobre la renta personal debería procurar mejorar su recaudación, su poder redistributivo y su potencial estabilizador, y disminuir su sesgo antilaboral. Reducir el umbral de exención personal a niveles inferiores (o al menos iguales) al promedio del ingreso per cápita del país. Establecer un límite máximo para las deducciones cuyo valor tienda a ser mayor para los individuos de mayor ingreso (como la deducción por intereses de las hipotecas para vivienda). Ampliar la base imponible para incluir los ingresos actualmente exentos (como los intereses, los dividendos o las pensiones) y las ganancias de capital”.

Con menores ingresos producto de un menor dinamismo de la economía, los países latinoamericanos deben encontrar nuevas fuentes de financiación, vía nuevos impuestos, pero también vía recorte de gastos. En especial, dado que los superávits primarios son más bajos pero el crecimiento del gasto no ha disminuido, habría que reducir los subsidios muchos de los cuales no están bien focalizados. Existe una abundante “proliferación de incentivos fiscales —continúa el BID— que erosionan la base del impuesto a las sociedades sin generar un beneficio en términos de inversiones adicionales y creación de empleo. Estos incentivos complican la administración tributaria, fomentan la corrupción y pueden dar lugar a una “carrera hacia el cero”, situación en la cual los países utilizan cada vez más los incentivos fiscales como respuesta a las acciones de los países vecinos, complicando aún más el sistema tributario y erosionando la base imponible”.

# LLORENTE & CUENCA

CONSULTORES DE COMUNICACIÓN

## Consultoría de Comunicación líder en España, Portugal y América Latina

LLORENTE & CUENCA es la primera consultoría de comunicación en España, Portugal y América Latina. Cuenta con **17 socios** y más de **300 profesionales** que prestan servicios de consultoría estratégica a empresas de todos los sectores de actividad con operaciones dirigidas al mundo de habla hispana y portuguesa.

Actualmente, tiene oficinas propias en **Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, México, Panamá, Perú, Portugal y República Dominicana**. Además, ofrece sus servicios a través de compañías afiliadas en **Estados Unidos, Bolivia, Uruguay y Venezuela**.

Su **desarrollo internacional** ha llevado a LLORENTE & CUENCA a ocupar en 2014 el puesto 55 del Ranking Global de compañías de comunicación más importantes del mundo, elaborado cada año por la publicación *The Holmes Report*.

## Organización

### DIRECCIÓN CORPORATIVA

José Antonio Llorente  
Socio Fundador y Presidente  
jallorente@llorenteycuenca.com

Enrique González  
Socio y CFO  
egonzalez@llorenteycuenca.com

Jorge Cachinero  
Director Corporativo de Innovación  
jcachinero@llorenteycuenca.com

### ESPAÑA Y PORTUGAL

Arturo Pinedo  
Socio y Director General  
apinedo@llorenteycuenca.com

Adolfo Corujo  
Socio y Director General  
acorujo@llorenteycuenca.com

#### Madrid

Joan Navarro  
Socio y Vicepresidente Asuntos Públicos  
jnavarro@llorenteycuenca.com

Amalio Moratalla  
Socio y Director Senior  
amoratalla@llorenteycuenca.com

Juan Castillero  
Director Financiero  
jcastillero@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 – planta 3  
28001 Madrid  
Tel: +34 91 563 77 22

#### Barcelona

María Cura  
Socio y Directora General  
mcura@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1º-1ª  
08021 Barcelona  
Tel: +34 93 217 22 17

#### Lisboa

Madalena Martins  
Socia Fundadora  
madalena.martins@imago.pt

Carlos Matos  
Socio Fundador  
carlos.matos@imago.pt

Rua do Fetal, 18  
2714-504 S. Pedro de Sintra  
Tel: + 351 21 923 97 00

### AMÉRICA LATINA

Alejandro Romero  
Socio y CEO América Latina  
aromero@llorenteycuenca.com

José Luis Di Girolamo  
Socio y CFO América Latina  
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

Antonio Lois  
Director Regional de RR.HH.  
alois@llorenteycuenca.com

#### Bogotá

María Esteve  
Directora General  
mesteve@llorenteycuenca.com

Carrera 14, # 94-44. Torre B – of. 501  
Bogotá (Colombia)  
Tel: +57 1 7438000

#### Buenos Aires

Pablo Abiad  
Socio y Director General  
pabiad@llorenteycuenca.com

Enrique Morad  
Presidente Consejero para el Cono Sur  
emorad@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8. C1043AAP  
Ciudad de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: +54 11 5556 0700

#### Lima

Luisa García  
Socia y CEO Región Andina  
lgarcia@llorenteycuenca.com

Cayetana Aljovín  
Gerente General  
caljovin@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7  
San Isidro. Lima (Perú)  
Tel: +51 1 2229491

#### México

Alejandro Romero  
Socio y CEO América Latina  
aromero@llorenteycuenca.com

Juan Rivera  
Socio y Director General  
jrivera@llorenteycuenca.com

Bosque de Radiatas # 22 – PH7  
05120 Bosques las Lomas (México D.F.)  
Tel: +52 55 52571084

#### Panamá

Javier Rosado  
Socio y Director General  
jrosado@llorenteycuenca.com

Avda. Samuel Lewis. Edificio Omega, piso 6  
Tel: +507 206 5200

#### Quito

Catherine Buelvas  
Directora General  
cbuelvas@llorenteycuenca.com

Av. 12 de Octubre 1830 y Cordero.  
Edificio World Trade Center, Torre B, piso 11  
Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)  
Tel: +593 2 2565820

#### Río de Janeiro

Yeray Carretero  
Director  
ycarretero@llorenteycuenca.com

Rua da Assembleia, 10 – sala 1801  
Rio de Janeiro – RJ (Brasil)  
Tel: +55 21 3797 6400

#### São Paulo

José Antonio Llorente  
Socio Fundador y Presidente

Juan Carlos Gozzer  
Director General  
jcgozzer@llorenteycuenca.com

Alameda Santos, 200 – Sala 210  
Cerqueira Cesar. SP 01418-000  
São Paulo (Brasil)  
Tel.: +55 11 3587 1230

#### Santiago de Chile

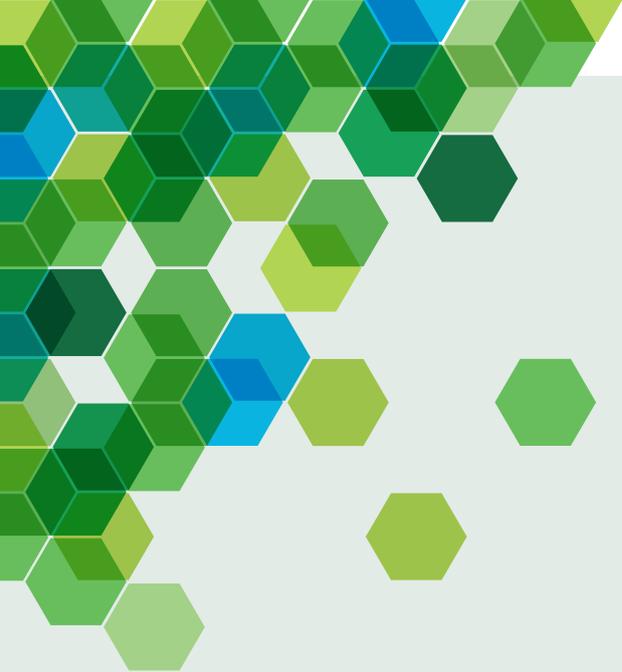
Claudio Ramírez  
Socio y Gerente General  
cramirez@llorenteycuenca.com

Avenida Vitacura 2939 Piso 10. Las Condes  
Santiago de Chile (Chile)  
Tel: +56 2 24315441

#### Santo Domingo

Alejandra Pellerano  
Directora General  
apellerano@llorenteycuenca.com

Avda. Abraham Lincoln  
Torre Ejecutiva Sonora, planta 7  
Tel: +1 8096161975



d+i es el Centro de Ideas, Análisis y Tendencias de LLORENTE & CUENCA.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

d+i es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la comunicación desde un posicionamiento independiente.

d+i es una corriente constante de ideas que adelanta nuevos tiempos de información y gestión empresarial.

Porque la realidad no es blanca o negra existe d+i LLORENTE & CUENCA.

[www.dmasillorenteycuenca.com](http://www.dmasillorenteycuenca.com)

**d+i** LLORENTE & CUENCA