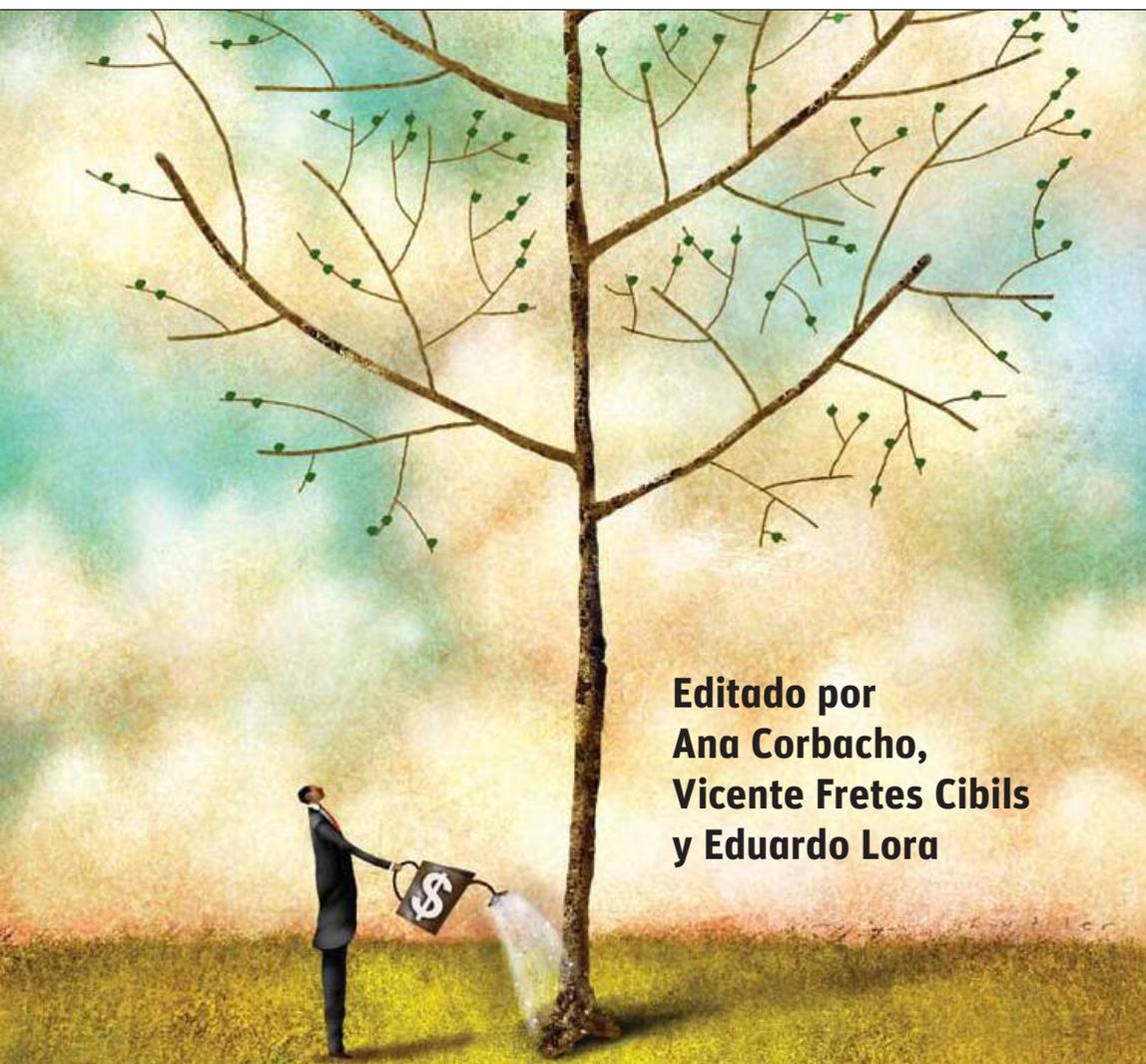


Recaudar no basta

LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO



Editado por
Ana Corbacho,
Vicente Fretes Cibils
y Eduardo Lora

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS



**Recaudar
no basta**

Recaudar no basta

LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Editores:

Ana Corbacho,
Vicente Fretes Cibils
y Eduardo Lora

Banco Interamericano de Desarrollo

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo / Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils, Eduardo Lora, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-1-59782-166-7

1. Impuestos—América Latina. 2. Recaudación de impuestos—América Latina. 3. América Latina—Política fiscal. 4. Hacienda Pública—América Latina. I. Corbacho, Ana. II. Fretes Cibils, Vicente, 1956-. III. Lora, Eduardo. IV. Banco Interamericano de Desarrollo.
HD72.D48 2013

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a pic@iadb.org.

Distribución en América Latina y el Caribe

Fondo de Cultura Económica

www.fondodeculturaeconomica.com

Para mayor información sobre las publicaciones del BID, dirigirse a:

Pórtico Bookstore

1350 New York Ave., N.W.

Washington, D.C. 20005

Estados Unidos de América

Tel. (202) 312-4186

portico.sales@fceusa.com

Contenido

Lista de recuadros	vii
Lista de gráficos	viii
Lista de cuadros	xiv
Reconocimientos	xix
Acerca de los colaboradores	xxiii
Prólogo.....	xxvii
■ El bosque fiscal	1
1 Los mitos al desnudo.....	3
2 La política de la política tributaria	39
3 Impuestos para enfrentar los contratiempos.....	73
4 Cuidado con la informalidad.....	99
5 Más ingresos propios para más desarrollo local	123
6 Aprovechando al máximo la administración tributaria	151
■ Los árboles: impuesto por impuesto.....	171
7 El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío	173
8 El impuesto a la renta empresarial: el arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación	203
9 El impuesto al valor agregado: que sea lo que es.....	239

10 Impuestos a las materias primas pensando en el futuro	271
11 Gravar los “males” para proteger los bienes	295
12 Los impuestos heterodoxos: lo bueno, lo malo y lo feo	331
■ A cosechar los frutos	365
13 Cómo armar un programa de reformas tributarias	367

Lista de recuadros

Recuadro 1.1	La base de datos fiscales BID-CIAT y los conceptos de carga impositiva, carga tributaria y carga fiscal	12
Recuadro 2.1	El poder de las elites y los ingresos fiscales en Guatemala	44
Recuadro 2.2.	La crisis económica y las reformas tributarias	56
Recuadro 3. 1	Un desglose del exceso de volatilidad: América Latina frente a la OCDE	90
Recuadro 5.1	La reforma de los impuestos subnacionales	135
Recuadro 7. 1	La cuña fiscal en América Latina y el Caribe	183
Recuadro 7.2	Los impuestos duales y la competitividad	190
Recuadro 8.1	La incidencia del impuesto a la renta de las empresas: una reseña de la teoría	209
Recuadro 8.2	El futuro de las zonas francas	211
Recuadro 10.1	Regímenes fiscales para el sector de los recursos no renovables	274
Recuadro 10.2	Iniciativas internacionales sobre la gobernanza y la transparencia en la industria extractiva	285
Recuadro 11.1	Instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina	301
Recuadro 11.2	Los gravámenes ambientales en el Caribe	308
Recuadro 12.1	Un caso de segundo óptimo: el Impuesto Empresarial de Tasa Única	342

Lista de gráficos

Gráfico 1.1	Carga impositiva como porcentaje del PIB, 2008–10	4
Gráfico 1.2	Brecha de la carga impositiva, 2007–09	5
Gráfico 1.3	Brecha de la carga del impuesto a la renta, 2007–09	6
Gráfico 1.4	Carga impositiva por región, 1990–2010	8
Gráfico 1.5	Cambios en la carga impositiva desde comienzos de los años noventa	9
Gráfico 1.6	Estructura de los ingresos fiscales en América Latina y el Caribe, 1990–2010	10
Gráfico 1.7	La carga del IVA, países seleccionados de América Latina	10
Gráfico 1.8	La carga fiscal, la carga impositiva, las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos fiscales por recursos naturales	13
Gráfico 1.9	El sesgo antilaboral de los impuestos: razón de las cargas tributarias del trabajo y del capital	17
Gráfico 1.10	Incidencia del IVA por deciles de ingreso y consumo	19
Gráfico 1.11	Incidencia del impuesto a la renta de las personas por deciles de ingreso	19
Gráfico 1.12	Tasas de evasión tributaria	23
Gráfico 1.13	La evasión tributaria es injustificable, 1998–2008	23
Gráfico 1.14	Volatilidad de la carga impositiva ajustada, 1990–2010	29
Gráfico 2.1	Brecha de la carga tributaria por sistema de gobierno	41
Gráfico 2.2	Discrepancias entre representación legislativa e impuestos sobre la renta personal	46

Gráfico 2.3	El sistema electoral en Chile: apoyo a Pinochet y sobre-representación legislativa a nivel de distrito, 1992	48
Gráfico 2.4	El giro a la izquierda en América Latina, 1994–2009	49
Gráfico 2.5	Impacto de las presidencias de izquierda en los ingresos fiscales	50
Gráfico 2.6a	Relación entre reformas tributarias y las variaciones de los ingresos fiscales y la neutralidad fiscal. Reformas tributarias y variación de los ingresos	52
Gráfico 2.6b	Relación entre reformas tributarias y las variaciones de los ingresos fiscales y la neutralidad fiscal. Reformas tributarias y variación de la neutralidad fiscal	52
Gráfico 2.7	Iniciativa de la Ley 0005-PE-1998 en Argentina	61
Gráfico 2.8	Argentina: número de enmiendas en el Legislativo según escala de sustancialidad por impuesto	62
Gráfico 3.1a	Volatilidad del producto interno bruto (PIB): regiones del mundo	76
Gráfico 3.1b	Volatilidad del producto interno bruto (PIB): América Latina	76
Gráfico 3.1.1	Descomposición de la volatilidad en América Latina vs. países de la OCDE	90
Gráfico 3.2a	Producto interno bruto (PIB) y volatilidad en América Latina, países seleccionados. Variación estándar de la tasa de crecimiento del PIB	77
Gráfico 3.2b	Producto interno bruto (PIB) y volatilidad en América Latina, países seleccionados. Desviación estándar de la brecha con respecto a la tendencia del filtro de Hodrick-Prescott	77
Gráfico 3.3	Semielasticidades de los impuestos en relación con la producción	83
Gráfico 3.4	Volatilidad del PIB y estabilizadores tributarios automáticos	84
Gráfico 3.5	Tamaño de los estabilizadores automáticos en Europa, Estados Unidos y países seleccionados de América Latina	86

Gráfico 3.6	Simulaciones de las políticas en el impuesto a la renta personal	87
Gráfico 3.7	Simulaciones de las políticas en el IVA	88
Gráfico 4.1	Informalidad, 1990–94 y 2006–2010	102
Gráfico 4.2	Tasas de contribuciones a la seguridad social, promedio para América Latina y el Caribe, 1985–2009	103
Gráfico 4.3	Contribuciones a la seguridad social y otros impuestos sobre la nómina, 1987 y 2009	104
Gráfico 4.4	Salario mínimo mensual real, promedio de América Latina y el Caribe, 1980–2009	105
Gráfico 4.5	Salario mínimo real, 2009 y 1995	105
Gráfico 5.1	Tamaño y financiamiento del gasto del gobierno subnacional, regiones seleccionadas, 2009	126
Gráfico 5.2	Tamaño y financiamiento del gasto del gobierno subnacional, América Latina, 2000–09	127
Gráfico 5.3	Composición de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2000–09	128
Gráfico 5.4	Recaudación tributaria subnacional y PIB per cápita, América Latina, 2009	129
Gráfico 5.5	Brecha tributaria de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2009	130
Gráfico 5.6	Composición de los ingresos subnacionales propios por nivel de gobierno, 2000–09	132
Gráfico 6.1a	Costos de la administración tributaria. Desglose del presupuesto ejecutado y gastos administrativos, 2010	154
Gráfico 6.1b	Costos de la administración tributaria. Costo de la recaudación como porcentaje de los ingresos tributarios netos (y el PIB), 2010	155
Gráfico 6.2	Asignación del personal de la administración tributaria por función, 2010	155
Gráfico 6.3	Apoyo tecnológico a la administración tributaria	161

Gráfico 6.4a	Deuda tributaria en países seleccionados de América Latina. Porcentaje de deuda recaudada en relación con la deuda morosa recuperada	165
Gráfico 6.4b	Deuda tributaria en países seleccionados de América Latina. Proyección de deuda acumulada para 2015	165
Gráfico 7.1a	De dónde surgen las diferencias en las cargas impositivas de América Latina con respecto a otros grupos de países, 2000–10 (contribución porcentual): con países de la OCDE	174
Gráfico 7.1b	De dónde surgen las diferencias en las cargas impositivas de América Latina con respecto a otros grupos de países, 2000–10 (contribución porcentual): con países de renta media	174
Gráfico 7.2	Tasa marginal máxima para cada nivel de renta, 2010	177
Gráfico 7.3	Gasto tributario y recaudación del impuesto a la renta personal	179
Gráfico 7.4	Evasión en el impuesto a la renta de las personas naturales	180
Gráfico 7.5	Número de contribuyentes en el impuesto sobre la renta personal, 2010	181
Gráfico 8.1	Recaudación del impuesto a la renta de personas y empresas, 2006–10	204
Gráfico 8.2a	La recaudación del impuesto a la renta de las empresas (IRE) y su tasa nominal: comparación entre regiones, América Latina y el Caribe y OCDE	206
Gráfico 8.2b	La recaudación del impuesto a la renta de las empresas (IRE) y su tasa nominal: comparación entre regiones, Zona del euro y países de renta media	206
Gráfico 8.3a	Incentivos sectoriales por país y sector: número de sectores con incentivos por país	212
Gráfico 8.3b	Incentivos sectoriales por país y sector: número de países que conceden incentivos por sector	212

Gráfico 8.4	El tratamiento de las rentas empresariales extraterritoriales	218
Gráfico 8.5a	Participación de los cinco ítems exportados más importantes y de las materias primas básicas en las exportaciones totales, 1970–2010: cinco ítems más exportados, incluido el turismo	222
Gráfico 8.5b	Participación de los cinco ítems exportados más importantes y de las materias primas básicas en las exportaciones totales, 1970–2010: materias primas básicas	222
Gráfico 8.6	Triangulación de las operaciones de exportación	224
Gráfico 8.7	Ingresos del turismo como porcentaje de los ingresos totales por exportaciones de bienes y servicios, 2010	225
Gráfico 9.1	La productividad y la eficiencia del IVA en América Latina y la OCDE	244
Gráfico 9.2	IVA: desglose de la recaudación potencial, países seleccionados de la OCDE y de América Latina y el Caribe	246
Gráfico 9.3	Evasión del IVA en países seleccionados	247
Gráfico 9.4	Gasto tributario y progresividad	250
Gráfico 10.1	Resultados de simulación: tasa efectiva de tributación (TET) y tasa interna de retorno (TIR)	281
Gráfico 10.2	Resultados de simulación: tasa interna de retorno con diferentes precios del cobre	281
Gráfico 10.3a	Simulaciones en los impuestos sobre el gas y el oro en Perú: modalidad de producción para el sector del gas	282
Gráfico 10.3b	Simulaciones en los impuestos sobre el gas y el oro en Perú: modalidad de producción para el sector del oro	282
Gráfico 10.4a	Simulaciones en los impuestos al cobre en Chile y Perú: producción del cobre en Perú	282

Gráfico 10.4b	Simulaciones en los impuestos al cobre en Chile y Perú: producción del cobre en Chile	282
Gráfico 10.5a	Estructura de los ingresos fiscales en países ricos en recursos naturales y otros países de América Latina y el Caribe: 1994–98	288
Gráfico 10.5b	Estructura de los ingresos fiscales en países ricos en recursos naturales y otros países de América Latina y el Caribe: 2005–10	288
Gráfico 11.1	Impuestos relacionados con el medio ambiente, 2009	307
Gráfico 11.1.1a	Número de instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina: por función	301
Gráfico 11.1.1b	Número de instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina: por sector de aplicación	301
Gráfico 11.2a	Precio de la gasolina en el surtidor, 2010: países de América Latina	309
Gráfico 11.2b	Precio de la gasolina en el surtidor, 2010: regiones	309
Gráfico 11.2.1	Ingresos fiscales ambientales en países del Caribe	308
Gráfico 11.3a	Impactos distributivos de las reformas del impuesto energético en Uruguay por decil: beneficios ambientales	317
Gráfico 11.3b	Impactos distributivos de las reformas del impuesto energético en Uruguay por decil: impacto del precio	317
Gráfico 12.1	Productividad del impuesto a las transacciones bancarias en países seleccionados de América Latina, 1988–2010	335
Gráfico 12.2	Recaudación de los impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto a la renta en países seleccionados de América Latina, 1996–2010	341

Lista de cuadros

Cuadro 1.1	Tasas estatutarias de los principales impuestos y contribuciones, 1995 y 2010	15
Cuadro 1.2	Gastos tributarios en América Latina, 2000–09	21
Cuadro 1.3	Gastos tributarios en América Latina por tipo de impuesto, 2007	22
Cuadro 1.4	Horas requeridas para pagar impuestos, 2010	26
Cuadro 2.1	Clasificación de las reformas tributarias en América Latina, 1990–2004	51
Cuadro 2.2	La probabilidad de las reformas tributarias: un enfoque econométrico	58
Cuadro 2.3	Dimensiones de los impuestos en la Escala de Contenido Legislativo (ECL)	60
Cuadro 5.1	Tamaño y financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2000 y 2009	128
Cuadro 5.2	Composición de los impuestos subnacionales, América Latina, 2000–09	131
Cuadro 5.3	Factores a favor y en contra de posibles impuestos subnacionales	139
Cuadro 6.1	Carácter legal y funciones de las oficinas de administración tributaria	153
Cuadro 6.2	Fuentes de información sistemática utilizadas por las administraciones tributarias	157
Cuadro 6.3	Aspectos más relevantes de la tributación internacional	159
Cuadro 6.4	Contribuyentes registrados, contribuyentes activos y no declarantes	162

Cuadro 6.5	Control de facturas, auditorías masivas y auditorías detalladas, 2010	163
Cuadro 6.6	Total de deuda objetada y recaudada en auditorías masivas, 2010	164
Cuadro 7.1	Renta necesaria para alcanzar las tasas mínimas y máximas del impuesto a la renta personal (en número de veces del ingreso per cápita), 2010	176
Cuadro 7.1.1	Cuña fiscal para asalariado sin hijos del sexto decil	183
Cuadro 7.1.2	Cuña fiscal para asalariado sin hijos con ingresos anuales de US\$60.000	184
Cuadro 7.2.	Recaudación del impuesto a la renta personal si la estructura de tramos fuera la misma que en los países de renta media, manteniendo la escala de tasas del país	178
Cuadro 7.3	La alta progresividad formal y casi nula capacidad redistributiva del impuesto a la renta personal en América Latina	182
Cuadro 7.4	La expansión de los modelos lineal y dual en el mundo	186
Cuadro 7.5	Diferentes modelos del impuesto a la renta personal	189
Cuadro 8.1	Incentivos fiscales en el impuesto a la renta empresarial	210
Cuadro 8.2	Incentivos fiscales en Perú, República Dominicana y Uruguay	214
Cuadro 8.3	La efectividad de los incentivos fiscales en Perú, 2001–08	214
Cuadro 8.4	Gasto tributario en el impuesto a la renta de las empresas (IRE)	216
Cuadro 8.5	Evasión en el impuesto a la renta empresarial	216
Cuadro 9.1	Recaudación y tasas del IVA, 1990 y 2010	241
Cuadro 9.2	Índices de eficiencia y productividad del IVA	243
Cuadro 9.3	El IVA es regresivo o progresivo según el método de cálculo	248

Cuadro 9.4	El “error de inclusión” de las tasas reducidas y las exenciones del IVA	252
Cuadro 9.5	IVA-P: Resultados de simulación de una generalización del IVA, con devolución mediante transferencias directas a los más pobres	256
Cuadro 10.1	Ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos no renovables	271
Cuadro 10.2	Instrumentos tributarios y características deseadas	276
Cuadro 10.3	Instrumentos de recaudación fiscal de los recursos no renovables en América Latina y el Caribe	277
Cuadro 10.4	Impacto de una reforma general en el sector del petróleo en Venezuela	283
Cuadro 10.5	Ingresos fiscales en América Latina y el Caribe	287
Cuadro 11.1	Principales problemas ambientales en países del Caribe seleccionados	297
Cuadro 11.2	Tipos de impuestos relacionados con el medio ambiente	305
Cuadro 11.3	Sistemas de tarifas de congestión	311
Cuadro 12.1	Recaudación del impuesto a las transacciones bancarias, países seleccionados de América Latina, 2000–10	333
Cuadro 12.2	Impuestos sobre las exportaciones del sector primario en países seleccionados, 2010	337
Cuadro 12.3	Evolución de los impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto a la renta en países seleccionados de América Latina, 1986–2010	340
Cuadro 12.4	Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países seleccionados de América Latina, 2010	346
Cuadro 12.5	Regímenes tributarios simplificados para las PyME: límites máximos de ingresos establecidos por las administraciones tributarias en países seleccionados de América Latina y de la OCDE, 2011	350

Cuadro 12.6	Regímenes de pequeños contribuyentes: número de contribuyentes y recaudación, países seleccionados de América Latina, 2006–10	351
Cuadro 12.7	Comparación de las cuñas fiscales de los regímenes simplificados y los regímenes de trabajadores asalariados, países seleccionados de América Latina, 2010	353

Reconocimientos

La preparación de este libro fue un esfuerzo conjunto del Departamento de Investigación (RES) y el Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La **coordinación** general del proyecto estuvo a cargo de Eduardo Lora, con el apoyo de Ana Corbacho y Vicente Fretes Cibils como coeditores, y de Mario Marcel y Teresa Ter-Minassian como asesores externos. Santiago Levy brindó orientación y estímulo permanente durante todo el proyecto.

Los **autores** principales son:

- Capítulo 1. Javier Beverinotti, Eduardo Lora y Luiz Villela. Aportaron colaboraciones técnicas Johanna Fajardo, Juan Carlos Gómez Sabaini, Claudino Pita y Ernesto Stein.
- Capítulo 2. Fabiana Machado, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. En los estudios de base para este capítulo participaron, además de los autores, Martín Ardanaz, Sebastián Auguste, Alejandro Bonvecchi, Ernesto Calvo, Lorena Caro, Natasha Falcao, Diego Focanti, Juan Sebastián Galán, Óscar Grajeda, Mark Hallerberg, José I. Larios y Hilén G. Meirovich.
- Capítulo 3. Ana Corbacho, en colaboración con Alberto González-Castillo. En los estudios de base participaron, además de los autores, Emilio Espino y Martín González Rosada.
- Capítulo 4. Eduardo Lora y Johanna Fajardo. Santiago Levy y Carmen Pagés brindaron asesoría académica; Leonardo Gasparini y su equipo de CEDLAC prepararon la base de datos utilizada en la investigación de base; y Adriana Kugler aportó material adicional de referencia.
- Capítulo 5. Jaime Bonet, Rafael de la Cruz y Vicente Fretes Cibils, con la asesoría de Teresa Ter-Minassian. En este capítulo se utilizaron los estudios de casos preparados por Ana

- Claudia Alfieri, Ana Bovino, Luciana Díaz Frers y Lucio Castro para Argentina; Rubens Alves Dantas, Claudia M. De Cesare y José Luiz Portugal para Brasil; Luis J. Hall, Juan Robalino, Catalina Sandoval y Pablo Slon para Costa Rica; e Irina España y Fabio Sánchez para Colombia. También prestaron colaboración técnica Pamela Albornoz, Alex Girón y Emma Monsalve.
- Capítulo 6. Alberto Barreix y Fernando Velayos, en colaboración con Luis Cremades, Fernando Díaz Yubero, Miguel Pecho y Óscar Vázquez. Se utilizaron los aportes técnicos de Manuel Alarcón, Domingo Carbajo, Horacio Castagnola, Patricio Castro, Santiago Díaz de Sarralde, Rocío Ingelmo, Raúl Junquera, Gaspar Maldonado, Manuel Márquez, Enrique Rojas y Marcio Verdi.
- Capítulo 7. Alberto Barreix, Carlos Garcimartín y Fernando Velayos. Aportaron colaboraciones técnicas Martín Bès y Santiago Díaz de Sarralde.
- Capítulo 8. Alberto Barreix, Carlos Garcimartín y Fernando Velayos. Se contó con las colaboraciones técnicas de Daniel Artana, Juan Carlos Benítez, Santiago Díaz de Sarralde y Jerónimo Roca.
- Capítulo 9. Alberto Barreix, Martín Bès, Santiago Díaz de Sarralde y Fernando Velayos. Hicieron aportes técnicos Juan Carlos Benítez, Carlos Garcimartín y Jerónimo Roca.
- Capítulo 10. Gustavo García, Ósmel Manzano y Andrew Powell. Se utilizaron los estudios de base preparados por Lenin Balza y Ramón Espinasa; Luis Carranza, Rudy Laguna, Ángela Ruíz-Uccelli y Raquel Yamujar; Claudia Cooper y Eduardo Morón; Malaika Culverwell y Juan Vierya; Mauricio Calani, J. Rodrigo Fuentes y Bernardita Piedrabuena; Enrique Kawamura; Alberto Gonzáles y Rolando Ossowski; Sebastián Bustos y Guillermo Perry; y Sui-Jade Ho y Guillermo Perry. También aportaron colaboración técnica Paloma López de Mesa y Pilar Tavella.
- Capítulo 11. Carlos Ludeña y Sebastián Miller. Se utilizaron estudios de base preparados por Marlene Attzs, Gopiechand

Boodhan y Malini Maharaj; Omar Chisari; Paolo Giordano y Masakazu Watanuki; Icefi/IARNA; y Fernando Navajas, Óscar Natale y Mónica Panadeiros. Se contó con las colaboraciones técnicas de Fernando Cafferata, Julia Mohs y Mauricio Vela.

Capítulo 12. Alberto Barreix, Juan Carlos Benítez, Martín Bès y Fernando Velayos. Se utilizaron trabajos de base preparados por Óscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini, Darío González, Miguel Pecho y Pedro Velazco.

Capítulo 13. Teresa Ter-Minassian.

Un gran número de investigadores y funcionarios de diversas entidades públicas y privadas aportaron **información estadística** y fuentes documentales durante el proceso de preparación de este libro. Nuestro reconocimiento a Francisco Abea, José R. Afonso, Marco Aguirre, Manuel Alarcón, Mauro Andino, Daniel Artana, Juan Carlos Benítez, Martín Bès, Domingo Carbajo, Marvin Cardoza, Irene Carrizo, Patricio Castro, Leonardo Costa, Santiago Díaz de Sarralde, Ida Fernández, Jorge Gaona, Carlos Garcimartín, Gustavo González, Kai Hertz, Rocío Ingelmo, Miguel Jorrat, Raúl Junquera, José Larios, Juan Manuel López Carbajo, Gaspar Maldonado, Luis Marcano, Manuel Márquez, Belinda Pérez, Carlos Pérez Trejos, Jorge Rachid, Jerónimo Roca, Agnes Rojas, Enrique Rojas, Silvana Rubino-Hallman, José Salim, Jorge Sánchez Vecorena, Ángel Rubén Toninelli, Ricardo Varsano y Marcio Verdi.

Numerosas personas hicieron valiosos **comentarios y sugerencias** durante el proceso de revisión. Los autores están particularmente agradecidos a Martín Ardanaz, Dan Biller, Enrique Fanta, Edgardo Favaro, Marianne Fay, Marcos Fretes, Valeriano García, Ángel Melguizo, Carmen Pagés, Robert Perlman y Steven Webb. También se recibieron útiles observaciones a los estudios de base en diversos foros técnicos y académicos, tales como la Conferencia Internacional sobre Tributación y Crecimiento Económico del Ministerio de Hacienda, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en Brasilia; el evento del FMI en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Rio+20, en Rio de Janeiro; el Foro Global de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París; la Reunión de la Asociación Económica

de América Latina y el Caribe (LACEA) en Lima; el Seminario de Política Fiscal para un Crecimiento Sostenible y Más Equitativo del Instituto Coreano de Finanzas Públicas y el BID en Washington, D.C.; los talleres de la Red de Centros del BID en Washington, D.C.; la Undécima Conferencia Mundial del Cobre en Santiago de Chile; y el Vigésimo Cuarto Seminario Regional de Política Fiscal del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile.

La **producción editorial** de este libro estuvo a cargo de Rita Funaro, en estrecha colaboración con Andrés Gómez-Peña. Cathleen Conkling-Shaker, John Dunn Smith y Claudia M. Pasquetti también contribuyeron en el proceso editorial. Gabriel Dobson y Alberto Magnet estuvieron a cargo de las traducciones.

Por el **apoyo administrativo y logístico**, los autores expresan su reconocimiento a Patricia Arauz, Myriam Escobar Genes, Raquel Gómez, Kai Hertz, Elton Mancilla y Mariela Semidey.

Finalmente, los autores y el BID expresan su gratitud y reconocimiento a las **instituciones** internacionales y los gobiernos que han apoyado el desarrollo de la fiscalidad en América Latina y el Caribe, en especial al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), al Fondo de Cooperación Española, al Fondo de Fortalecimiento Institucional (China) y a las administraciones tributarias de la región.

Los autores y editores de este libro asumen la responsabilidad por cualquier imprecisión en la información o en sus análisis. Asimismo, tanto las recomendaciones de política como las opiniones deben atribuirse a los autores y editores, pues no reflejan la posición oficial del BID, de su presidente, ni de su Junta Directiva.

Acerca de los colaboradores

Alberto Barreix, ciudadano uruguayo, tiene un Master en Administración Pública y un Doctorado en Economía Regional por la Universidad de Harvard. Es especialista principal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Juan Carlos Benítez, ciudadano salvadoreño, es actualmente candidato al Master en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y se desempeña como consultor de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Martín Bès, ciudadano argentino, tiene un Master en Economía por la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro y un Master en Políticas Públicas Internacionales por la Johns Hopkins University. Es consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del BID.

Javier Beverinotti, ciudadano argentino, tiene un Master en Economía por la Universidad de Texas en Austin y un Doctorado en Políticas Públicas por la George Mason University. Se desempeña como especialista en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Jaime Bonet, ciudadano colombiano, tiene un Doctorado en Planificación Regional por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Es especialista senior en gestión fiscal y municipal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Ana Corbacho, ciudadana argentina, tiene un Doctorado en Economía por la Columbia University y se desempeña como asesora económica senior del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Luis Cremades, ciudadano español, es economista por la Universidad Complutense de Madrid, y ha sido funcionario de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (España), y Director de la Escuela de Hacienda Pública (España). Actualmente se desempeña como Jefe de la Misión Española en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y asesor financiero de la Embajada de España en Panamá.

Rafael de la Cruz, ciudadano venezolano, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de París y es representante en Colombia del Departamento de Países del Grupo Andino del BID.

Santiago Díaz de Sarralde, ciudadano español, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y es profesor en la Universidad Rey Juan Carlos (España).

Fernando Díaz Yubero, ciudadano español, es economista licenciado por la Universidad de Madrid, y actualmente se desempeña como Inspector de Hacienda del Estado (España) y consultor del BID.

Johanna Fajardo, ciudadana colombiana, es alumna del Doctorado en Economía Aplicada de la Universidad de Minnesota.

Vicente Fretes Cibils, ciudadano argentino, tiene un Doctorado en Economía por la North Carolina State University y se desempeña como Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Gustavo García, ciudadano venezolano, tiene un Master en Economía de la Universidad de Boston y se desempeña como especialista principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Carlos Garcimartín, ciudadano español, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y es profesor en la Universidad Rey Juan Carlos (España).

Alberto Gonzáles-Castillo, ciudadano peruano, tiene un Master en Economía de la Universidad de Virginia y es consultor en el Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Eduardo Lora, ciudadano colombiano, tiene un Master en Economía por la London School of Economics y es asesor especial del BID.

Carlos Ludeña, ciudadano ecuatoriano, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de Purdue y es asociado senior en la División de Cambio Climático y Sostenibilidad del Departamento de Infraestructura y Energía del BID.

Fabiana Machado, ciudadana brasileña, tiene un Doctorado y un Master en Ciencias Políticas por la Universidad de Rochester y se desempeña como investigadora en el Departamento de Investigación del BID.

Ósmel Manzano, ciudadano venezolano, tiene un Doctorado en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y es especialista principal del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID.

Sebastián Miller, ciudadano de Estados Unidos y Chile, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de Maryland en College Park y se desempeña como economista investigador del Departamento de Investigación del BID.

Miguel Pecho, ciudadano peruano, tiene un Master en Economía por el University College, Londres, y es Director de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT.

Andrew Powell, ciudadano británico, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de Oxford y es asesor principal del Departamento de Investigación del BID.

Carlos Scartascini, ciudadano argentino, tiene un Doctorado en Economía por la George Mason University y es economista principal del Departamento de Investigación del BID.

Ernesto Stein, ciudadano argentino, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de California, Berkeley y es asesor senior del Departamento de Investigación del BID.

Teresa Ter-Minassian, ciudadana italiana, tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de Harvard ; ha sido Directora del Departamento

de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente se desempeña como consultora del BID.

Óscar Vázquez, ciudadano argentino, tiene una Licenciatura en Informática del Centro de Altos Estudios de Ciencias Exactas (CAECE), Buenos Aires, y es experto residente en administración tributaria del Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR).

Fernando Velayos, ciudadano español, es abogado economista por la Universidad de Madrid, con un Master en Tributación por el Instituto de Estudios Fiscales (España). Se desempeña como consultor de diversas organizaciones internacionales, entre ellas el BID.

Luiz Villela, ciudadano brasileño, tiene un Master en Economía del Sector Público por la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro y es especialista principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Prólogo

No hay reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la que tiene que producirse en los sistemas fiscales y tributarios de la región.

Lo sabemos desde hace tiempo.

En 2007, en la Consulta de San José convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para identificar las reformas de política más prometedoras, 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.

Gracias al robusto crecimiento reciente de la mayoría de las economías y a los cambios introducidos en las estructuras fiscales de algunos de los países, América Latina y el Caribe ha reducido sus coeficientes de endeudamiento público y puede destinar ahora más recursos públicos a la inversión productiva y a los programas de reducción de la pobreza.

Cuando en 2008 llegó la crisis internacional, esa mejor situación fiscal permitió adoptar políticas económicas anticíclicas que aliviaron las pérdidas de bienestar de sus sociedades.

Se han logrado avances notables en la calidad y la eficacia de las políticas tributarias, como se destaca en esta nueva edición de Desarrollo en las Américas (DIA), la publicación anual insignia del BID sobre los retos de política económica y social de América Latina y el Caribe. El aumento de la recaudación tributaria en la región en las dos últimas décadas ha sido el más rápido del mundo. Pero dado que se partía de niveles de recaudación extraordinariamente bajos para los niveles de desarrollo de los países, aún queda un camino muy largo por recorrer.

Y ello por dos razones. La primera, porque debido a las insuficiencias y debilidades de los sistemas tributarios, está lejos de agotarse el potencial recaudatorio. La segunda, porque los impuestos, además de proveer

los recursos que se precisan para sostener las funciones de un Estado moderno, también –de hecho, preferentemente– deben concebirse como un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo.

Como lo demuestra este libro, las actuales estructuras tributarias de América Latina y el Caribe están todavía lejos de alcanzar ese objetivo. Este es el principal mensaje que el BID desea transmitir a la ciudadanía del continente.

La recomendación práctica es muy clara: debemos encarar con rigor y decisión la reforma de nuestros actuales sistemas tributarios para que se conviertan en auténticos instrumentos de crecimiento y desarrollo inclusivo. Esta nueva generación de reformas tributarias es una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra región.

Tanto nuestras sociedades como nuestras autoridades tienen que entender la naturaleza y dimensión de la gran oportunidad que tenemos ante nosotros: reformar nuestros sistemas fiscales distorsivos, insuficientes y regresivos para conseguir que los impuestos se conviertan en los mejores aliados del crecimiento económico, de la movilidad y de la igualdad social. Nuestros países tienen hoy la oportunidad y la necesidad de adoptar reformas tributarias que no sólo generen ingresos fiscales sino que, fundamentalmente, apoyen el desarrollo sostenido e inclusivo de nuestras sociedades.

Aunque hay una gran heterogeneidad en los sistemas tributarios de la región, nuestro análisis indica que las reformas tributarias para el desarrollo inclusivo que requieren nuestros países deben respetar cinco principios básicos:

En primer lugar, las reformas deben incluir impuestos que favorezcan a los pobres.

La primera prioridad es mejorar la progresividad de los sistemas fiscales actuales con un impuesto sobre la renta con menos exenciones, que tenga capacidad redistributiva real y que proteja los ingresos de los hogares más pobres.

En segundo lugar, las reformas deben establecer sistemas fiscales más sencillos con bases tributarias más amplias.

La mayoría de los sistemas fiscales de la región son demasiado complejos, debido a una multitud de exenciones y privilegios para ciertas actividades, sectores o grupos de contribuyentes. El resultado son impuestos que

a menudo distorsionan severamente la asignación de recursos y que generen bases tributarias estrechas y frágiles. Moverse hacia sistemas tributarios sencillos y con bases amplias y que creen un entorno favorable para la innovación y la creación de empresas es una de las apuestas más seguras para conseguir un crecimiento más rápido de la productividad y una mejora sostenible del bienestar y la equidad en la región.

En tercer lugar, las administraciones tributarias deben fortalecerse para que todos los ciudadanos y las empresas cumplan con sus obligaciones tributarias.

Reducir la elevada evasión fiscal y crear instituciones que garanticen que todos los agentes económicos y ciudadanos contribuyan con su parte al esfuerzo colectivo es un elemento esencial de la legitimación social y, como tal, un requisito para la sostenibilidad de cualquier sistema tributario diseñado para impulsar el desarrollo.

En cuarto lugar, son necesarios acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los gobiernos locales tengan los recursos necesarios para actuar como agentes del desarrollo.

Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los gobiernos locales. Hay un gran potencial de recaudación local desperdiciado, especialmente en los impuestos a la propiedad.

En quinto lugar, las reformas tributarias para el desarrollo deberían crear sistemas fiscales que miren hacia el futuro.

La región de América Latina y el Caribe goza de una extraordinaria dotación en recursos naturales. No obstante, los impuestos ambientales o el actual diseño de los impuestos sobre las materias primas no reflejan esta situación. Para adaptar nuestro futuro a esta realidad, es necesario que nuestros sistemas fiscales creen incentivos para el uso más eficiente de los recursos naturales finitos de que disponemos, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. No podemos darnos el lujo de renunciar a la solidaridad intergeneracional.

Como presidente del BID y como latinoamericano, sé que el camino hacia una reforma fiscal ideal no es ni fácil ni único. Cada país debe crear

su propio consenso, establecer sus prioridades y elegir los compromisos que pueden hacer posible una mejora verdadera de su sistema tributario. Cada país debe negociar su propio pacto fiscal.

Sin embargo, también sé que nuestros países no están dispuestos a seguir tolerando sistemas fiscales frágiles, injustos y vulnerables, que generan altos costos privados y sociales en términos del crecimiento y de las oportunidades perdidas. Estoy convencido de que las sociedades latinoamericanas reconocerán que ha llegado el momento de abordar estas reformas tributarias pro desarrollo inclusivo.

La oportunidad es ahora. Hay que aprovecharla.

Se debe iniciar el debate y este libro está destinado a servir como uno de sus referentes clave. Con esta edición del DIA, *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, queremos contribuir con argumentos y rigor analítico a este debate.

Más allá de estimular la discusión y el análisis, el BID, como institución del desarrollo, está dispuesto a apoyar a todos los participantes e interesados que decidan emprender estas reformas cruciales.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

El bosque fiscal

1 Los mitos al desnudo

Se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles: con estos cuatro rasgos suele describirse la estructura de la tributación en los países latinoamericanos.¹ Estas características conforman un círculo vicioso que se refuerza, y cuyas raíces históricas profundas se encuentran en la distribución de la riqueza y de los derechos políticos efectivos.² Entre los mecanismos de búsqueda de rentas que imponen los grupos más pudientes al resto de la sociedad se destaca el diseño regresivo de la estructura tributaria. Cuando la desigualdad es muy alta, las posibilidades de evadir el pago de impuestos también difieren mucho entre grupos de ingreso, lo cual reduce las bases tributarias efectivas y redundan en bajos niveles de recaudación.³

No es una visión muy alentadora; por fortuna, tampoco hace justicia a la situación actual de la tributación en América Latina y el Caribe. En efecto, aunque tienen validez como hechos estilizados y como hipótesis explicativas generales, estos rasgos no aplican por igual a todos los países, y están dejando de ser ciertos gracias a las transformaciones y avances recientes de la tributación. En otras palabras, si antes eran buenas descripciones de la realidad, ahora están convirtiéndose en mitos.

Mito y realidad de la baja tributación

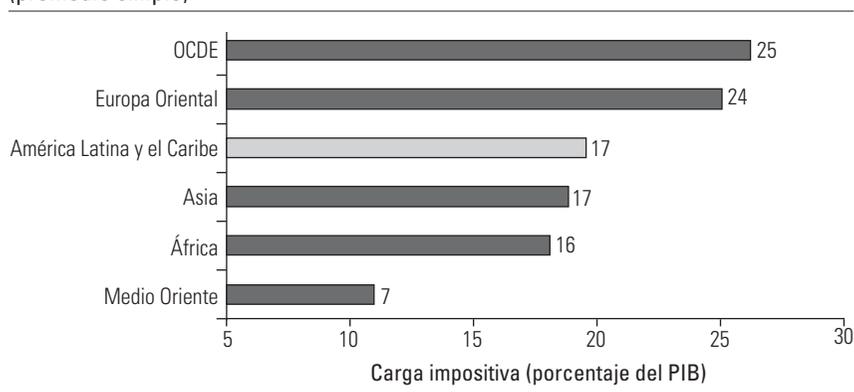
Que en los países latinoamericanos y caribeños se recaudan pocos impuestos es una afirmación muchas veces repetida, que se asocia inmediatamente con problemas tales como la concentración del ingreso y la incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas de gasto social y de bienes públicos de todo tipo, desde infraestructura de transporte hasta seguridad ciudadana. Pero como toda afirmación muchas veces repetida, oscurece una realidad mucho más compleja.

Es cierto que la carga impositiva es baja en comparación con la de otras regiones. En la región latinoamericana los gobiernos nacionales y subnacionales recaudan en impuestos un 17,5% del producto interno bruto (PIB) (gráfico 1.1). La recaudación impositiva es mayor en los países de Europa Oriental (24,1% del PIB) y en el conjunto de los 32 países no latinoamericanos que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (25,4%), agrupación que en adelante se considerará representativa de los países desarrollados.⁴

Los países más ricos tienden en general a recaudar en impuestos una proporción mayor del PIB, y por consiguiente no es del todo sorprendente que la recaudación impositiva en América Latina y el Caribe sea mayor que en África y menor que en la OCDE. Sin embargo, tomados individualmente, la mayoría de los países latinoamericanos recaudan menos de lo que cabría esperar para su nivel de ingreso. Por ejemplo, Guatemala, México, Panamá y Trinidad y Tobago tienen cargas impositivas cercanas al 10% del PIB, muy por debajo de las cargas típicas de otros países con niveles de ingreso semejantes. Según el criterio del nivel de ingreso per cápita, México tiene una brecha de recaudación impositiva de 11,5 puntos del PIB y Guatemala, de 7 puntos del PIB. En promedio, los 23 países latinoamericanos considerados tienen una brecha de recaudación de unos dos puntos del PIB (gráfico 1.2).⁵

El hecho de que los países más ricos tengan cargas impositivas más altas se debe sobre todo al impuesto a la renta. A nivel mundial, muy

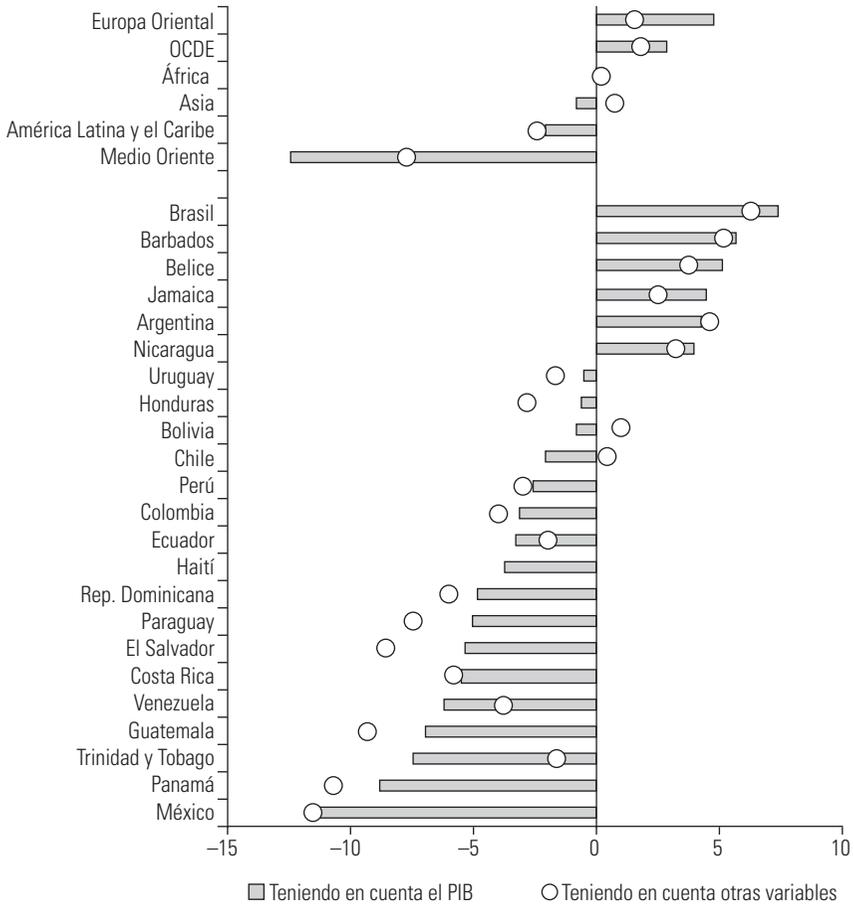
Gráfico 1.1 Carga impositiva como porcentaje del PIB, 2008-10 (promedio simple)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

Nota: La carga impositiva no incluye contribuciones a la seguridad social. África no incluye Angola, Lesoto, Malta ni Swazilandia. OCDE es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 1.2 Brecha de la carga impositiva, 2007–09
(puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

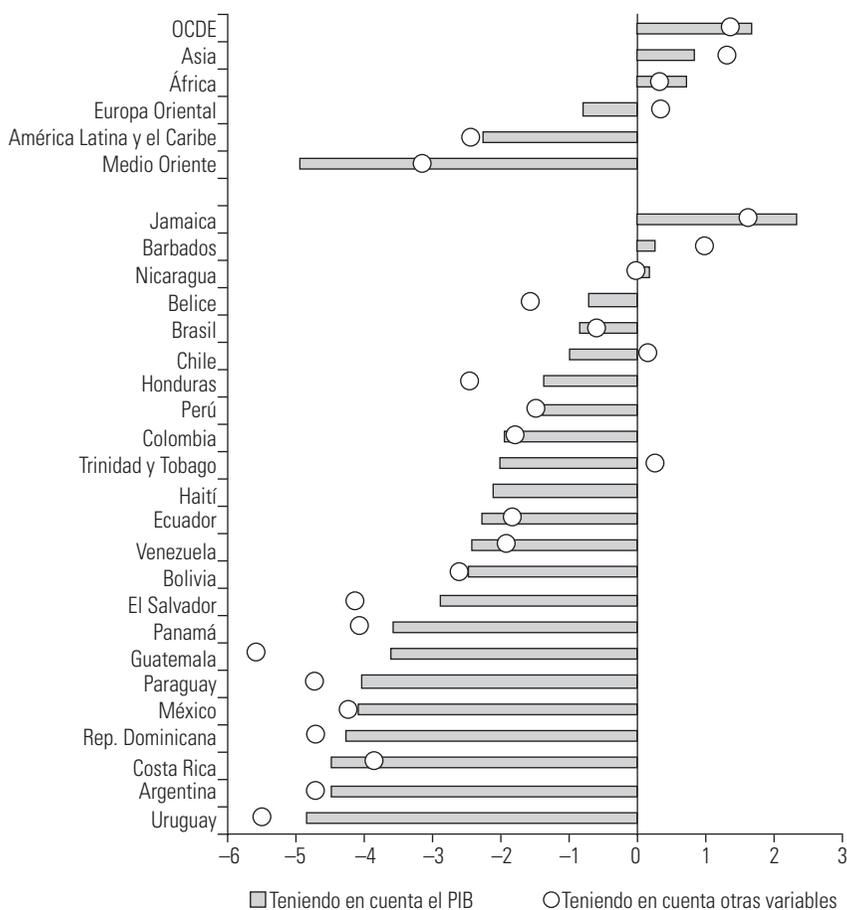
Nota: La “brecha” es el exceso o faltante de recaudación con respecto a los patrones internacionales, con base en el PIB y “otras variables”: la proporción de la población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la fuerza laboral que se encuentra autoempleada, el coeficiente de exportaciones e importaciones con respecto al PIB y el coeficiente de rentas provenientes de recursos naturales con respecto al PIB.

pocos países pobres logran recaudar más del 3% o el 4% del PIB a través de impuestos a la renta de las personas y las empresas. En cambio, no es inusual que el gobierno de un país rico reciba ingresos de estas fuentes de tributación por montos superiores al 15% del PIB. No obstante, en las sociedades latinoamericanas más ricas las cargas del impuesto a la renta son bastante modestas. Incluso Argentina, Costa Rica y Uruguay, sociedades relativamente ricas e igualitarias para los estándares de la

región, tienen grandes déficits de tributación a la renta (más de 4,5 puntos porcentuales del PIB, según el criterio del ingreso per cápita). Aun Brasil, que tiene una carga impositiva total comparable a la de los países de la OCDE, tiene un déficit de tributación en el impuesto a la renta (gráfico 1.3).⁶

El reducido esfuerzo tributario no es exclusivo de los gobiernos centrales. En América Latina ha habido un acelerado proceso de

Gráfico 1.3 Brecha de la carga del impuesto a la renta, 2007–09 (puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

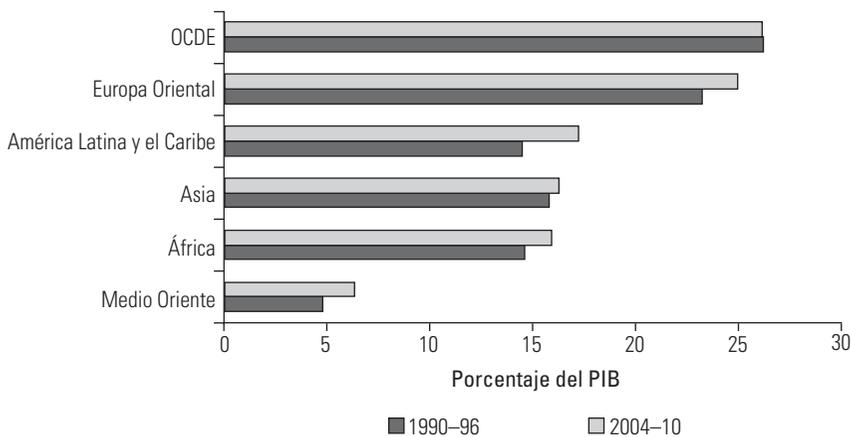
Nota: La "brecha" es el exceso o faltante de recaudación con respecto a los patrones internacionales, con base en el PIB y "otras variables": la proporción de la población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la fuerza laboral que se encuentra autoempleada, el coeficiente de exportaciones e importaciones con respecto al PIB y el coeficiente de rentas provenientes de recursos naturales con respecto al PIB.

descentralización política y fiscal desde la década de los ochenta, lo que debería haber contribuido a elevar la recaudación impositiva en los gobiernos subnacionales.⁷ Sin embargo, como se discute en el capítulo 5, con las notables excepciones de Argentina y Brasil (cuyos gobiernos subnacionales recaudan un 5,9% y un 9,8% del PIB, respectivamente),⁸ la tributación subnacional es muy modesta, incluso en países que han avanzado relativamente rápido en la descentralización del gasto, como Colombia (donde los gobiernos subnacionales reciben por sus propios impuestos apenas el 2,9% del PIB). Sin considerar a Argentina y Brasil, la carga impositiva de los gobiernos subnacionales llega tan solo al 0,8% del PIB, lo cual reafirma la idea de que en América Latina se recaudan muy pocos impuestos.

Podría pensarse que los países latinoamericanos tienen menor necesidad de recaudar impuestos porque cuentan con recursos naturales abundantes de los cuales pueden derivarse rentas fiscales. O, alternativamente, puede argumentarse que la baja recaudación de impuestos refleja no tanto la disponibilidad de otras fuentes de ingreso fiscal como la dificultad de gravar sectores esquivos a la tributación, como el trabajo independiente y los pequeños negocios. Aunque estos argumentos tienen validez (como se deduce del análisis econométrico en que se basan los gráficos 1.2 y 1.3),⁹ explican relativamente poco: las brechas de presión impositiva (totales o del impuesto a la renta) no desaparecen cuando se calculan incluyendo estos criterios, y en algunos casos hasta son mayores que cuando se calculan considerando solo el nivel de ingreso per cápita.

Por consiguiente, es cierto que la recaudación impositiva es baja para los niveles de ingreso per cápita de los países, aun si se tienen en cuenta diversas características de la estructura económica que pueden afectar la tributación. Sin embargo, este hecho estilizado puede oscurecer rasgos distintivos muy importantes de la tributación en América Latina y el Caribe y puede llevar a ignorar cambios recientes que podrían calificarse de trascendentales. En primer lugar, 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 (gráfico 1.4). Hace dos décadas solo los países de Medio Oriente tenían cargas impositivas inferiores a las de los países latinoamericanos. Actualmente, en América Latina y el Caribe se pagan más impuestos (en proporción al ingreso) que en los países asiáticos o africanos.

Gráfico 1.4 Carga impositiva por región, 1990-2010
(promedio simple)



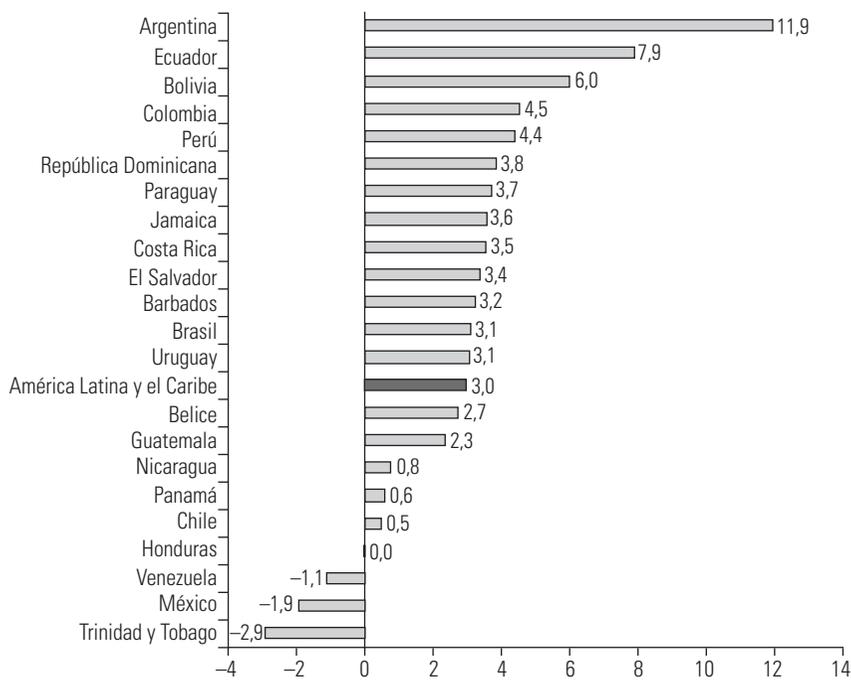
Fuente: Estimaciones propias con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

Nota: La carga impositiva no incluye contribuciones a la seguridad social. África no incluye Angola, Lesoto, Malta ni Swazilandia. No existen datos para Europa Oriental para el período 1990-96, sino que dichos datos corresponden al período 1997-2003.

En segundo lugar, el importante aumento de las cargas impositivas no es un fenómeno exclusivo de unos pocos países de la región. 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 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 comparten el rasgo de ser exportadores de hidrocarburos, vieron caer su carga impositiva entre el trienio 1991-93 y el trienio 2008-10 (gráfico 1.5).

En tercer lugar, los incrementos de la recaudación han ocurrido en todas las fuentes de impuestos, con excepción de los gravámenes al comercio internacional y los impuestos específicos. Con una recaudación que alcanza ya el 6,3% del PIB, el impuesto al valor agregado (IVA) se ha convertido en la principal fuente de recursos fiscales en América Latina y el Caribe, pero no es el único impuesto que ha ganado recaudación en las dos últimas décadas (gráfico 1.6). Las cargas impositivas del IVA ya

Gráfico 1.5 Cambios en la carga impositiva desde comienzos de los años noventa (porcentaje del PIB)

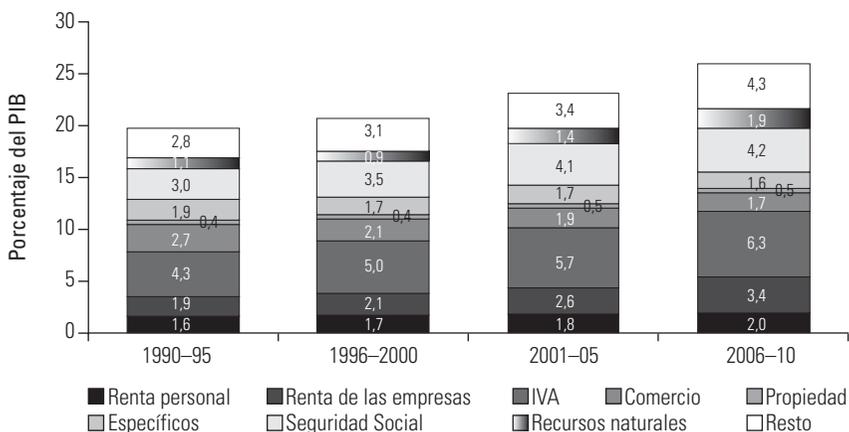


Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

Nota: La carga impositiva no incluye contribuciones a la seguridad social. El dato corresponde al promedio de: (carga impositiva promedio 2008–10)–(carga impositiva promedio 1991–93). En el caso de aquellos países que carecen de datos para el período 1991–93, se usaron datos de 1994 o 1995.

tienen niveles semejantes a las de los países desarrollados, en Brasil y Uruguay exceden ampliamente los patrones mundiales, y en otros siete países latinoamericanos ya superan el estándar mundial (gráfico 1.7). Aparte del IVA, otros impuestos han tenido aumentos notables de recaudación. Los impuestos a la renta de las empresas generan actualmente un 3,4% del PIB, sustancialmente más que a comienzos de la década de 1990, cuando generaban apenas un 1,9% del PIB (gráfico 1.6). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que parte de este aumento se debe a la mayor tributación de los sectores agrícola y minero gracias a la reciente bonanza de los precios externos, como se discute más adelante. Incluso la carga del impuesto a las personas, aunque sigue siendo muy baja para los patrones mundiales, ha tenido un cierto incremento, pues pasó de un 1,6% del PIB en la

Gráfico 1.6 Estructura de los ingresos fiscales en América Latina y el Caribe, 1990–2010



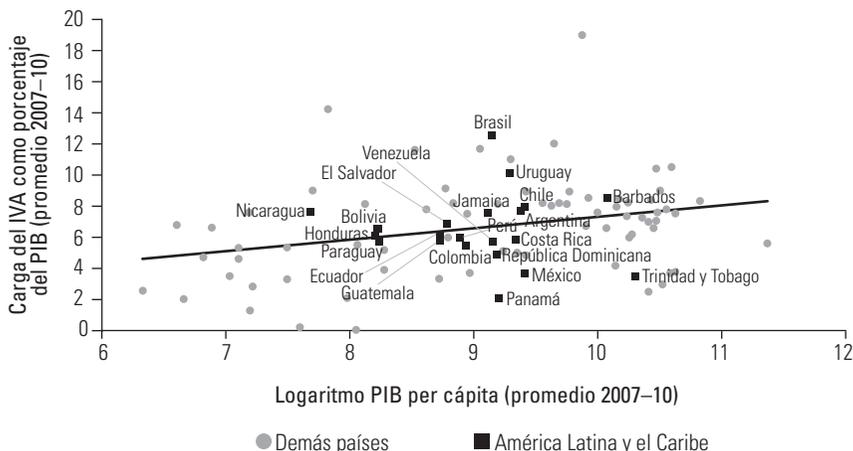
Fuente: BID y CIAT (2012).

Nota: Todos los datos son promedios simples de 21 países de América Latina y el Caribe.

primera mitad de los años noventa a un 2% del PIB en la segunda mitad de la década de 2000.

En cuarto lugar, no debe ignorarse que la carga impositiva es apenas una parte de la carga tributaria, que incluye además de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social. A su vez, la carga tributaria es apenas

Gráfico 1.7 La carga del IVA, países seleccionados de América Latina



Fuente: Cálculos propios en base a BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

una parte de la carga fiscal, que comprende además los ingresos fiscales no tributarios, incluidos aquellos derivados de la explotación de recursos naturales (principalmente en la forma de regalías y transferencias al gobierno de utilidades de empresas públicas). Cuando se consideran todas las fuentes de ingresos fiscales de los gobiernos nacionales y subnacionales, se observa que en los países latinoamericanos las cargas fiscales han aumentado en promedio un 4,7% del PIB, pasando del 18,6% del PIB en la primera mitad de los años noventa a un 23,2% del PIB en la segunda mitad de la década de 2000.¹⁰ De ese aumento, 2,6 puntos son atribuibles a las cargas impositivas propiamente dichas; 1,2 puntos se deben a las contribuciones obligatorias a la seguridad social (en salud y pensiones, incluidos los aportes a fondos de pensiones privados) y 0,9 puntos, a los ingresos fiscales no tributarios. Estos importantes aumentos han sido ignorados hasta ahora, pues no existía una fuente de información consistente sobre las distintas fuentes de ingresos fiscales de los gobiernos latinoamericanos y caribeños. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en asociación con el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), ha recopilado por primera vez dicha información cubriendo el período 1990–2010 (véase el recuadro 1.1)

Se cree que el fortalecimiento fiscal de América Latina y el Caribe es un mero subproducto de la bonanza de precios de las materias primas (*commodities*) (BID, 2008). Sin duda, el auge de los precios del petróleo, de los minerales y de los productos agrícolas, especialmente en el pico de 2008, contribuyó a mejorar la posición fiscal en varios países. Como se analiza en el capítulo 10, en ocho países con abundancia de recursos naturales no renovables¹¹ los ingresos fiscales derivados de su explotación (incluidos los impuestos, regalías e ingresos de las empresas estatales transferidos al gobierno) se duplicaron entre 1994–98 y 2005–10 (aumentando en promedio del 3,9% del PIB al 7,9% del PIB). Sin embargo, para el conjunto de la región, ese fenómeno fue menos pronunciado: de acuerdo con la nueva información de BID-CIAT, las rentas fiscales por concepto de impuestos y regalías de los recursos naturales pasaron del 1,1% del PIB a comienzos de los noventa al 1,9% del PIB en la segunda mitad de la década de 2000 en promedio en los 21 países de la región con información comparable.¹² Se trata de un factor importante, pero ciertamente no es la causa principal del aumento de la carga fiscal total en ese mismo período.¹³

RECUADRO 1.1. LA BASE DE DATOS FISCALES BID-CIAT Y LOS CONCEPTOS DE CARGA IMPOSITIVA, CARGA TRIBUTARIA Y CARGA FISCAL

La fuente principal de información para este libro es la nueva base de datos fiscales compilada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que cubre 21 países^a latinoamericanos y caribeños para los años 1990–2010. Esta fuente tiene la virtud de utilizar criterios homogéneos para todos los países, siguiendo la nomenclatura de la OCDE y haciendo uso de las recopilaciones previas de la misma OCDE (2011) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012).

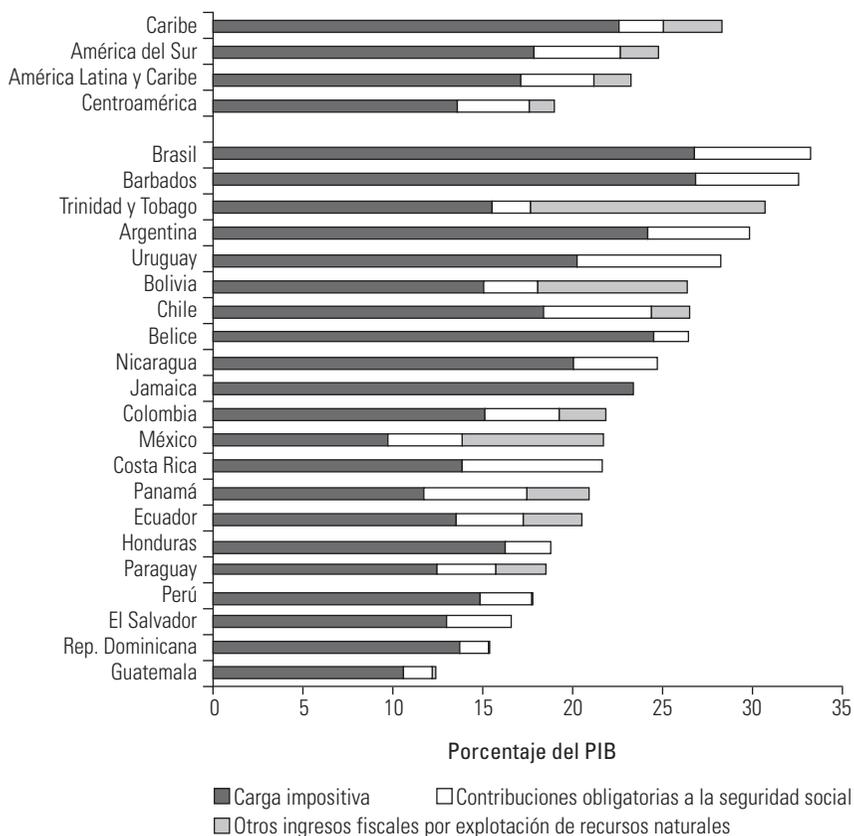
Las cuentas se han construido teniendo en cuenta que cualquier Estado puede establecer obligaciones pecuniarias de varias formas. En primer lugar, puede utilizar su *potestad impositiva* para cobrar impuestos, tasas y contribuciones. Los ingresos fiscales originados por esta potestad constituyen la *carga impositiva*, que se mide usualmente como proporción del PIB. En segundo lugar, puede utilizar su *potestad regulatoria* para crear contribuciones que financian una actividad ordenada o regulada por el gobierno (aunque no sea necesariamente una actividad estatal). Es el caso de las contribuciones para la seguridad social, principalmente en materia de pensiones y salud. Cuando las contribuciones a la seguridad social se suman a la carga impositiva, se obtiene la *carga tributaria*. Por último, el Estado puede obtener rentas derivadas del *dominio público* de ciertos recursos, en especial —aunque no exclusivamente— de los recursos naturales. Dichas rentas comprenden las provenientes de empresas públicas a través de regalías, dividendos y otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno, y las provenientes de empresas privadas mediante regalías, e impuestos extraordinarios a la renta y el patrimonio de las empresas licenciadas para explotar los recursos naturales y otros recursos del dominio público (Barreix et al., 2012). Cuando las rentas derivadas de los recursos naturales y el dominio público se agregan a la carga tributaria se obtiene la *carga fiscal*.

Para hacer comparaciones con países de otras regiones del mundo, en este libro se utilizan los datos fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya ventaja reside en el hecho de que abarca 177 países, pero que ostenta la desventaja de utilizar criterios de clasificación y cobertura de los ingresos fiscales que no son totalmente uniformes para todos los países.

^a Los países que integran la base de datos son 21: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Las diferencias entre las cargas impositivas y las cargas fiscales totales son sustanciales en casi todos los países, y en algunos casos pueden implicar que un país con muy baja carga de impuestos, como Trinidad y Tobago, sea uno de los que tienen mayor carga fiscal de la región (30,7% del PIB en el período 2006–10, véase el gráfico 1.8). Si se considera su nivel de ingreso, Bolivia tiene una carga fiscal bastante abultada (26,3% del PIB), que resulta no tanto de la recaudación impositiva como de los

Gráfico 1.8 La carga fiscal, la carga impositiva, las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos fiscales por recursos naturales (promedio 2006–10)



Fuente: BID y CIAT (2012).

Nota: La carga fiscal es la suma de la carga impositiva, las contribuciones obligatorias a la seguridad social (incluidas las que se depositan en fondos privados) y los demás ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales. La suma de la carga impositiva y las contribuciones a la seguridad social equivale a la carga tributaria.

demás mecanismos de obtención de ingresos fiscales. Una vez que se consideran las contribuciones, regalías y otras formas de transferir rentas al Estado, la carga fiscal en México tampoco resulta extraordinariamente baja (21,7%). Panamá y Paraguay no son grandes recaudadores de impuestos, pero sus ingresos fiscales por fuentes no tributarias no son despreciables.¹⁴

En síntesis, si bien aún puede ser cierta la afirmación tantas veces repetida de que las cargas tributarias son bajas en América Latina y el Caribe, este resulta ser un rasgo poco descriptivo de la evolución y la

situación fiscal de la región. Ninguna otra región ha visto aumentos tan pronunciados en la recaudación de impuestos en las dos últimas décadas (la carga impositiva cayó solo en tres países, exportadores de hidrocarburos). La recaudación de importantes impuestos, como el IVA y el impuesto a la renta de las empresas, ha crecido considerablemente desde comienzos de los años noventa y en la gran mayoría de los países las verdaderas cargas fiscales son sustancialmente más altas debido a las contribuciones a la seguridad social, las regalías y otras fuentes de ingreso de los gobiernos nacionales. En pocas palabras, hay una gran brecha entre la realidad y el mito de la baja recaudación en los países latinoamericanos y caribeños.

Mito y realidad de la falta de progresividad de los impuestos

También se afirma con frecuencia que la recaudación tributaria carece de progresividad porque depende mucho de impuestos que se consideran regresivos, como el IVA, o que recaen demasiado en los trabajadores, como las contribuciones a la seguridad social. En efecto, estas son las dos fuentes más importantes de recursos fiscales: en promedio en el quinquenio 2006–10 aportaron un 6,3% y un 4,2% del PIB respectivamente, con aumentos sustanciales en relación con el inicio de los años noventa, cuando generaban un 4,3% y un 3% del PIB. Más aún: estas son las dos únicas fuentes importantes de ingresos fiscales cuyas tasas nominales (o estatutarias) han aumentado, pues en el caso de las demás fuentes las tasas son ahora menores. Entre 1995 y 2010, la tasa básica del IVA se elevó en promedio de un 13,4% a un 15%, y la de contribuciones a la seguridad social pasó de un 19,8% a un 21,6%. En cambio, los aranceles promedio bajaron una tercera parte (de un 12,9% a un 8,8%), y las tasas máximas de los impuestos a la renta de las empresas y de las personas se redujeron ambas en promedio tres puntos (cuadro 1.1).

Además, la nueva evidencia sugiere que hay un sesgo en contra de los ingresos laborales en las estructuras tributarias de América Latina y el Caribe, no solo porque la suma de las tasas nominales que gravan al trabajo (es decir, seguridad social e impuesto a las personas) son mayores que las tasas nominales al capital, sino porque las tasas *efectivas* de tributación del trabajo son más altas que las del capital en casi todos los (pocos) países

Cuadro 1.1 Tasas estatutarias de los principales impuestos y contribuciones, 1995 y 2010

País	Impuestos a la renta de las personas ^a		Impuestos a la renta de las empresas ^a		IVA ^b		Aranceles a las importaciones (promedio) ^c		Contribuciones obligatorias a la seguridad social ^b	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Argentina	30	35	30	35	21	21	12,1	12,6	45,0	44,0
Barbados	n.d.	35	n/d	25	n.d.	15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belice	n.d.	25	n/d	25	n.d.	10	22,2	11,0	n.d.	n.d.
Bolivia	13	13	25	25	13	13	9,7	11,2	22,0	22,5
Brasil	35	27	25	34	31	29	13,1	13,7	28,0	28,0
Chile	45	40	15	17	18	19	11,0	6,0	17,9	21,0
Colombia	35	33	35	33	14	16	13,7	12,5	26,5	34,0
Costa Rica	25	25	30	30	10	13	10,0	5,4	27,0	31,6
Ecuador	25	35	25	25	10	12	12,9	11,2	18,5	19,0
El Salvador	30	25	25	25	13	13	10,1	5,9	13,5	20,5
Guatemala	30	31	25	31	7	12	10,1	5,6	14,5	15,5
Honduras	46	25	40	25	7	12	9,9	5,6	10,5	10,7
Jamaica	25	25	33	33,3	13	16,5	21,2	7,5	5,0	5,0
México	35	28	34	28	15	16	13,1	9,0	19,6	16,0
Nicaragua	n.d.	30	n.d.	30	n.d.	15	10,0	7,2	15,0	19,8
Panamá	56	27	45	30	5	5	12,7	5,4	n.d.	n.d.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 1.1 Tasas estatutarias de los principales impuestos y contribuciones, 1995 y 2010 (continuación)

País	Impuestos a la renta de las personas ^a		Impuestos a la renta de las empresas ^a		IVA ^b		Aranceles a las importaciones (promedio) ^c		Contribuciones obligatorias a la seguridad social ^b	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Perú	30	30	30	30	18	18	16,5	5,4	23,0	23,0
Paraguay	0	10	30	10	10	10	10,7	10,2	19,0	19,0
Rep. Dominicana	25	25	25	25	8	16	14,8	8,6	11,0	21,8
Trinidad y Tobago	38	25	38	25	15	15	n.d.	n.d.	8,4	10,8
Uruguay	n.d.	25	n.d.	25	n.d.	22	10,9	10,5	36,5	30,5
Venezuela	34	34	34	34	13	12	13,7	12,5	15,0	17,5
Promedio	30,9	27,6	30,2	27,3	13,4	15,0	12,9	8,8	19,8	21,6
Mediana	30,0	27,0	30,0	26,5	13,0	15,0	12,4	8,8	18,5	20,5

Fuentes: Para 1995, Lora (2007); para 2010, Banco Mundial (2012) y KMPG (2011a y 2011b).

Nota: Los datos de aranceles para 1995 de Belice y Jamaica corresponden al año 1996 y los de República Dominicana y Panamá a 1997.

^a Tasas máximas.

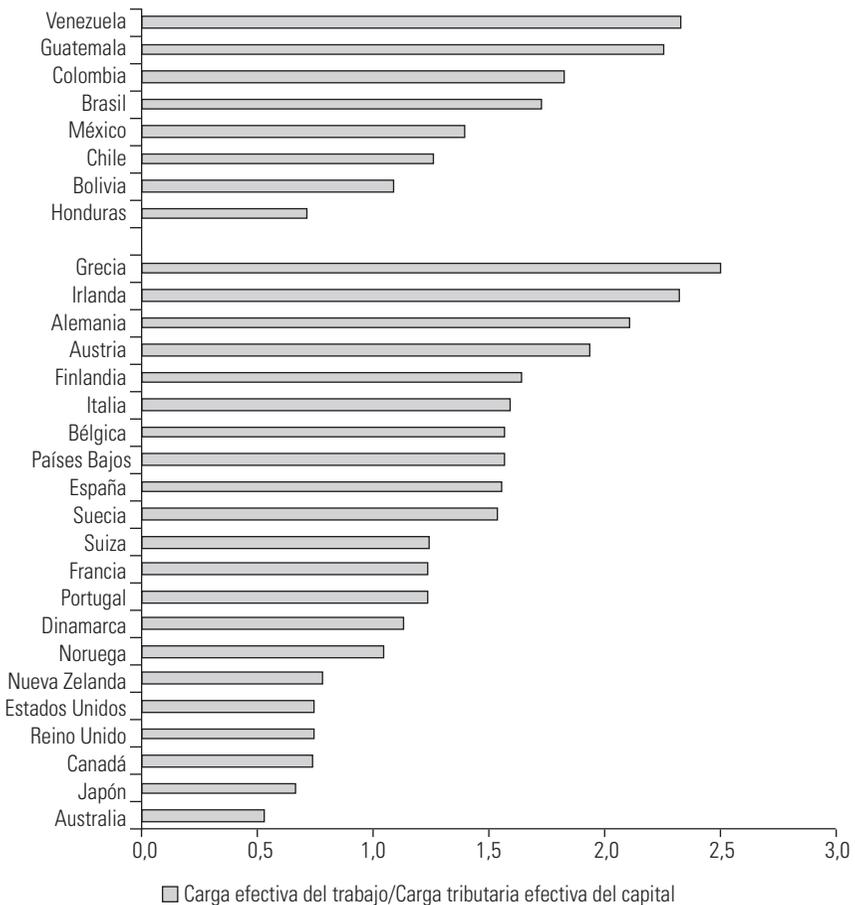
^b Tasa principal.

^c Nación más favorecida (MMF).

n.d.: no hay información disponible.

en los que la información disponible permite hacer estos cálculos. En Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela los ingresos de los asalariados tienen tasas efectivas de tributación que ascienden a aproximadamente el doble de las de las ganancias del sector empresarial. En Bolivia, Chile y México las cargas tributarias son más parejas y solamente en Honduras el trabajo asalariado soporta cargas efectivas de tributación inferiores a las del capital (gráfico 1.9). Los sesgos de la tributación en contra del trabajo asalariado y a favor del capital no son un fenómeno exclusivo de la región. Sin embargo, en los países europeos donde se observan sesgos semejantes,

Gráfico 1.9 El sesgo antilaboral de los impuestos: razón de las cargas tributarias del trabajo y del capital



Fuente: Lora y Fajardo (2012b).

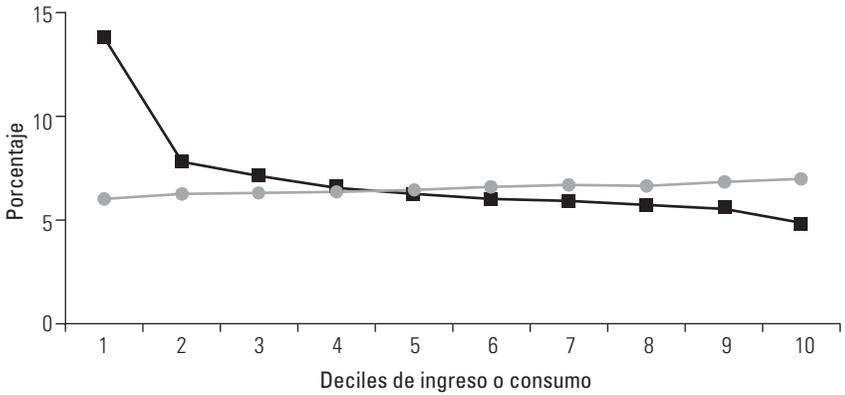
Nota: Para países de la OCDE la tasa es del año 2002 y para los países de América Latina la tasa es del año 2005.

la alta tributación del trabajo es la contrapartida de sistemas de seguridad social de amplia cobertura, que no existen en América Latina. Los países anglosajones, que tienen sistemas públicos más limitados de seguridad social, gravan más fuertemente al capital que al trabajo.

Por consiguiente, no es infundado afirmar que los sistemas tributarios latinoamericanos son poco progresivos, especialmente cuando se los compara con los europeos. Pero esta afirmación lleva a ignorar aspectos cruciales del impacto distributivo de los impuestos en América Latina y el Caribe.

En primer lugar, no es correcto suponer que el IVA es necesariamente un impuesto regresivo —es decir, que grava a tasas más altas a los pobres que a los ricos— y, menos aún, que todo esfuerzo por aumentar la recaudación del IVA deteriora la distribución del ingreso.

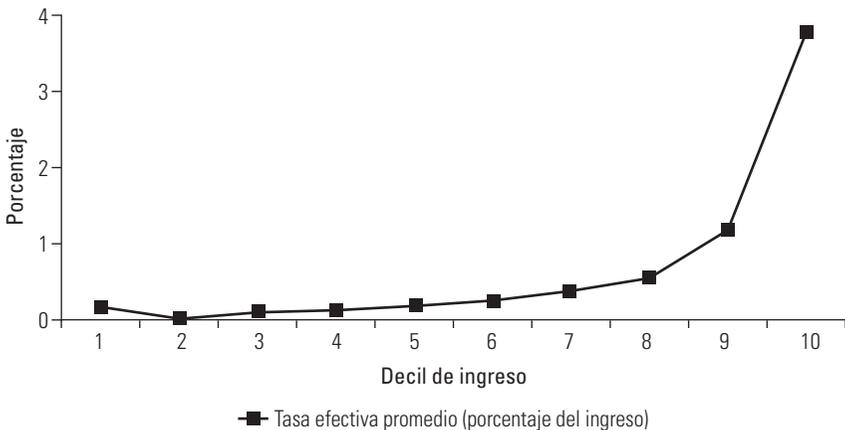
Hipotéticamente, un IVA totalmente plano, que gravara por igual todos los bienes y servicios de consumo familiar, sería regresivo porque los pobres consumen una proporción mayor de su ingreso que los ricos. Esta es la lógica que lleva a la creencia corriente de que el IVA es por definición un impuesto regresivo. Pero en la práctica, dependiendo de cuáles sean los bienes exentos o gravados a tasas reducidas, y dependiendo también de qué medida del ingreso se utilice, el IVA puede o no ser regresivo. En América Latina y el Caribe están exentos (o gravados a tasas muy reducidas) los componentes más importantes del consumo de los pobres, como son los alimentos, la vivienda y el transporte. Sin embargo, en apariencia el IVA sigue siendo regresivo con respecto al ingreso porque normalmente se utiliza como medida del ingreso el reportado en el período de referencia de las encuestas de hogares, no el ingreso promedio de las familias en un período suficientemente amplio. Puesto que las familias que ocasionalmente no tienen ingreso (por desempleo, transición entre empleos o un patrón de ingresos muy inestable en el tiempo) quedan clasificadas necesariamente en los grupos más bajos de ingreso, independientemente de su consumo, no es sorprendente que el IVA en estas mediciones siempre acabe siendo regresivo. En cambio, si se clasifica a las familias, no de acuerdo con su nivel de ingreso del momento, sino por su nivel de consumo (que se aproxima mejor al ingreso permanente)¹⁵, el IVA en la mayoría de los países (aunque no en todos) es ligeramente progresivo (el gráfico 1.10 presenta promedios para los países con información que se analizan en mayor detalle en el capítulo 9).

Gráfico 1.10 Incidencia del IVA por deciles de ingreso y consumo

■ Tasa efectiva promedio (porcentaje del ingreso) ● Tasa efectiva promedio (porcentaje del consumo)

Fuentes: Cálculos propios a partir de estimaciones para distintos países de Barreix, Bès y Roca (2009); Jorrat (2010); Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo (2011); y Roca (2010). (Véase el capítulo 9.)

Comparado con el impuesto a la renta de las personas, que es fuertemente progresivo (gráfico 1.11), el IVA parece estar en gran desventaja. Sin embargo, esta comparación ignora que el efecto distributivo de un impuesto cualquiera depende no sólo de qué tan progresiva o regresiva sea su recaudación, sino de cuánto recaude y cómo se gaste esa recaudación.

Gráfico 1.11 Incidencia del impuesto a la renta de las personas por deciles de ingreso

Fuente: Elaboración propia a partir de Barreix et al. (2006), Barreix et al. (2009), Gómez Sabaini et al. (2011) y Servicio de Administración Tributaria de México (2008).

Puesto que la recaudación del IVA es en promedio unas tres veces la del impuesto a la renta de las personas, su potencial redistributivo es sustancialmente mayor, incluso si se aceptara que es regresivo. Más aún: como se discute en el capítulo 9, los aspectos regresivos del IVA pueden ser corregidos con un diseño “personalizado” que permita devolverles a los pobres el impuesto pagado, en lugar de conceder exenciones por productos que terminan beneficiando más a quienes más consumen, es decir a los ricos. Por supuesto, la capacidad redistributiva del impuesto a la renta de las personas también podría mejorarse, pero de una forma muy distinta de cómo han tratado de hacerlo los países latinoamericanos, que ha consistido en excluir de la base al grueso de los contribuyentes potenciales al fijar ingresos básicos exentos muy elevados, y en aplicar la tasa máxima del impuesto a partir de ingresos muy altos. Para que el impuesto a la renta de las personas sea más redistributivo debe, primero que todo, recaudar más, lo cual es factible con un mejor diseño de los tramos y exenciones o, mejor aún, con modalidades nuevas de diseño, como los sistemas duales y semiduales que se presentan en el capítulo 7.¹⁶

Como la afirmación de que las estructuras tributarias son poco progresivas se concentra en contrastar el IVA con el impuesto a la renta de las personas, no presta la debida atención a los efectos redistributivos de los demás impuestos. Como ya se mencionó, la recaudación del impuesto a la renta de las empresas ha aumentado considerablemente. Es difícil saber en la práctica cuál es la incidencia de los impuestos a las empresas, pues dependiendo del funcionamiento de los mercados la carga del impuesto puede recaer sobre los propietarios de las empresas, o puede ser trasladada en última instancia a los consumidores o a los trabajadores. Pero el aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas es una demostración de que es posible recaudar más con tasas nominales menores, pues ello permite eliminar exenciones y tratamientos especiales que no sólo erosionan la recaudación, sino que distorsionan más las decisiones de inversión y producción.

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. El gasto

Cuadro 1.2 Gastos tributarios en América Latina, 2000-09
(en porcentaje del PIB)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	n.d.	3,01	2,71	2,41	2,01	2,21	2,11	2,20	2,14	2,08
Brasil	1,58	1,51	1,78	1,70	1,40	1,69	1,99	2,29	2,77	3,20
Chile	n.d.	4,43	4,22	3,87	3,45	4,38	4,05	4,88	3,96	3,96
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,70	3,96	3,52	n.d.	n.d.
Guatemala	12,00	12,30	12,70	12,50	12,30	8,40	8,50	8,60	n.d.	n.d.
México	n.d.	n.d.	5,26	6,05	5,28	6,32	5,59	5,38	n.d.	n.d.
Perú	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,83	2,07	2,24	2,22	2,05	1,81

Fuente: Villela, Lemgruber y Jorrot (2009) sobre la base de informes oficiales de los países.
n.d.: no hay información disponible.

tributario por cuenta de las exenciones a este impuesto representa una cuarta parte de su recaudación efectiva y le cuesta al fisco en promedio un 1% del PIB, como se analiza en el capítulo 8.

Aun así, con la excepción de Brasil, en los demás países para los cuales se cuenta con información los gastos tributarios (de todos los impuestos) tendieron a disminuir o no mostraron tendencia de cambio en la década de 2000 (cuadros 1.2 y 1.3).

Por consiguiente, sin desconocer que los países latinoamericanos podrían hacer un uso más efectivo de sus sistemas tributarios para mejorar la equidad, afirmar que la recaudación actual es poco progresiva lleva a enfocarse en aspectos equivocados del problema, como el hecho de que el IVA sea regresivo con respecto al ingreso (corriente) de las familias, o que el impuesto a la renta de las personas sea muy progresivo. Esto lleva a ignorar que la insistencia en mejorar la progresividad formal de estos impuestos ha mermado notablemente su capacidad redistributiva. También lleva a ignorar los graves problemas de equidad horizontal de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Mito y realidad de la evasión tributaria

¿Quién puede cuestionar el hecho de que la evasión es rampante en América Latina y el Caribe? Las tasas de evasión del impuesto a la renta de las personas se ubican entre el 30% para Perú y el 70% para Guatemala, con

Cuadro 1.3 Gastos tributarios en América Latina por tipo de impuesto, 2007
(en porcentaje del PIB)

Impuesto	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
IVA	1,14	0,36	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
<i>Pers. naturales</i>	n.d.	0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,19
<i>Pers. jurídicas</i>	n.d.	0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10
Seguridad social	0,25	0,74	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Específicos	0,13	0,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comercio exterior	0,16	0,08	n.d.	n.d.	n.d.	0,20	n.d.	n.d.
Otros	0,02	0,00	n.d.	n.d.	n.d.	0,46	0,76	0,32
Total (porc. PIB)	2,21	2,29	4,97	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
Total (porc. de la recaudación)	8,90	9,10	24,60	22,00	35,30	63,50	50,70	11,90

Fuente: Villela, Lemgruber y Jorrat (2009) sobre la base de informes oficiales de los países.

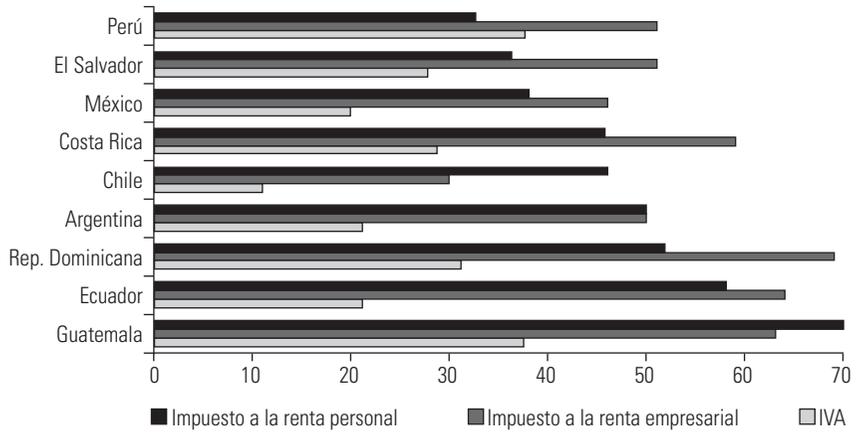
Nota: Las amplias diferencias metodológicas entre los países analizados no permiten que los valores presentados sean comparables entre sí. Por ejemplo, en Guatemala se computa como gasto tributario el mínimo no imponible del impuesto a la renta, lo que constituye una excepción a la regla generalmente aceptada. Por otro lado, Chile incluye como gasto tributario al resultante de la diferencia entre la alícuota marginal del impuesto a la renta de sociedades y la alícuota marginal máxima del mismo tributo que grava los dividendos en cabeza de las personas físicas.

n.d.: no hay información disponible.

un promedio cercano al 50% en los 10 países para los cuales se cuenta con información. La situación no es muy diferente en el caso del impuesto a la renta de las empresas, ya que la evasión también bordea el 50% en promedio (gráfico 1.12).

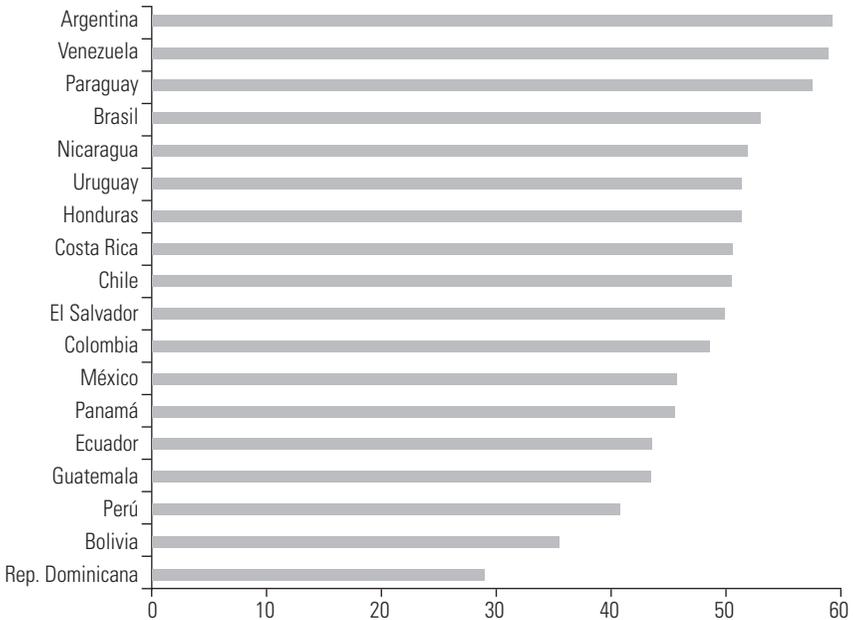
Las prácticas evasoras se encuentran tan arraigadas en las sociedades latinoamericanas que menos de la mitad de los latinoamericanos considera que evadir impuestos es un acto totalmente injustificable, según las encuestas de Latinobarómetro para 2010 (gráfico 1.13). Apenas 29 de cada 100 dominicanos o 35 de cada 100 bolivianos considera que la evasión es totalmente reprobable. Cuando se combina la generosidad de los gastos tributarios con la intensidad de las prácticas evasoras el resultado es una severa pérdida de recaudación de los impuestos, especialmente los que gravan las rentas personales y de las empresas.

Gráfico 1.12 Tasas de evasión tributaria (porcentaje)



Fuente: CAF (2012); Cardoza (2012); Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010); Pecho, Peláez y Sánchez (2012); y Salim (2011).

Gráfico 1.13 La evasión tributaria es injustificable, 1998–2008 (porcentaje de individuos)



Fuente: CAF (2012).

Nota: Porcentaje de individuos que consideran que la evasión de impuestos es injustificable. Los datos son un promedio de aquellos años en los que la pregunta fue incluida en Latinobarómetro.

Este panorama puede invitar al desaliento, sobre todo si se cree que el comportamiento evasor está arraigado en el tejido social y en la mentalidad de los individuos debido a las raíces históricas e institucionales de los sistemas de tributación latinoamericanos mencionadas al comienzo de este capítulo.

Aunque las actitudes de la ciudadanía inciden en las prácticas evasoras, mucho más importante es el diseño de los impuestos. Así lo demuestra el caso del IVA, que al gravar todas las etapas de producción hace que cada empresa esté interesada en reclamar a sus proveedores los recibos de pago del IVA para poder acreditarlos a su propio pago. De esta forma, aunque la recaudación del IVA de un bien de consumo hasta que llega a su comprador final puede involucrar a decenas de empresas, lo que aparentemente es más complejo que gravar solamente al expendedor final es contar con un método que controla en forma bastante efectiva, aunque no completamente, la evasión.¹⁷ En efecto, la evasión del IVA en América Latina fluctúa entre un 11% en Chile y un 38% en Nicaragua, con un promedio del 27,6%, es decir aproximadamente la mitad de la tasa de evasión de los impuestos a la renta. Las tasas de recaudación efectiva del IVA en América Latina son muy semejantes a las de los países no latinoamericanos de la OCDE: por cada punto de IVA y cada US\$100 de consumo privado, en América Latina se recaudan US\$0,53, mientras que en la OCDE se recaudan US\$0,59, como se analiza en el capítulo 9.

Las nuevas propuestas de diseño de diversos impuestos que se presentan en este libro (capítulos 7 a 9) se basan en el postulado de que es posible reducir sustancialmente la evasión mediante un mejor diseño de los regímenes. Dichas propuestas reconocen que en América Latina y el Caribe ha habido experiencias exitosas de diseño de impuestos que han ayudado a combatir la evasión.

Lo anterior no quiere decir que el diseño de los impuestos sea el único factor que incida en que haya o no evasión. La literatura sobre tributación ha reconocido tradicionalmente que es más fácil controlar la evasión en economías más urbanas, más industrializadas, con menos trabajadores independientes y empresas más grandes. También ha reconocido que las prácticas evasoras y el bajo esfuerzo fiscal se dan más fácilmente en un ambiente institucional en el que son aceptadas las prácticas corruptas en la administración pública o en el que no hay canales para que el electorado exprese su descontento y para que haya rendición de cuentas (Bird,

Martínez-Vásquez y Torgler, 2008). Y, por supuesto, ha reconocido que la efectividad de los impuestos depende de las capacidades de la administración tributaria (Bird y Vásquez-Caro, 2011; Shome, 2009), lo cual nos lleva al último mito.

Mito y realidad de la mala administración tributaria

Se afirma que la baja recaudación y la evasión se deben en buena medida a que los sistemas tributarios son muy complejos mientras que las capacidades de las administraciones tributarias son muy modestas. El principal problema de estas afirmaciones es que resultan difíciles de sustentar, o de rebatir, con información estadística adecuada.

En años recientes han hecho carrera los indicadores del *Doing Business*, que son producidos por el Banco Mundial con el ánimo de alentar a los países a mejorar el ambiente para la inversión privada. Para ilustrar la complejidad de los sistemas tributarios y el tropiezo que representan para la actividad productiva se utilizan como indicadores las horas que gastan las empresas en preparar las declaraciones y pagar los principales impuestos, y el número de pagos diferentes que deben hacerse. Dentro de los 183 países cubiertos por el *Doing Business* de 2010, solamente seis países latinoamericanos y caribeños (de los 21 incluidos en el cuadro 1.4) quedaron en posiciones mejores que el promedio mundial en número de horas gastadas. América Latina y el Caribe como región tiene el promedio más alto de horas requeridas para pagar impuestos (503) de las siete regiones en que se agrupan todos los países, y el segundo más alto en número de pagos (31), superada solamente por Europa Oriental y Asia Central (37 pagos). Estos indicadores sugieren que los sistemas tributarios latinoamericanos son muy complejos en la práctica. Pero es difícil saltar de estos indicadores a un veredicto sobre la calidad del diseño de los sistemas tributarios¹⁸ y, menos aún, sobre las capacidades o la eficacia de la administración tributaria. Brasil ocupa la peor posición del mundo en el indicador de horas gastadas por las empresas; sin embargo, se reconoce internacionalmente que la Receita Federal es una administración moderna, con excelentes capacidades técnicas y buenos indicadores de desempeño. Entre las administraciones de impuestos de los países latinoamericanos hay una enorme diversidad en estructura, cobertura y desempeño, que va desde algunas

Cuadro 1.4 Horas requeridas para pagar impuestos, 2010

País	Número de horas por año que debe dedicar una empresa mediana para pagar los principales impuestos	Ranking sobre 183 países
Belice	147	44
Colombia	208	80
Trinidad y Tobago	210	82
Nicaragua	222	87
Honduras	224	90
Costa Rica	272	116
Paraguay	311	129
Chile	316	131
El Salvador	320	132
República Dominicana	324	134
Uruguay	336	137
Guatemala	344	141
Perú	380	151
México	404	155
Jamaica	414	156
Argentina	453	162
Panamá	482	163
Ecuador	654	172
Venezuela	864	179
Bolivia	1080	182
Brasil	2600	183
Promedio de América Latina y el Caribe	503	134
Promedio mundial	276	n.a.

Fuente: CFI y Banco Mundial (2012).

n.a.: no aplica.

muy modernas y efectivas, como la de Brasil, hasta otras muy débiles, como en la mayor parte de Centroamérica.

El único indicador comparativo internacional que existe para medir la eficiencia de la administración tributaria es el costo de la administración como porcentaje de la recaudación. En promedio, en América Latina los costos de administración representan el 1,4% de la recaudación, una cifra solo algo más alta que el promedio para los países desarrollados de la OCDE (1%), y que está muy influida por los altos costos

de la administración en Argentina, Guatemala y Paraguay. Los sistemas tributarios que se destacan por su complejidad según otros indicadores, como el brasileño o el boliviano, no parecen incurrir en costos excesivos de administración. Nada de esto sugiere que las administraciones tributarias sean particularmente ineficientes.

El reciente surgimiento de gravámenes de fácil recaudación pero altamente distorsionantes, como los impuestos a las transacciones financieras y a las exportaciones, podría verse como una consecuencia de la supuesta incapacidad de las administraciones tributarias para recaudar impuestos más difíciles de cobrar pero menos dañinos para la actividad productiva. Los impuestos a las transacciones financieras, que han sido adoptados por una docena de países (no todos vigentes en la actualidad), han llegado a recaudar cerca del 2% del PIB en algunos países y aportado más del 5% de los ingresos tributarios totales en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (véase el capítulo 12).¹⁹ Sin embargo, la introducción de estos impuestos ha obedecido más a la necesidad de generar mayores recaudos (en contextos políticos que impiden aprovechar mejor el potencial de otros impuestos), que a la incapacidad de las administraciones tributarias.

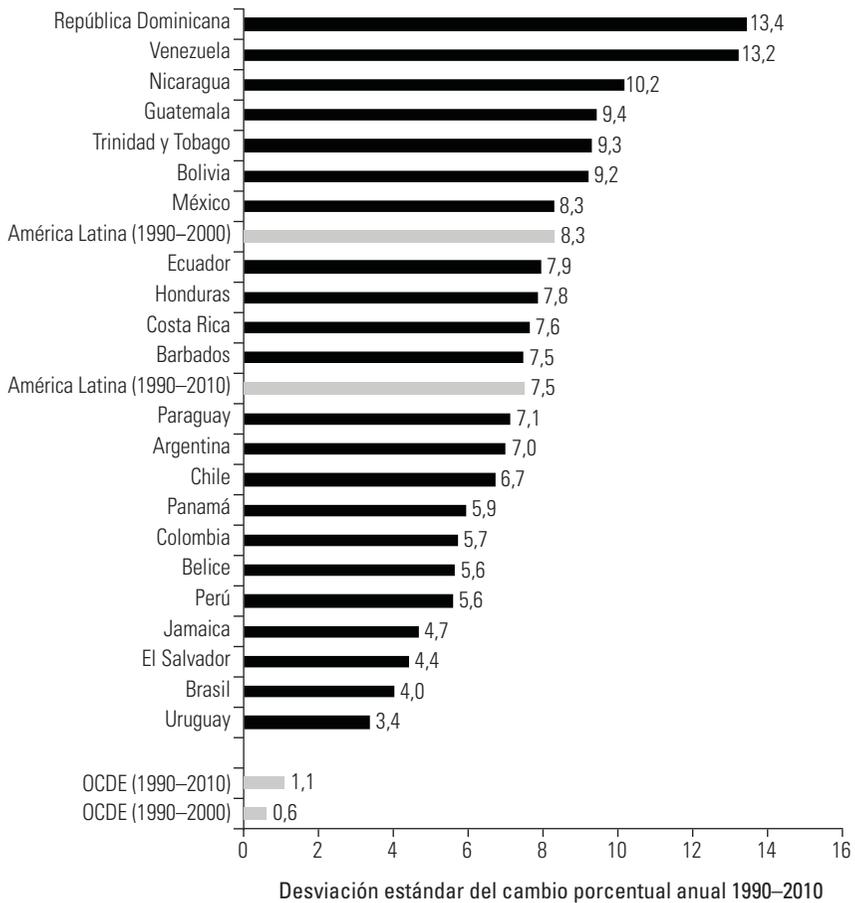
Si algo puede decirse de las administraciones tributarias latinoamericanas es precisamente que se han fortalecido en las últimas dos décadas. En mayor o menor medida, han sido dotadas de autonomía técnica y presupuestaria, se han profesionalizado sus plantas de personal, se ha robustecido su función recaudadora, especialmente en las unidades de grandes contribuyentes, y se han adoptado nuevas tecnologías de la información en forma masiva. Sin embargo, persisten grandes vacíos en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Tal como se mencionó, el diseño de los impuestos, las actitudes de la ciudadanía y las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos influyen en los incentivos de los ciudadanos para cumplir con sus impuestos. Pero el riesgo de ser descubierto y el costo de la penalización seguramente también inciden en esa decisión. En la región, la probabilidad de que un contribuyente sea fiscalizado y procesado judicialmente por fraude tributario es menor que ganar en el casino. En promedio, solo tres de cada 100 contribuyentes están sujetos a alguna fiscalización de sus declaraciones de impuestos (en México apenas uno de cada 200; en Chile uno de cada siete). Las fiscalizaciones integrales o auditorías prácticamente no existen, y tan solo se procesan tres sentencias por delito tributario por año en promedio en cada país latinoamericano.

Por consiguiente, a pesar de que las administraciones tributarias son mucho más capaces que en el pasado y de que, en general, no padecen de serios problemas de ineficiencia, hay grandes diferencias entre unos y otros países, y es mucho lo que puede hacerse aún para conseguir un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias.

¿Nuevas realidades, nuevos mitos?

Desde la década de 1990 los sistemas tributarios latinoamericanos y caribeños han enfrentado los retos que suponían la baja recaudación, la poca progresividad de los impuestos, la extendida evasión tributaria y la debilidad de las administraciones tributarias. Aunque estos cuatro rasgos no han sido superados completamente, los avances han sido notables y, como se verá en los siguientes capítulos de este libro, se ha creado un valioso arsenal de experiencias e innovaciones que pueden aprovecharse para seguir progresando. Pero además hay otros rasgos problemáticos de los sistemas tributarios de la región a los que no se presta actualmente la atención que merecen.

El primero de ellos es la alta volatilidad de los ingresos fiscales. En general, de un año a otro, la carga tributaria de un país latinoamericano o caribeño puede aumentar o disminuir cerca de un 8%. Con una carga tributaria promedio de un 22% del PIB, esto implica aumentos o disminuciones de casi dos puntos del PIB en los ingresos fiscales *cada año*. La volatilidad de los ingresos fiscales es un canal de inestabilidad fiscal muy poderoso, que a menudo obliga a hacer ajustes de magnitud semejante en el gasto público, generando como resultado una fuerte inestabilidad en los ingresos y el producto. La volatilidad de la carga tributaria es enorme en países como Bolivia, República Dominicana, Trinidad y Tobago o Venezuela, donde las fuentes de recursos fiscales están muy concentradas en unos pocos sectores, y tiende a ser menor en economías más diversificadas y con sistemas tributarios más efectivos, como Brasil o Uruguay (gráfico 1.14). La volatilidad de la carga tributaria en los países latinoamericanos y caribeños es varias veces más fuerte que en los países de la OCDE, donde las cargas suelen cambiar apenas cerca del 1% de un año a otro. Aparte de moderar la volatilidad de los ingresos tributarios, las políticas tributarias tienen el reto de ayudar a las familias de ingresos bajos

Gráfico 1.14 Volatilidad de la carga impositiva ajustada, 1990–2010

Fuente: Base BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

y medios a estabilizar su propio ingreso. En el capítulo 3 se analizan las implicaciones macroeconómicas y sociales de la volatilidad de los ingresos tributarios de la región y se discute cómo puede el sistema tributario ayudar a estabilizar los ingresos de las clases populares.

En segundo lugar, los escasos esfuerzos que hacen los gobiernos subnacionales para recaudar sus propios impuestos es un rasgo notorio de los sistemas tributarios de la región, que no recibe la atención que amerita. Como ya se mencionó, con la exclusión de Argentina y Brasil, la carga impositiva de los gobiernos subnacionales llega tan solo al 0,8% del PIB, a pesar del notable proceso de descentralización del gasto y de importantes

responsabilidades, tales como la provisión de servicios sociales y de infraestructura. Mejorar el esfuerzo tributario subnacional es deseable no solo para aumentar la recaudación tributaria y la capacidad redistributiva de los impuestos en algunos países, sino para que los gobiernos locales tengan mayor autonomía para responder a las demandas de los ciudadanos y para que estos últimos tengan mayores incentivos para vigilar el uso de los recursos públicos y participar en las decisiones políticas, como se trata en el capítulo 5. El concurso de los gobiernos locales es también esencial para un nuevo reto que enfrentan los sistemas tributarios: contribuir a la sostenibilidad ambiental.

Finalmente, otro rasgo que caracteriza a los sistemas tributarios latinoamericanos y caribeños es la ausencia casi completa de impuestos orientados a corregir externalidades, especialmente ambientales. La emisión de gases que contribuyen al calentamiento global, la contaminación del aire, de los ríos y lagos, la deforestación y la degradación de las tierras son algunos de los problemas del medio ambiente que resultan de actividades de producción o consumo en las que las empresas y los consumidores no asumen el costo que el deterioro del medio ambiente le implica a la sociedad. Estas externalidades negativas podrían corregirse con impuestos ambientales, que en ciertas circunstancias son más efectivos que los controles o permisos, pues generan los incentivos económicos adecuados para que productores y consumidores reduzcan las actividades dañinas para el medio ambiente y además generan los recursos fiscales para que los gobiernos puedan tomar acciones que contrarresten los daños.

Se calcula que la recaudación de impuestos que gravan actividades de alto impacto ambiental en América Latina apenas alcanza el 1,3% del PIB (en los países desarrollados fluctúa alrededor del 2,5% del PIB). En contraste, en 2010 Ecuador y Venezuela dedicaron recursos fiscales por más del 5% del PIB a *subsidiar* el consumo de combustibles fósiles mediante la fijación de precios de venta al consumidor sustancialmente inferiores al mercado. También hay subsidios sustanciales de este tipo en Trinidad y Tobago, Argentina y México (1,9%, 1,7% y 0,9% del PIB, respectivamente) (IEA, 2011:515). Otras externalidades del uso de vehículos que pueden ser enfrentadas con un adecuado sistema de impuestos y tasas incluyen la congestión, el ruido y el deterioro de las vías, como se analiza en el capítulo 11.

La alta volatilidad de los ingresos fiscales, el reducido esfuerzo tributario de los gobiernos subnacionales y el incipiente desarrollo de impuestos

para corregir externalidades son tres rasgos notables de los sistemas tributarios de la región que quizá reciban la atención que merecen cuando se reconozca que la tributación debe ser un instrumento de desarrollo, y no apenas un mecanismo de recaudación de ingresos para el fisco.

Notas

- 1 Según un reciente reporte que dedicó la Corporación Andina de Fomento (CAF) a las finanzas públicas, “son varios los problemas [de los sistemas tributarios de la región] que pueden identificarse y que, evidentemente, están muy relacionados entre sí: i) bajo esfuerzo tributario; ii) estructuras de impuestos demasiado sesgadas hacia tributos indirectos que comprometen el objetivo de la equidad; y finalmente, iii) altos niveles de evasión” (CAF, 2012:172). Véanse también Gómez Sabaini (2006) y Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá (2011).
- 2 Véanse Engerman y Sokoloff (2005) y Sokoloff y Zolt (2007).
- 3 El capítulo siguiente de este libro analiza la economía política de la tributación.
- 4 Los 32 países son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Se incluyen países en desarrollo, como Turquía, y no se incluyen algunos países con muy alto nivel de ingreso, como Singapur.
- 5 Estas brechas corresponden a los residuos de estimación de una regresión que explica la tasa de recaudación impositiva en función del logaritmo del ingreso per cápita.
- 6 Las brechas (o déficits) de tributación del impuesto a la renta han sido calculadas de la misma forma (véase la nota anterior). La baja tributación es mucho más pronunciada en el caso del impuesto a la renta de las personas que en el del impuesto a la renta de las empresas, como se analiza en los capítulos 7 y 8. Sin embargo, no existe suficiente información para calcular las brechas separadas para uno y otro impuesto con las metodologías econométricas que se utilizan en este capítulo.
- 7 Véase Daughters y Harper (2007).
- 8 Estas cifras son promedios para 2008–10.
- 9 Las variables adicionales que se han incluido son la proporción de la población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la fuerza de trabajo que se encuentra autoempleada, el coeficiente de exportaciones

e importaciones con respecto al PIB y el coeficiente de rentas provenientes de recursos naturales con respecto al PIB.

- ¹⁰ Estas cifras incluyen las contribuciones a los sistemas de seguridad social que son administrados por fondos privados, pero no abarcan otras contribuciones ordenadas por el Estado que no pasan por las arcas oficiales, como los recargos a la nómina que recaudan las cajas de compensación en Colombia. La carga fiscal tampoco incluye las tasas y tarifas que se pagan a los proveedores públicos de bienes y servicios.
- ¹¹ Los países son: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.
- ¹² Nótese, sin embargo, que en la base de datos BID-CIAT no es posible distinguir qué parte de los impuestos a la renta de las empresas proviene de los sectores de recursos naturales.
- ¹³ La bonanza de precios externos también puede haber contribuido en forma indirecta (aunque marginal) a aumentar la carga fiscal, en la medida en que los incrementos del ingreso y del consumo pasaron a ser gravados a tasas efectivas más altas.
- ¹⁴ En 2010 el gobierno de Panamá obtuvo por contribuciones a la seguridad social un 6,1% del PIB, y por la venta de servicios y dividendos del Canal de Panamá un 3,1% del PIB. Una vez que comience a operar el nuevo juego de esclusas, los aportes fiscales del Canal serán aún más sustanciales. De forma semejante, en Paraguay las contribuciones sociales en 2010 representaron un 4,1% del PIB y las rentas de las usinas hidroeléctricas de Yaciretá e Itaipú otro 3% del PIB.
- ¹⁵ Esta afirmación puede no ser cierta para las familias de los percentiles más altos, pero ello no invalida la argumentación.
- ¹⁶ En el capítulo 3 se verá además que la volatilidad de los ingresos disponibles de las familias de ingresos medios y bajos sería menor si pagaran impuesto a la renta (lo que permitiría reducir la tasa del IVA).
- ¹⁷ El IVA tiende a generar mayor informalidad laboral e induce a las firmas informales a relacionarse comercialmente con otras empresas informales, como se discute en el capítulo 4.
- ¹⁸ En particular, el número de pagos que una empresa debe hacer a lo largo del año no es un buen indicador de los costos que implica cumplir las normas tributarias. Si los pagos no requieren presentar documentación

extensa y pueden hacerse en forma electrónica con procedimientos sencillos, el número de pagos significa muy poco. De hecho, la correlación entre este indicador y el del número de horas gastadas es solo 0,2 para los 183 países cubiertos por el *Doing Business*, y para los países latinoamericanos y del Caribe incluidos en el cuadro 1.4 tiene signo negativo (-0,126).

¹⁹ Brasil eliminó el impuesto a las transacciones financieras en 2008.

Referencias

- Banco Mundial. 2012. *World Integrated Trade Solution* (WITS). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/wits/>. (Consultado en abril de 2012.)
- Barreix, A., M. Bès, C. Garcimartín, M. Pecho y F. Velayos. 2012. *Metiendo presión: una nueva definición de las cargas fiscales de América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (De próxima publicación.)
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2009. “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. Serie de Equidad Fiscal en América Latina. Washington, D.C.: BID.
- Barreix, A., L. Villela y J. Roca (eds.) 2006. “Equidad fiscal en los países andinos”. Serie de Equidad Fiscal en América Latina. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. *Todo lo que brilla no siempre es oro. Evaluando el desempeño macroeconómico de América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- BID y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga fiscal en América Latina y el Caribe, base de datos 1990–2010*. Database Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID y CIAT. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- Bird, R. M. y J. Vázquez-Caro. 2011. “Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach.” *e-Journal of Tax Research*, 9(1): 5–37. Kensington, Australia: Atax, University of New South Wales.
- Bird, R. M., J. Martínez-Vázquez y B. Torgler. 2008. “Tax Effort in Developing Countries and High-Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability.” *Economic Analysis and Policy*, 38(1).
- CAF (Corporación Andina de Fomento). 2012. “Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos”. Serie Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá: CAF.
- Cardoza, M. 2012. “Medición del incumplimiento y del gasto tributario en Costa Rica y fortalecimiento de la Unidad de Estudios Económicos, Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana”. Documento mimeografiado.

- Daughters, R. y L. Harper. 2007. "Reformas de descentralización fiscal y política". En: Lora, Eduardo (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Foro sobre Desarrollo Económico de América Latina. Publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *CEPALSTAT: datos y publicaciones estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?idioma=e>. (Consultado en mayo de 2012.)
- CFI (Corporación Financiera Internacional) y Banco Mundial. 2012. *Doing Business*. Washington, D.C.: CFI y Banco Mundial. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>. (Consultado en agosto de 2012.)
- Engerman, S. y K. Sokoloff. 2005. "The Evolution of Suffrage Institutions in the Americas." *Journal of Economic History*, 65: 41–102.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- Gómez Sabaíni, J. C. 2006. *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Sabaini, J. C., M. Harriague y D. Rossignolo. 2011. La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- IEA (International Energy Agency). 2011. *World Energy Outlook 2011*. París: IEA. Disponible en <http://www.hbs.edu/environment/docs/OECD%20ch.6.pdf>.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comp.). 2010. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf. (Consultado en febrero de 2012.)
- Jorrat, M. 2009. "Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- KPMG (KPMG International Cooperative). 2011a. *Corporate and Indirect Tax Survey 2011*. Ginebra: KPMG.
- . 2011b. *Individual Income Tax and Social Security Rate Survey*. Ginebra: KPMG.

- Lora, E. 2007. “Tendencias y resultados de las reformas tributarias”. En: Lora, E. (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Foro sobre Desarrollo Económico de América Latina. Publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Editores.
- Lora, E. y J. Fajardo. 2012a. “¿Hay un sesgo anti-laboral en los impuestos en América Latina?” IDB Policy Briefs Nro. 177. Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CIAT y CEPAL. 2011. *Revenue Statistics in Latin America*. París: OCDE. Disponible en 10.1787/9789264110540-en-fr. (Consultado en junio 2012.)
- Pecho, M., J. Peláez y J. Sánchez. 2012. *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000–2010*. Ciudad de Panamá: CIAT. (De próxima publicación.)
- Roca, J. 2010. “Equidad fiscal en Uruguay”. En: *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Serie de *Equidad Fiscal* en América Latina del BID. Washington, D.C.: BID-Eurosocial.
- Salim, J. 2011. “Elaboración de la metodología para el cálculo para la evasión del ISR”. Informe de consultoría. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Servicio de Administración Tributaria de México. 2008. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el 2008*. Ciudad de México: Servicio de Administración Tributaria de México. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>.
- Shome, P. 2009. “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration.” Documento de trabajo Nro. 99/19. Washington, D.C.: FMI.
- Sokoloff, K. y E. M. Zolt. 2007. “Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas.” En: S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), *The Decline of Latin American Economies*. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago: The University of Chicago Press.
- Villela, L., A. Lemgruber, y M. Jorrat. 2009. “Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”. Documento de trabajo Nro. IDB-WP-131. Washington, D.C.: BID.

2 La política de la política tributaria

Los ingresos tributarios en América Latina son relativamente bajos. Hay muchas explicaciones potenciales para este hecho, entre ellas: el nivel de desarrollo, la alta informalidad, la estructura de la economía y la composición de la población por edades. Sin embargo, como se señala en el capítulo 1, los ingresos tributarios en América Latina son bajos incluso después de tener en cuenta la influencia de estos factores.

¿Por qué es tan baja la recaudación tributaria en una región donde la gran desigualdad debería conducir al electorado a apoyar políticas redistributivas? ¿Se debe al sistema presidencial de gobierno? ¿Se debe acaso al poder desproporcionado de las elites, que han conseguido evadir impuestos? ¿O se debe a la debilidad de los Estados, que han sido incapaces de imponer impuestos a las elites? ¿Cuál es el elemento impulsor de las reformas tributarias en la región? Para explicar la brecha de los ingresos tributarios en América Latina, en este capítulo se recurre a argumentos de economía política. En el capítulo también se analizan desde el punto de vista de la economía política otros dos hechos estilizados —la poca importancia de los impuestos sobre la renta personal y el reciente aumento de los ingresos fiscales— y se examina la influencia que ha tenido en la tributación el reciente giro ideológico hacia la izquierda que se ha producido en la región.

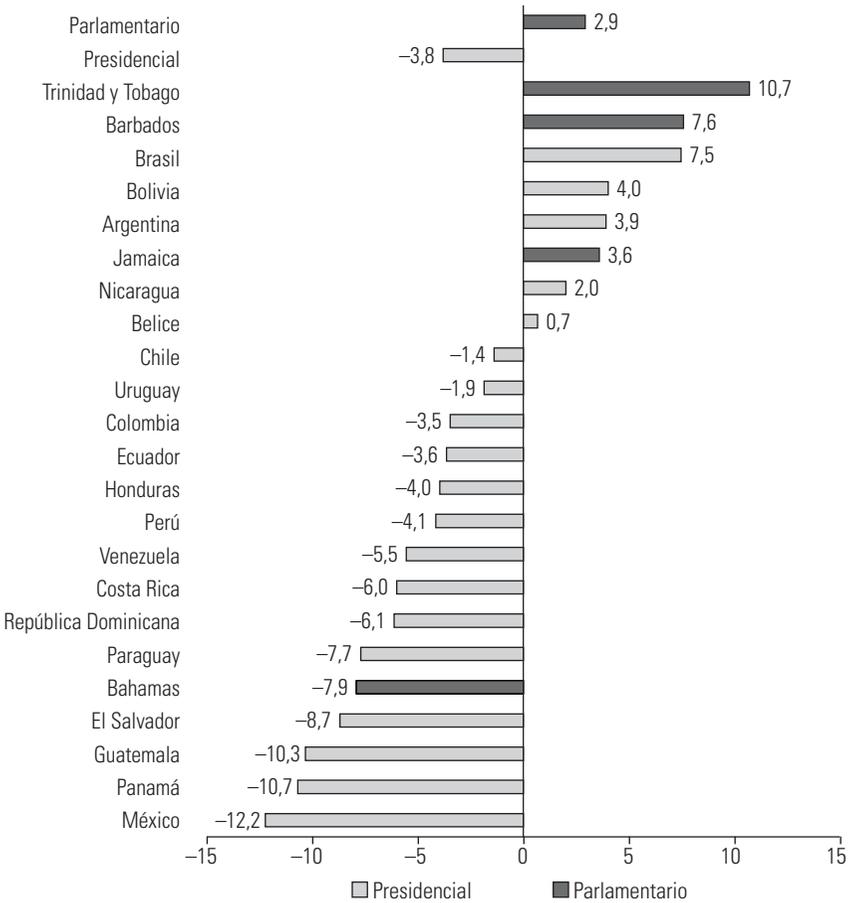
El sistema de gobierno y los ingresos fiscales

Uno de los principales factores que vinculan los resultados fiscales (tipos y niveles de impuestos y de ingresos tributarios) con las instituciones políticas es el sistema de gobierno. Concretamente, los gobiernos de los sistemas

presidenciales tienden a operar con presupuestos más pequeños y a percibir menos ingresos fiscales. Algunos autores atribuyen este resultado a importantes diferencias en el proceso presupuestario. En los sistemas presidenciales las decisiones relacionadas con el tamaño del presupuesto (o los ingresos fiscales) y las relacionadas con la asignación presupuestaria son adoptadas secuencialmente por parte de diferentes actores políticos con diferentes bases de apoyo, como el presidente y el Poder Legislativo. Si quienes proponen el tamaño del presupuesto no tienen nada que decir sobre su asignación, y quienes deciden las asignaciones quieren beneficiarse a sí mismos y beneficiar a sus electores, los impuestos serán bajos, lo cual redundará en un gobierno más pequeño. En los sistemas parlamentarios, sin separación de poderes, un gobierno más cohesionado toma ambas decisiones simultáneamente. La ausencia de controles y balances les facilita a los políticos ponerse de acuerdo para obtener ingresos más altos del conjunto de la población (Persson y Tabellini, 2000, 2003).¹ Persson y Tabellini (2003) consideran que el impacto del sistema de gobierno es importante: *ceteris paribus*, los ingresos fiscales en los países con sistemas presidenciales son aproximadamente cinco puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) más bajos que en las democracias parlamentarias.

La mayoría de los países de América Latina tiene sistemas presidenciales de gobierno. ¿Podría este factor explicar la baja recaudación en la región? El gráfico 2.1 ofrece una primera visión de la relación entre el sistema de gobierno y la tributación en los países de la región. Los países con sistema parlamentario muestran una brecha positiva de los ingresos de un 2,9% del PIB. Al contrario, los países con régimen presidencial muestran una brecha negativa de 3,8 puntos porcentuales del PIB. Estos resultados quedan confirmados por un análisis de regresión para una muestra más amplia de países.² *Ceteris paribus*, los sistemas presidenciales están asociados con ingresos fiscales que son aproximadamente 4 a 5 puntos porcentuales del PIB más bajos que los de los países con régimen parlamentario.³

Un elemento clave en esta argumentación es la separación entre aquellos actores políticos que toman las decisiones sobre los impuestos (o el tamaño del presupuesto) y aquellos que toman las decisiones sobre la asignación del presupuesto. Esta podría ser una buena caracterización del proceso presupuestario en Estados Unidos. Sin embargo, ¿todos los sistemas presidenciales son iguales? ¿Qué pasaría si el presidente tuviera una capacidad discrecional significativa no sólo en lo que respecta al tamaño del

Gráfico 2.1 Brecha de la carga tributaria por sistema de gobierno

Fuente: Cálculos propios basados en datos del FMI (2011), BID y CIAT (2012).

presupuesto sino también a su asignación? Esto es lo que sucede en numerosos países de América Latina. En Chile, después de que el Ejecutivo presenta el presupuesto, el Legislativo sólo puede reducir las partidas presupuestarias y ni siquiera puede proceder a reasignaciones aumentando unas partidas a expensas de otras. En Brasil, si bien los legisladores pueden introducir enmiendas en la propuesta de presupuesto, el presidente puede eventualmente decidir si estas enmiendas “aprobadas” tienen realmente financiamiento. Y mientras que en la mayoría de los países el Legislativo puede influir *de jure* en el tamaño y la composición del presupuesto, en países como Bolivia, Paraguay y República Dominicana, el Ejecutivo tiene

de facto mucho poder para recortar o reasignar el gasto mientras elabora el presupuesto (véase Hallerberg, Scartascini y Stein, 2009).

Para entender la importancia del poder del Ejecutivo en los sistemas presidenciales, en este capítulo se utiliza una medida de la jerarquía presupuestaria basada en Filc y Scartascini (2005, 2007). Los presupuestos más jerarquizados implican un mayor poder del Ejecutivo ante el Legislativo.⁴ Los resultados demuestran que cuando el índice jerárquico es lo bastante alto y el Ejecutivo tiene suficiente poder ante el Legislativo, los sistemas presidenciales y parlamentarios recaudan montos similares de impuestos.⁵ Si bien el presidencialismo puede ser uno de los factores que explican los ingresos fiscales más bajos en América Latina y el Caribe, la tendencia hacia instituciones presupuestarias más jerarquizadas, que otorgan más poder al Ejecutivo, podría explicar los aumentos más recientes en los ingresos de la región.

El poder político y los ingresos fiscales

Los modelos teóricos proponen que en los países democráticos sumamente desiguales, el votante medio, siendo relativamente pobre, demandará que se establezcan impuestos más altos para llevar a cabo la redistribución (Meltzer y Richard, 1981). América Latina es desigual y democrática. Por lo tanto, ¿por qué son tan bajos los ingresos fiscales?

Independientemente de las predicciones teóricas, los estudios empíricos no logran a menudo encontrar evidencia de que la desigualdad conduzca a la redistribución (como tampoco de la relación opuesta) (véase Bénabou, 1996; 2000). Como respuesta a estas conclusiones, se ha desarrollado una rica literatura que aborda este dilema. Una corriente de esta literatura se centra en las preferencias, independientemente del funcionamiento de las instituciones políticas (véase Machado, 2012). Otra corriente presta especial atención a cómo el funcionamiento de las instituciones políticas puede llevar a crear indiferencia ante los deseos de la mayoría y, por lo tanto, a una baja redistribución. Esta sección se centrará en la segunda corriente.

Las fallas de representación pueden ser el resultado de diversos factores. Aunque puede que los pobres constituyan la mayoría de la población, tal vez no sean la mayoría entre los que realmente votan. Las políticas

clientelistas también pueden incidir. En su pretensión de llegar al poder, los partidos clientelistas distribuyen bienes y prebendas en lugar de ganarse a los votantes adoptando las políticas que estos favorecen. Los votantes, sobre todo los pobres, que otorgan un alto valor a las prebendas, participan en estos intercambios “vendiendo” sus votos por los regalos y favores (véanse Kitschelt y Wilkinson, 2007 y Stokes, 2007). Robinson (2008) sostiene que los partidos que participan del clientelismo no tienen incentivos para mejorar la condición de los pobres mediante políticas redistributivas, dado que esto aumentaría el precio de sus votos. Entre las elites, los sobornos y las contribuciones a las campañas son otra manera de proporcionar una ventaja a los candidatos que representan a los ricos, lo cual conlleva una sub-representación de los pobres.

Las elites tienen otras maneras de alterar el terreno de juego a su favor, como ejercer su influencia desproporcionada con el fin de moldear las instituciones políticas, los procesos de adopción de políticas y las políticas públicas. El recuadro 2.1 ilustra cómo las elites han moldeado las instituciones políticas y las políticas tributarias en Guatemala, uno de los países con los ingresos fiscales más bajos de la región.⁶

La desigualdad de los ingresos y la desigualdad política también pueden influir en el empeño que despliegue el gobierno para fortalecer las capacidades administrativas del Estado a fin de recaudar impuestos. Cárdenas (2010) propone que si las elites están en el poder y están sobre-representadas en las preferencias del gobierno, es muy factible que decidan no invertir en capacidades del Estado para evitar que se les cobre impuestos en el futuro, sobre todo si temen que el próximo gobierno responda a las necesidades del conjunto de los ciudadanos.⁷ Cuando la elite está en el poder, los incentivos para invertir en las capacidades del Estado serán menores en sociedades más desiguales debido a dos motivos básicos. En primer lugar, cuanto más bajos sean los ingresos de los ciudadanos, menos podrán obtener de ellos las elites a través de futuros impuestos, aunque las elites mantengan el poder. En segundo lugar, las elites tendrán que pagar impuestos más altos si son desplazadas del poder. Esto también podría explicar por qué una desigualdad mayor en un contexto democrático (imperfecto) no produce necesariamente impuestos más altos. También contribuye a explicar por qué América Latina sigue retrasada en materia de ingresos tributarios, sobre todo en los impuestos sobre la renta personal, que requieren más capacidades de Estado que otras formas de

RECUADRO 2.1. EL PODER DE LAS ELITES Y LOS INGRESOS FISCALES EN GUATEMALA

Guatemala ilustra claramente la influencia desproporcionada de las elites. Al principio, las fuerzas armadas eran el principal mecanismo de influencia. Más recientemente, las elites han recurrido al cabildeo en el Congreso, o han apelado ante el Tribunal Constitucional para bloquear las reformas tributarias que afectan a sus intereses.

Durante la transición a la democracia, la mayoría de los partidos de izquierda estaban prohibidos por los militares y no pudieron participar en la Asamblea Constitucional. Por lo tanto, la Asamblea estaba dominada por grupos conservadores que dejaron en la Constitución la impronta de una filosofía de un gobierno limitado, poniendo trabas a la autonomía del Estado en materia de política fiscal. El Artículo 243 de la Constitución de 1995 prohíbe la doble tributación, y los ciudadanos que creen ver violados sus derechos pueden presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Con el período democrático vinieron gobiernos más liberales. En su primera administración (1986–91), el presidente liberal Vinicio Cerezo intentó aumentar la recaudación mediante un aumento del IVA, mayores tipos impositivos sobre la renta y la propiedad e impuestos provisionales a las exportaciones. Como respuesta a la presión de las elites económicas, el Congreso rechazó los impuestos a la exportación y el Tribunal Constitucional falló en contra de los aumentos de impuestos. Como consecuencia, los ingresos fiscales al final de la administración del presidente Cerezo sólo representaban el 7% del PIB.

La presidencia que siguió, del conservador Jorge Serrano (1991–93), introdujo una reforma más apetecible para las elites, que incluía la ampliación de las bases tributarias y la disminución de los tipos marginales del impuesto sobre la renta. También introdujo un elemento heterodoxo que garantizaba el apoyo de las elites, a saber: una deducción de los pagos del IVA en el impuesto sobre la renta personal. Sobra decir que la reforma pasó rápidamente por el Congreso y no fue bloqueada por el Tribunal Constitucional.

Los esfuerzos posteriores para aumentar los ingresos fiscales presentan un patrón similar. Se permitió la aprobación de aumentos del IVA y de algunos impuestos provisionales. Sin embargo, los aumentos en los impuestos sobre la renta o los impuestos especiales, la creación de nuevos impuestos para las empresas, la conversión de impuestos provisionales en permanentes, o los cambios en la recaudación de los ingresos de impuestos a la propiedad o del impuesto vehicular fueron rechazados por el Congreso o por los Tribunales.^a La presión de las elites económicas, representada por una asociación empresarial, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), fue esencial en este estado de cosas. Los Acuerdos de Paz de 1996, que establecían el objetivo de aumentar los impuestos fiscales hasta el 12% del PIB en 2006, y el Pacto Fiscal asociado, no consiguieron cambiar esta tendencia.

La falta de apoyo de un partido propio para una reforma tributaria durante la administración de Álvaro Colom llevó al Ministro de Finanzas Fuentes Knight a buscar una alianza con el

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.1 *(continuación)*

Partido Patriota, en la oposición. La idea consistía en aprovechar una coyuntura crítica. Los dos partidos creían tener posibilidades en las siguientes elecciones, de modo que ambos podían beneficiarse potencialmente del aumento de los ingresos. Si bien estos esfuerzos fracasaron en su momento, el diálogo constructivo que tuvo lugar sentó las bases para la nueva propuesta de reforma enviada al Congreso al comienzo de la administración de Otto Pérez Molina (que comenzó en 2012).

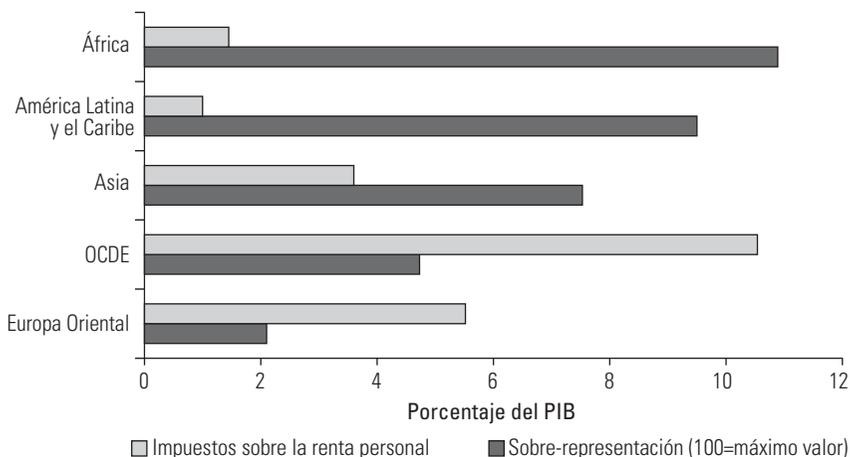
A pesar de algunas concesiones durante el proceso de aprobación legislativa, la reforma tributaria moderadamente progresiva aprobada en febrero de 2012 incluyó un impuesto del 5% sobre los dividendos, un impuesto nuevo para el primer registro de un vehículo, y una eliminación parcial de la deducción del IVA en el impuesto sobre la renta, todas medidas a las que se habían resistido durante mucho tiempo las elites. Sólo el tiempo dirá si esta reforma constituirá una ruptura profunda con el pasado, o si eventualmente será eliminada por los Tribunales respondiendo a la presión del sector empresarial.

^a El caso del impuesto vehicular es fascinante. La propuesta hecha por la administración de Colom en 2009 fue modificada hasta tal punto por el Congreso que el gobierno la retiró de la agenda legislativa. En palabras del Ministro de Finanzas Fuentes Knight, "lo que empezó siendo un caballo se convirtió en un camello y después en Frankenstein". Las enmiendas presentadas por el Congreso eran tan sustanciales que se esperaba que la reforma, que supuestamente produciría un aumento modesto de los ingresos fiscales, acabaría reduciéndolos.

impuestos (como el IVA o los impuestos sobre la nómina), y que son a los que más se resisten las elites.⁸

Hay diferentes variedades de regímenes democráticos, con diferentes acuerdos constitucionales e instituciones. Hasta qué punto las decisiones relacionadas con los ingresos tributarios están en manos del votante medio o están controladas por las elites puede depender crucialmente de estas diferencias. Una de las características de las instituciones políticas que puede cobrar importancia en este sentido es el grado de sub o sobre-representación legislativa, es decir, la magnitud de las discrepancias entre el porcentaje de escaños legislativos y el porcentaje de población de los distritos electorales. Con eje en este tema, y a partir de una muestra amplia de países, Ardanaz y Scartascini (2011) demuestran que a mayores discrepancias de representación más baja es la recaudación de los impuestos sobre la renta personal (véase el gráfico 2.2). Un aumento de la desviación estándar de 1 en el tamaño de las discrepancias de representación produce una disminución de aproximadamente medio punto porcentual del PIB en la recaudación de los impuestos sobre la renta personal.

Gráfico 2.2 Discrepancias entre representación legislativa e impuestos sobre la renta personal (porcentaje del PIB)



Fuente: Compilación propia basada en Ardanaz y Scartascini (2012).

Nota: La sobre-representación es el promedio de las discrepancias entre el porcentaje de escaños legislativos y el porcentaje de población según las unidades geográficas electorales dentro de cada país.

Según sostienen estos autores, las discrepancias de representación están moldeadas por las condiciones políticas vigentes en el momento del acuerdo constitucional o durante las transiciones a la democracia. Los grupos que ostentan poder político en estas coyunturas tienen grandes incentivos para manipular las instituciones políticas con el fin de proteger sus intereses económicos en el futuro.

Considérese una sociedad donde los activos y el ingreso están distribuidos desigualmente entre dos grupos: la elite y las masas. Bajo una dictadura, la elite tiene el poder político y establece tasas bajas de impuestos a los ricos. Ahora bien, supóngase que el régimen se ve obligado a democratizarse. Si las políticas fueran decididas por el votante medio, las tasas de impuestos se fijarían en niveles altos para redistribuir la riqueza. Sin embargo, seguramente la elite intentará implantar una democracia con una representación política sesgada a su favor (Acemoglu y Robinson, 2008). Es más probable que una transición a la democracia de este tipo se produzca cuando la elite ve sus intereses económicos potencialmente amenazados por las políticas que prefieren las masas en el nuevo régimen democrático. También es más probable que este resultado se produzca cuando la sociedad es más desigual. Cuanto más grande sea la

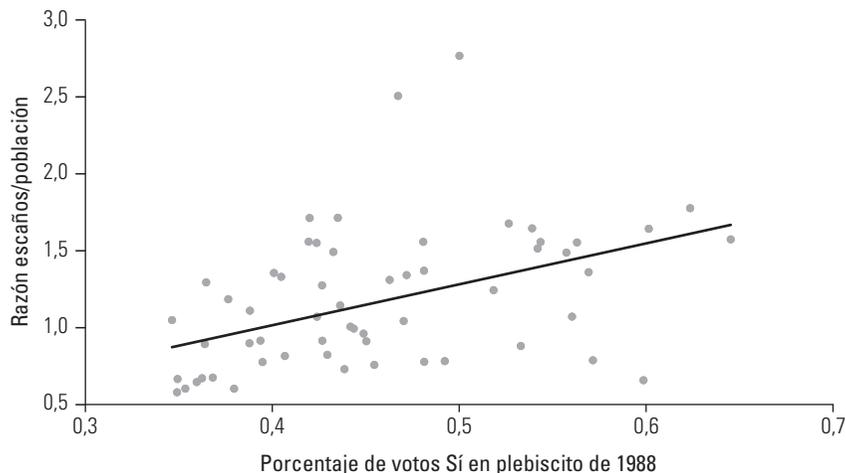
desigualdad, más fuertes serán los incentivos para que las masas voten a favor de impuestos que gravan a la elite y, por lo tanto, mayores los incentivos de la elite para proteger sus intereses mediante la introducción de sesgos en la representación política durante la transición a la democracia. Samuels y Snyder (2001) sostienen que esto ocurrió en países como Argentina, Brasil y Chile, donde los gobiernos militares salientes redistribuyeron los escaños en la Cámara baja justo antes de la transición democrática con el fin de que los distritos conservadores estuvieran sobre-representados.⁹

Chile es uno de los ejemplos más destacados de discrepancias en la representación legislativa. En octubre de 1988 se celebró un plebiscito para decidir si Augusto Pinochet seguiría en el poder. El 44% de los votantes a nivel nacional lo apoyó, pero el porcentaje fue mucho más bajo en la Región Metropolitana de Santiago. Si bien los resultados del referéndum obligaron a Pinochet a abandonar, también proporcionaron información acerca de las zonas electorales donde tendría menos apoyo, y la Junta Militar tuvo esto en cuenta al rediseñar los distritos y reelaborar el sistema electoral después del plebiscito (Siavelis, 2000; Rojas y Navia, 2005).¹⁰ Por lo tanto, no es sorprendente que el porcentaje del voto a favor de Pinochet en el plebiscito de 1998 tenga capacidad de predecir bastante bien el nivel de sobre-representación a nivel de distrito después de la transición a la democracia (gráfico 2.3). Lejos de ser un resultado no intencionado, el diseño del mapa electoral reflejaba una estrategia de la elite militar para asegurar la representación de los herederos políticos del régimen autoritario en el sistema recién democratizado (Navia, 2003).

La influencia de la ideología

En la sección anterior se analizaron los medios que utilizan las elites para impedir la redistribución y mantener bajos los impuestos sobre la renta en regímenes democráticos. Esto puede explicar por qué los ingresos tributarios en América Latina son inferiores a los de otras regiones, aun cuando la región ha vivido una transición a la democracia.

Sin embargo, en los últimos tiempos América Latina está cerrando esta brecha de los ingresos. ¿Acaso las elites están perdiendo su poder?

Gráfico 2.3 El sistema electoral en Chile: apoyo a Pinochet y sobre-representación legislativa a nivel de distrito, 1992

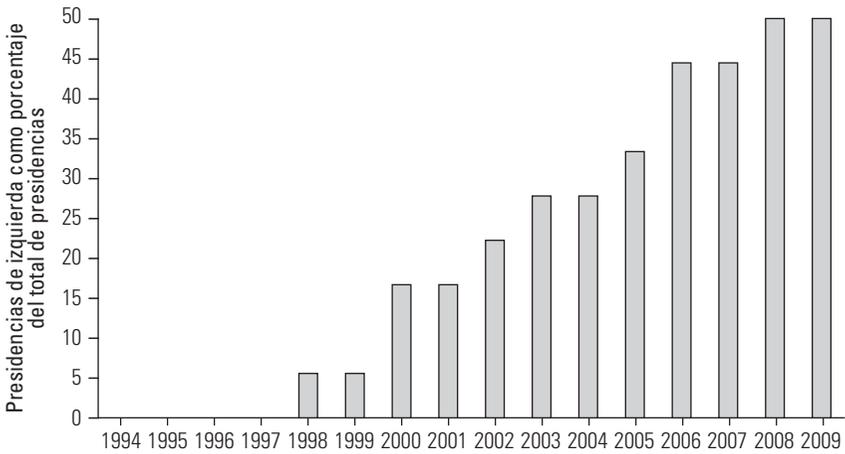
Fuente: Compilación propia basada en Ardanaz y Scartascini (2012).

Nota: Cada punto representa un distrito electoral.

El reciente giro a la izquierda en América Latina es un acontecimiento político ampliamente reconocido. Los gobiernos de tendencia izquierdista suelen mostrar preferencias por una mayor participación del gobierno en la economía y, por lo tanto, por impuestos y gastos más altos. ¿Acaso este giro ideológico sea parcialmente responsable de la disminución de la brecha de los ingresos fiscales en relación con el resto del mundo?

En un trabajo reciente de Stein y Caro (2012) se estudia el impacto de la ideología tanto en el nivel como en la composición de los ingresos fiscales en América Latina y el Caribe.¹¹ Su medida de la ideología, tomada de Debs y Helmke (2008) se basa en datos extraídos de estudios de expertos.^{12, 13} Según esta medida, hasta 1997 ningún gobierno de América Latina puede clasificarse como de izquierda (gráfico 2.4). Desde la elección del Presidente Hugo Chávez en Venezuela en 1998, la izquierda ha ido ganando terreno. Actualmente la mitad de los países está gobernada por partidos de tendencia izquierdista. Para identificar el impacto de la ideología en los impuestos, dejando de lado todos los demás factores específicos del país, la pregunta de estos autores no es si los países con presidentes izquierdistas recaudan más impuestos que los países con gobiernos de derecha. Más bien, la pregunta es si un mismo país recauda más impuestos cuando está

Gráfico 2.4 El giro a la izquierda en América Latina, 1994–2009
(porcentaje de países)

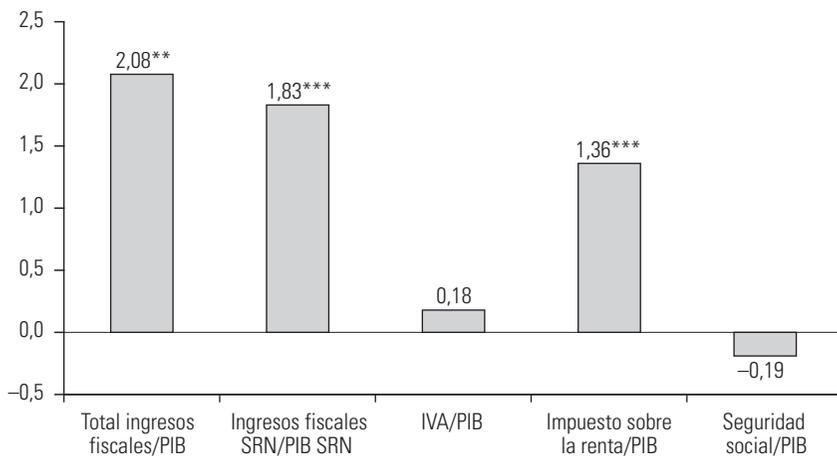


Fuente: Cálculos propios basados en datos de Debs y Helmke (2008).

Nota: En los 18 países estudiados, no hay presidencias de izquierda entre 1994 y 1997. Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

gobernado por un presidente con tendencias de izquierda que cuando no lo está.

Los resultados sugieren que el total de los ingresos tributarios aumenta en algo más del 2% del PIB cuando un país es gobernado por un presidente de izquierda (gráfico 2.5). Se trata de un efecto considerable, teniendo en cuenta que el promedio de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB supera apenas el 15% en los países de América Latina de esta muestra. El gráfico también presenta evidencia de que la ideología influye en diferentes fuentes de ingresos de diversas maneras. Esto es previsible, dado que la carga de los impuestos para diferentes fuentes de ingreso recae en diferentes grupos. No tiene nada de sorprendente que el impacto sea mucho mayor en el caso de los impuestos sobre la renta, que en la región afectan sólo a los ricos, que en el impuesto al valor agregado (IVA), un impuesto más regresivo, o que en el caso de los pagos a la seguridad social, que tienden a recaer en los trabajadores.¹⁴ Los resultados son muy similares cuando se utilizan medidas de ideología alternativas. Además, Stein y Caro (2012) demuestran que los cambios en la ideología preceden a los cambios en los ingresos fiscales. Esto señala que el impacto de la ideología en los impuestos puede, de hecho, ser causal.

Gráfico 2.5 Impacto de las presidencias de izquierda en los ingresos fiscales (porcentajes del PIB)

Fuente: Cálculos propios basados en datos del FMI (2011), BID y CIAT (2012), Debs y Helmke (2008).

SRN = sin recursos naturales.

* El coeficiente es estadísticamente significativo en el nivel del 10%; ** en el nivel del 5%; *** en el nivel del 1%; ningún asterisco significa que el coeficiente no es significativamente diferente de cero.

La reforma del código tributario

¿El nivel más alto de ingresos tributarios es una consecuencia de las reformas tributarias? ¿Algunos de los factores determinantes del nivel y de la composición de los ingresos tributarios, como la ideología, también se encuentran detrás del patrón de las reformas tributarias en la región? Y lo que es más importante aún para las recomendaciones de política, ¿cuán fácil es reformar el sistema tributario en un determinado país, bajo una determinada administración, en un determinado momento? ¿Cómo lleva a cabo las reformas el sistema político? ¿Cuál es la motivación de las reformas? En el resto del capítulo se intenta responder estas preguntas.

Los países latinoamericanos han sido activos reformadores en materia tributaria durante las últimas dos décadas. El cuadro 2.1 resume el número de reformas según el tipo de impuesto y teniendo en cuenta si la reforma intentaba aumentar o disminuir la recaudación. Por ejemplo, las reformas del IVA fueron sumamente populares en América Latina en todo el período, entre ellas, la creación del IVA (tres reformas), la ampliación de

Cuadro 2.1 Clasificación de las reformas tributarias en América Latina, 1990–2004

	Número de reformas			
	Total	Total neto	Aumento	Reducción
Reforma/reestructuración del sistema tributario	10			
Reforma administrativa global	3			
Principales impuestos	152	34	93	59
IVA	64	48	56	8
Creación	3	3	3	0
Cambio de base	24	22	23	1
Aumento/reducción de la tasa	37	23	30	7
Impuesto sobre la renta personal	45	-9	18	27
Cambio de base	7	1	4	3
Aumento/reducción de la tasa	38	-10	14	24
Impuesto sobre sociedades	43	-5	19	24
Cambio de base	4	-2	1	3
Aumento/reducción de la tasa	39	-3	18	21
Impuestos menores	183	47	115	68
Impuestos a las transacciones financieras	19	3	11	8
Impuestos y derechos especiales	41	15	28	13
Otros impuestos	52	18	35	17
Creación/eliminación de incentivos tributarios	37	-23	7	30
Reformas menores o difíciles de clasificar	34	34	34	0
Total	348	81	208	127

Fuente: Focanti, Hallerberg y Scartascini (2012).

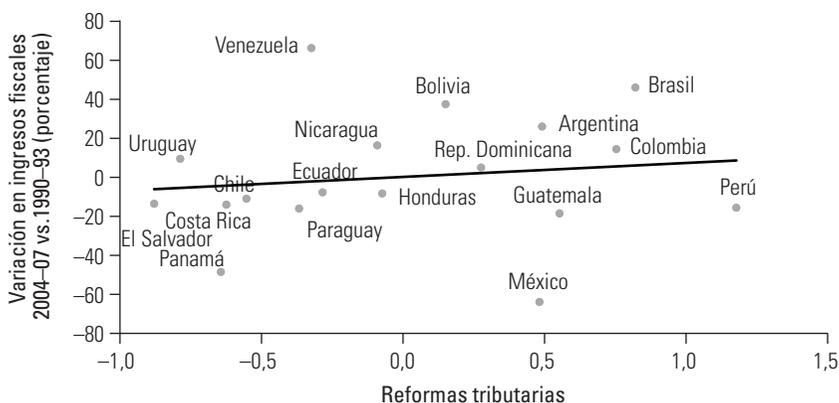
Nota: "Aumento" se refiere a aquellas reformas que implicaron la creación de un impuesto, la ampliación de la base tributaria o un incremento de la tasa. "Reducción" se refiere a las reformas destinadas a eliminar un impuesto, disminuir su base tributaria, reducir la tasa, o crear incentivos. "Total neto" se refiere a la diferencia entre aumentos y reducciones.

la base tributaria (23) y el aumento de las tasas tributarias (30), así como algunas reducciones (7) posteriores.

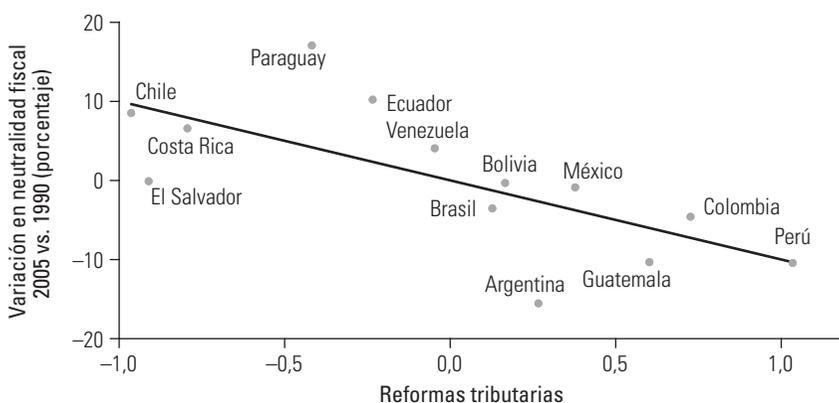
El objetivo de aumentar los ingresos parece haber sido predominante. En términos generales, la razón entre el objetivo de aumentar y reducir impuestos es aproximadamente de 2 a 1. Al contrario, la búsqueda de mayor eficiencia y neutralidad tributaria no ha sido prioritaria. Si bien las bases tributarias para el IVA se incrementaron, las de los impuestos sobre la renta disminuyeron con la misma frecuencia con que se ampliaron; no hubo una reducción neta de los tipos marginales del

Gráfico 2.6 Relación entre reformas tributarias y las variaciones de los ingresos fiscales y la neutralidad fiscal

a. Reformas tributarias y variación de los ingresos



b. Reformas tributarias y variación de la neutralidad fiscal



Fuente: Cálculos propios basados en datos recogidos en Lora (2007) y Focanti, Hallerberg y Scartascini (2012); y en datos sobre los ingresos del BID y CIAT (2012).

Nota: Los gráficos representan la relación econométrica entre las reformas tributarias y la variación en los ingresos fiscales, o la neutralidad, después de aislar la influencia del PIB per cápita y los ingresos fiscales de 1990 en esas variables.

impuesto sobre la renta, y hubo creación neta de incentivos fiscales especiales. El gráfico 2.6 confirma estos patrones. Los países que introdujeron más reformas entre 1990 y 2004, tuvieron más tarde un mayor aumento de los ingresos tributarios (panel a). Sucedió lo contrario con la neutralidad fiscal (panel b). Este patrón coincide con Lora (2007), quien documenta que el esfuerzo para aumentar la neutralidad fiscal, si bien fue

popular al comienzo del período, tendió a estancarse a mediados de los años noventa.

Estos hechos estilizados merecen cierto análisis. En primer lugar, los países han llevado a cabo reformas diferentes. En segundo lugar, hay importantes diferencias entre las bases impositivas en relación con la actividad de reforma y la dirección de los cambios. En tercer lugar, algunos reformadores activos no han sido capaces de aprovechar los beneficios de las reformas. Por ejemplo, los ingresos fiscales en México han sido estables (o incluso han disminuido) a pesar de los múltiples intentos de reforma. Esto señala que las reformas tributarias son muy diversas y que los objetivos que se encuentran detrás de ellas bien pueden variar de un país a otro según las dificultades institucionales a las que se enfrentan.

¿Cómo se explican las reformas tributarias?

Numerosos factores pueden afectar la probabilidad y orientación de las reformas tributarias. La capacidad de los gobiernos de introducir y aumentar los impuestos puede verse limitada por las *características económicas del país*. Mientras que un país desarrollado puede introducir sistemas tributarios sumamente complejos, un país en desarrollo normalmente tendrá que limitar la complejidad y las exigencias de información de su sistema tributario. Posiblemente tendrá que depender de impuestos que no demanden una gran capacidad administrativa en el gobierno. En contextos como este, cuando la necesidad de financiamiento es urgente, las reformas de los impuestos indirectos serán más probables que las reformas de los impuestos directos, sobre todo de los impuestos sobre la renta.

La *presión tributaria total y los tipos impositivos* de los principales impuestos (sociedades, renta e IVA) también pueden influir en la capacidad del gobierno para introducir reformas. Una alta presión fiscal puede llevar a reformas para disminuirla, sobre todo en los casos en que los tipos impositivos marginales son demasiado altos.

¿Las crisis aumentan la probabilidad de las reformas tributarias? En la medida en que *las crisis* incrementan el costo de no reformar pueden conducir a reformas tributarias, a pesar de la existencia de grupos que se oponen a ellas (Alezina y Drasen, 1991; Drazen y Grilli, 1993). Además, los reformadores pueden utilizar las crisis como “ventanas de oportunidad”

(Kingdon, 1984) para introducir reformas que estaban planificadas pero no habían sido ejecutadas porque era difícil presentarlas en tiempos “normales”.

Los países que se enfrentan a una crisis suelen buscar *ayuda externa*, sobre todo del Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI u otras instituciones financieras, como el Banco Mundial, en ocasiones exigen reformas tributarias como condición para otorgar los préstamos (entre otras razones, porque al aumentar la recaudación podrán pagar los préstamos más fácilmente). Por consiguiente, como sostienen Mahon (2004) y Sánchez (2006), dicha condicionalidad podría aumentar la probabilidad de que haya reformas. Sin embargo, Biglaiser y DeRouen (2011) no encuentran evidencia que lo confirme.

La decisión de introducir reformas tributarias en un país también puede verse influida por *lo que hacen los demás gobiernos* de la región. Debido a la competencia fiscal, algunos países podrían disminuir los impuestos si otros lo hacen. Por otro lado, los países pueden copiar nuevos enfoques que han resultado exitosos en países vecinos.

El *partidismo*, o la orientación ideológica del gobierno en el poder, también puede influir en las reformas tributarias. Dado que los gobiernos de tendencia izquierdista tienden a favorecer una mayor participación del gobierno en la economía, la recaudación total que tienden a preferir es más alta, y también lo es la probabilidad de que introduzcan reformas con el fin de aumentar los ingresos tributarios. Además, la ideología puede influir en los objetivos de la reforma, así como también en el tipo de impuestos sujetos a reformas. Los gobiernos de tendencia izquierdista se centrarán más en el objetivo de la redistribución, como aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, mientras que los gobiernos de derecha, que supuestamente son más favorables a las empresas, pondrán más énfasis en la neutralidad fiscal y en disminuir las distorsiones de mercado.

Otro factor político determinante de la planificación y del contenido de las reformas tributarias es el *calendario electoral*. Es probable que los políticos que se presentan a la reelección quieran disminuir los impuestos o favorecer a sus electores preferidos en los momentos previos a una elección. Por lo tanto, la probabilidad de reformas en los años anteriores a las elecciones, sobre todo si estas disminuyen la recaudación, tenderá a ser mayor que en otros años.

Sin embargo, también existe la posibilidad de que los gobiernos tengan dificultades recabando apoyo para sus políticas preferidas, incluso cuando quieren introducir un cambio. Por lo tanto, otra categoría de explicaciones se centra en las barreras institucionales al cambio. Cuanto mayor sea el número de *actores políticos con derecho a veto* que pueden bloquear las reformas, los cambios en los impuestos como respuesta a factores internacionales o a un cambio del partido en el poder, son menos probables y, si ocurren, son más incrementales (Tsebelis, 2002). Se espera que cuanto mayor sea el número de actores con poder de veto, menos probable será el cambio en cualquier ámbito.

Por último, los *sistemas electorales* pueden influir en el tipo de reforma que se presenta. Los sistemas electorales personalistas, en los que los legisladores tienen una estrecha conexión electoral con los votantes, proporcionan incentivos para que sus iniciativas traigan bienes públicos a su jurisdicción (Hallerberg y Scartascini, 2011; 2012b). Si estos bienes públicos se financian con un fondo común de recursos, es probable que los legisladores estén más dispuestos a introducir reformas que aumenten los ingresos fiscales, dado que sólo una parte de estos bienes públicos están financiados por individuos de su jurisdicción (Hallerberg y Marier, 2004).

¿Qué dice la evidencia empírica para América Latina?

El contexto económico y las decisiones del pasado limitan las reformas.

Un mayor desarrollo económico, economías más cerradas y peores resultados económicos, como los cifrados en una alta inflación y un elevado servicio de la deuda, tienden a incrementar la probabilidad de las reformas. Por otro lado, las tasas marginales de impuestos más altas y la abundancia de recursos fiscales derivados de recursos naturales hacen que las reformas para aumentar impuestos sean menos probables.

Las crisis (a veces) conducen a reformas. Las crisis bancarias parecen estimular las reformas, más visiblemente en el caso del IVA, que es la principal fuente de ingresos en la región. Sin embargo, es menos probable que la crisis de la deuda provoque reformas.¹⁵ Esto queda ilustrado por la experiencia de varios países en la región (recuadro 2.2).

RECUADRO 2.2. LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Argentina es uno de los países de la región con la mayor cantidad de reformas tributarias (Focanti, Hallerberg y Scartascini, 2012). Uno de los factores clave para explicar este hecho lo constituyen los numerosos shocks adversos sufridos por Argentina, algunos de los cuales han llevado al país a profundas crisis (Bonvecchi, 2010).

Las grandes crisis también han desatado o facilitado reformas difíciles en otros países. En México, en medio de la crisis del “efecto Tequila” de 1995, el gobierno pudo aumentar las tasas del IVA del 10% al 15%, lo cual contribuyó a que los ingresos permanecieran constantes a pesar de la menor actividad económica. Sin embargo, la reforma no pudo incrementar la eficiencia ni la neutralidad fiscal, ya que los alimentos y los medicamentos quedaron exentos con el fin de limitar el impacto negativo que un cambio en ese sentido podría tener en la popularidad del gobierno (Magar, Romero y Timmons, 2009). En México se intentó llevar a cabo reformas en tiempos que no eran de crisis para aumentar la eficiencia del sistema fiscal, pero los resultados no fueron buenos.

En Colombia, por su parte, los períodos de crisis económica y fiscal también han coincidido con la aprobación de reformas para aumentar los ingresos. Por ejemplo, en los años noventa, el Presidente Andrés Pastrana consiguió que se aprobaran diversas reformas a pesar de ser el primer presidente sin una mayoría (Olivera et. al., 2010).

En Brasil las crisis favorecieron el aumento de los ingresos pero conspiraron contra aquellas reformas que habrían optimizado la eficiencia económica. En términos generales, el gobierno prefería el statu quo de un sistema tributario sumamente extractivo e ineficiente a un sistema mejorado pero con ingresos inciertos (Melo, Pereira y Souza, 2010).

Puede que las presiones externas no sean tan importantes. Los programas del FMI no parecen tener un efecto significativo en la probabilidad general de una reforma, más allá de disminuir la probabilidad de aumentar los impuestos sobre la renta del sector empresarial. Esto puede ser el resultado de la primera generación de reformas en la región, que abogó por aumentos en la eficiencia y el crecimiento económico. En lo que respecta a la difusión, las reformas del IVA (y hasta cierto punto las de los impuestos a las empresas) parecen haber seguido un cierto patrón de contagio, desplazándose sobre todo desde los países más desarrollados a los menos desarrollados. Una vez más, es muy posible que este resultado haya sido un esfuerzo coordinado para aumentar los ingresos, apoyado por varias organizaciones multilaterales, e influido además por las lecciones aprendidas a partir de los países pioneros, especialmente en la adopción del IVA.

La ideología importa. Es más probable que los gobiernos de izquierda introduzcan reformas tributarias. Esto es particularmente cierto con las reformas que aumentan el impuesto sobre la renta personal, que afecta más a los ricos. En cambio, es menos probable que los gobiernos de izquierda reformen impuestos como el IVA, que recaen más en los pobres, y el impuesto de sociedades. En el año inicial de los gobiernos de izquierda la probabilidad de estas reformas es aún menor. Estos resultados coinciden con los presentados arriba, e implican que la ideología influye en los ingresos fiscales porque afecta las posibilidades y la orientación de las reformas tributarias.

Las elecciones impiden aprobar impuestos más altos. En años electorales y preelectorales, es más probable que se produzcan reformas generales, y menos probable que se declaren aumentos de los impuestos.

Las instituciones políticas (podrían) moldear los incentivos. Los sistemas electorales más personalistas tienen mayores posibilidades de aumentar, en lugar de disminuir, los impuestos, especialmente el IVA, que constituye la fuente básica de ingresos en la mayoría de los países de América Latina. Esta evidencia es coherente con lo que ocurrió en Colombia después de la reforma constitucional de 1991. Todas las leyes tributarias aprobadas después de 1991 eran del tipo “solución rápida” o “fragmentaria”: aumentos en algunas tasas tributarias e introducción de impuestos de efectos distorsionadores (como las transacciones financieras y el patrimonio neto). Las únicas dos iniciativas que respondían a un criterio de eficiencia (1995 y 2007) sufrieron cambios importantes en el Congreso y acabaron siendo dos leyes “fragmentarias” más, una consecuencia de los partidos políticos fragmentados y debilitados, y de congresistas pendientes de satisfacer intereses económicos estrechos (Olivera, Pachón y Perry, 2009).¹⁶

El cuadro 2.2 contiene un resumen de los resultados del análisis de regresión de Hallerberg y Scartascini (2012b). En lugar de presentar varias tablas de regresión, cada celda resume los resultados a partir de múltiples regresiones multivariantes.¹⁷

Cuadro 2.2 La probabilidad de las reformas tributarias: un enfoque econométrico

VARIABLES POLÍTICAS	Ideología	Variable	Cualquier reforma tributaria	Aumento del impuesto al valor agregado (IVA)	Aumento del impuesto sobre la renta personal	Aumento del impuesto de sociedades
VARIABLES POLÍTICAS						
	Partidismo del presidente		+	-/0	+/0	-/0
	Cambio del partidismo del presidente		-	-	-	-
Calendario electoral	Año electoral, presidente					
	Año preelectoral, presidente		+		-	
Problema de recursos comunes	Voto personal, Congreso			+/0		+/0
Vetos	Control de un solo partido					+/0
	Confirmación DPI				+/0	-/0
Limitaciones	PIB per cápita		+		+/0	+/0
	Inflación ^a		+/0	+/0		-/0
	Comercio			-	-	
	Pago de la deuda				+	+/0
Atributos del sistema tributario	Recaudación total ^a					+/0
	Tasa personal máxima ^a			-/0	-	-/0
	Impuesto a los combustibles y otros ^a			-/0	-	-/0
VARIABLES DE CRISIS	Crisis bancaria			+		
	Crisis de la deuda					
VARIABLES EXTERNAS	Cualquier programa FMI					-/0
	Reforma en otro ámbito ponderada por el PIB			+		+/0

Fuente: Hallenberg y Scattascini (2012a).

Nota: Cada signo representa en qué dirección la variable afecta la probabilidad de tener una reforma. Los símbolos "+", "-" y "-" representan el signo del coeficiente y que la variable es significativa en todas las especificaciones. Los símbolos "+/0", "-/0" y "-/0" indican que la variable es estadísticamente significativa pero no en todos los casos.

^a Variable rezagada.

El escenario legislativo: los focos apuntan a Argentina¹⁸

A pesar de la voluntad de numerosos gobiernos para adoptar las reformas necesarias, los gobiernos ven a menudo que sus iniciativas son bloqueadas o sustancialmente modificadas durante el proceso legislativo. Como consecuencia, las propuestas de reformas tributarias que inicialmente son ambiciosas suelen resultar diluidas y surgir al cabo del proceso legislativo como arreglos rápidos e ineficientes que sólo generan un ingreso adicional limitado.¹⁹

¿Cuán generalizado es el problema de cambiar el contenido de la legislación fiscal a medida que esta pasa por diferentes fases en el Congreso? ¿Qué define el éxito del Ejecutivo al aprobar y conservar el contenido de la legislación fiscal que introduce? ¿El alcance de los cambios es diferente para distintos tipos de legislación fiscal? ¿Cuáles son las características de las reformas que las hacen más susceptibles de ser aprobadas sin cambios sustanciales? Todas estas son preguntas fundamentales. Al fin y al cabo, el Congreso es el escenario más importante en que se desenvuelve la adopción de políticas. Sin embargo, hasta ahora, la falta de datos impedía llevar a cabo un estudio sistemático de estos temas.

Para los objetivos de este estudio, Bonvecchi et al. (2012) han creado una notable base de datos sobre la legislación fiscal en Argentina que permite tener una visión de esa caja negra que es el Congreso. Su Escala de Contenido Legislativo (ECL) recoge el contenido sustancial de las leyes fiscales y sus enmiendas en diversos aspectos: duración, alcance, ingresos potenciales, eficiencia, impacto en la equidad y en las relaciones intergubernamentales, y si implican asignación de los ingresos o no.²⁰ El cuadro 2.3 muestra estas dimensiones y sus categorías.

La ECL codifica cada versión nueva de cada ley fiscal cuando emerge de las diferentes etapas del proceso de aprobación legislativa, comparándola con la versión original.²¹ Sus valores indican en qué medida cada versión se parece a su intento original, caracterizando la importancia de los cambios en una escala de 0 (ningún cambio importante) a 5 (cambios sustanciales en al menos cinco de los siete aspectos).²²

El gráfico 2.7 muestra cómo funciona la ECL, en el caso de una ley específica. Las dos filas superiores presentan las dimensiones económicas y sus categorías; la primera columna muestra las fases legislativas por las que pasó la ley, así como también los nombres de quienes proponían

Cuadro 2.3 Dimensiones de los impuestos en la Escala de Contenido Legislativo (ECL)

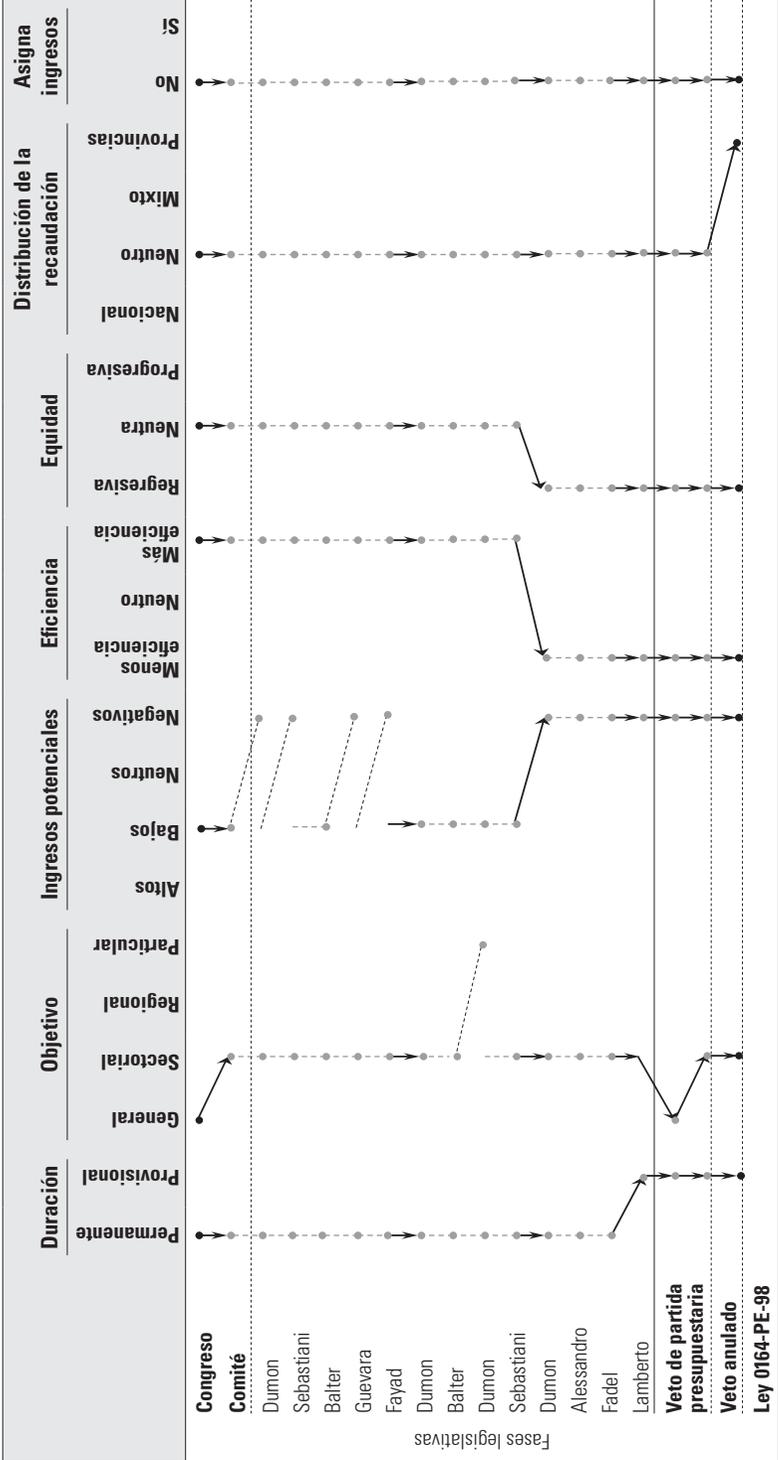
Dimensión	Categorías
Impuestos	IVA Renta Especiales/selectivos Seguridad social Activos personales Activos/transacciones financieras
Duración	Permanente / provisional
Alcance	General Sectorial Local/regional Particular Sectorial + local/particular
Ingresos potenciales	Alto/bajo/neutro/negativo
Eficiencia	Menos eficiente/mixto/más eficiente
Equidad	Regresivo/neutro/progresivo
Impacto en las decisiones intergubernamentales	Pro gobierno nacional/neutro/mixto/pro gobierno subnacional

Fuente: Bonvecchi et al. (2012).

enmiendas. Las líneas continuas indican que las enmiendas fueron incorporadas a la ley; las líneas punteadas muestran las enmiendas fallidas. La Ley 0005-PE-1998, presentada durante la presidencia de Carlos Menem, era una reforma tributaria global que establecía cambios permanentes, y generales en el IVA, los impuestos sobre la renta y los impuestos específicos, los cuales mejoraban la eficiencia de estos impuestos, eran neutros desde el punto de vista de la equidad, y no asignaban los ingresos adicionales, que se esperaba fueran modestos.²³ Las enmiendas del Congreso presionaron la ley hacia reglas provisionales, ineficientes y regresivas, que beneficiaban a sectores específicos e implicaban la reducción de los ingresos tributarios. Además, la propuesta se presentó junto con otra ley (Ley 0164-PE-98) que canalizaba los ingresos hacia las provincias. El presidente utilizó su veto para rechazar algunas de estas enmiendas (consiguiendo que la ley tuviera un alcance más general), pero el veto fue rechazado por el Congreso. Todos estos cambios dieron una puntuación ECL de 3, señalando que la versión final de la ley fue modificada de manera significativa aunque no extrema.

El gráfico 2.8 muestra que la mayoría de las propuestas de ley tiende a ser modificada sustancialmente durante el proceso legislativo. De las

Gráfico 2.7 Iniciativa de la Ley 0005-PE-1998 en Argentina



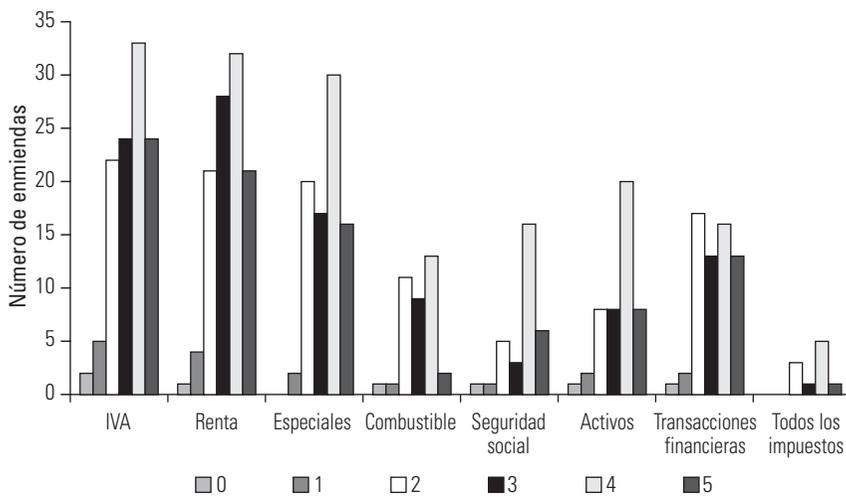
Fuente: Elaboración propia con base en actas del Congreso.

Nota: Los nombres de los legisladores corresponden a quienes propusieron enmiendas en sesión plenaria de la Cámara de Diputados.

→ enmiendas incorporadas en la ley

----- enmiendas fallidas

Gráfico 2.8 Argentina: número de enmiendas en el Legislativo según escala de sustancialidad por impuesto



Fuente: Compilaciones propias basadas en información de la Honorable Cámara de Diputados, Argentina.

Nota: La escala vertical es el número de enmiendas; cada barra (de 0 a 5) representa cuán sustanciales son los cambios, siendo "5" el cambio más sustancial. La altura de las barras representa la frecuencia de este tipo de cambio.

110 enmiendas a las leyes relacionadas con el IVA, sólo siete obtuvieron una puntuación ECL de 0 o 1, lo cual implica que no fueron modificadas sustancialmente. En cambio, 57 enmiendas obtuvieron una puntuación ECL de 4 o 5, lo cual señala cambios muy sustanciales durante el proceso legislativo. Se puede observar un patrón similar en relación con otros impuestos.

¿Cuáles son las características de las leyes fiscales patrocinadas por el Ejecutivo? ¿Qué tipos de leyes tienen más probabilidades de ser aprobadas? Bonvecchi et al. (2012) señalan que el Ejecutivo consigue que se aprueben más leyes si estas muestran una tendencia a crear impuestos más regresivos, dirigidos a sectores específicos y a favor de las provincias en lugar del conjunto del país.

La política importa

Los ingresos fiscales en América Latina son bajos según los estándares internacionales. Las meras consideraciones económicas no explican

este hecho. También hay que tomar en cuenta consideraciones de orden político.

El sistema presidencial de gobierno, un rasgo de la mayoría de los países de la región, contribuye a explicar los bajos ingresos. Los países con régimen presidencial recaudan menos ingresos fiscales que los países con régimen parlamentario. Sin embargo, la brecha entre el sistema presidencial y el parlamentario depende de la naturaleza de las instituciones presupuestarias existentes. Los sistemas presidenciales con instituciones presupuestarias más jerarquizadas, que reducen la separación de facto de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, tienden a parecerse más a los sistemas parlamentarios y recaudan relativamente más que los sistemas presidenciales con instituciones presupuestarias menos jerarquizadas.

El poder de las elites también parece haber desempeñado un rol clave para mantener deprimidos los ingresos tributarios en América Latina. El diseño de las instituciones de la democracia ha otorgado a diversas elites una influencia desproporcionada en el juego político y, por lo tanto, ha disminuido la probabilidad de políticas altamente redistributivas.

El reciente giro a la izquierda en numerosos países de la región está cerrando la brecha de los ingresos. Se asocia a los gobiernos de tendencia izquierdista con reformas tributarias que producen ingresos más altos, sobre todo en el caso del impuesto sobre la renta personal. Dichos gobiernos representan uno de los factores que explican la reciente mejora en la recaudación tributaria en comparación con el resto del mundo. Las crisis también han sido una oportunidad para aprobar reformas tributarias que no son factibles en los buenos tiempos. Sin embargo, si bien las reformas aprobadas durante las crisis tienden a aumentar los ingresos, no suelen ser favorables para la eficiencia del sistema tributario.

Notas

- 1 El requisito de confianza en los sistemas parlamentarios es otro mecanismo que, según estos autores, genera la cohesión legislativa necesaria para facilitar el comportamiento de conveniencia. Véase también Persson, Roland y Tabellini (1997, 2000).
- 2 Dado que la teoría se aplica a democracias robustas, la muestra se limita a estos países, definidos en el análisis como aquellos para los cuales la variable Polity 2 en la base de datos Polity IV (una medida de la calidad de la democracia) es superior a 5.
- 3 Los resultados son menos robustos que los recogidos por Persson y Tabellini. Concretamente, no siempre son significativos cuando se tienen en cuenta las variables regionales y/o el origen colonial. Estos resultados no deberían interpretarse como causales. Aunque el sistema de gobierno sea difícil de cambiar, podría ser el resultado de la experiencia histórica, de la localización geográfica o de las tradiciones culturales que, en la medida en que moldean las preferencias de los actores políticos relevantes, también podrían estar influyendo en los resultados de la política fiscal (véase Acemoglu, 2005).
- 4 Para un análisis más detallado, véase Ardanaz y Scartascini (2011).
- 5 Debe señalarse que el intervalo de confianza del 95% incluye el valor de cero para valores altos del índice jerárquico, sugiriendo que dentro de ese espectro (índice jerárquico > 6,5) el efecto marginal del presidencialismo en los impuestos no se puede diferenciar de cero. Los resultados provienen de Ardanaz y Scartascini (2012).
- 6 El debate sobre Guatemala se basa en Larios, Meirovich y Grajeda (2012).
- 7 A su vez, su trabajo se basa en Besley y Persson (2009).
- 8 Esto es un ejemplo del argumento de Acemoglu y Robinson (2012) de que las instituciones políticas no incluyentes tienden a generar instituciones económicas no incluyentes.
- 9 De acuerdo con Samuels y Snyder (2004:150): “En los tres casos —Argentina, Brasil y Chile—, al parecer, la sobre-representación aumentó la representación de las zonas menos desarrolladas y más rurales, que tendían a votar por los representantes conservadores al Poder Legislativo”.
- 10 En la Ley de 1989 se estableció un sistema electoral con 60 distritos para la Cámara baja con una magnitud uniforme de dos legisladores por distrito. El tamaño del distrito binominal por sí solo aumenta la

representación de la minoría, ya que la coalición ganadora tiene que doblar el número de votos del segundo legislador para obtener ambos escaños. Al rediseñarse el mapa de los distritos en Chile, se produjo una sobre-representación de los grupos conservadores.

- 11 Hay una larga tradición de investigación sobre el impacto de la militancia partidaria y la ideología en los resultados macroeconómicos que se remonta a Hibbs (1977). Entre los trabajos recientes sobre el impacto de la ideología en los impuestos, destaca Angelopoulos, Economides y Kammass (2009) para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y Hart (2010) para América Latina.
- 12 Estos autores, a su vez, se basan en el trabajo inicial de Coppedge (1997), entre otros.
- 13 Stein y Caro también utilizan una medida alternativa de ideología a partir de una encuesta titulada Elites parlamentarias de América Latina (PELA). En esta encuesta se pide a los legisladores que se sitúen, al igual que otros políticos como el presidente, en una escala ideológica de izquierda a derecha que va de 0 a 10. Stein y Caro (2012) utilizan la ubicación promedio de la ideología del presidente (más que la del partido) como su segunda medida de ideología.
- 14 En el caso del IVA, como en el caso de los pagos de la seguridad social, los resultados no son estadísticamente significativos.
- 15 Este resultado debería considerarse con cautela porque en la región todas las crisis de la deuda también han ido acompañadas de crisis bancarias (por lo tanto, no es que no tenga importancia, sino que su impacto no puede aislarse estadísticamente).
- 16 Según un análisis empírico, utilizando una base de datos de reformas de 18 países de América Latina durante el período 1990–2004 (véase Hallerberg y Scartascini, 2012a).
- 17 El motivo por el que se dan tantas especificaciones diferentes es asegurar un modelo completo pero al mismo tiempo con el mayor número posible de observaciones. Persson y Tabellini (2003) utilizan un enfoque similar para resumir los resultados de su análisis empírico.
- 18 Esta sección se basa ampliamente en Bonvecchi et al. (2012).
- 19 En los países donde los legisladores tienen grandes capacidades para formular políticas en el ámbito fiscal, la legislación fiscal podría realmente fortalecerse durante el proceso de aprobación. No obstante, en América Latina esto parece haber sido la excepción en lugar de la regla.

- 20 La ECL es una versión modificada de una escala similar propuesta por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007).
- 21 También caracteriza la versión original de cada ley, comparándola con la legislación existente.
- 22 La caracterización de una ley fiscal o una enmienda en términos de su impacto potencial en la eficiencia, el potencial de ingresos o la equidad es necesariamente subjetiva. Con el fin de disminuir los sesgos de codificación, dos expertos en legislación fiscal codificaron independientemente todas las leyes y las enmiendas, y verificaron mutuamente sus códigos, en tanto que un tercer experto supervisó y resolvió las disputas pendientes.
- 23 Además, introdujo nuevos impuestos para la ganancia mínima pre-sunta y al costo de la deuda de las empresas.

Referencias

- Acemoglu, D. 2005. "Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's *The Economic Effects of Constitutions*." *Journal of Economic Literature*, 43(4): 1025–48.
- Acemoglu, D. y J. Robinson. 2008. "Persistence of Power, Elites, and Institutions." *American Economic Review*, 98(1): 267–93.
- . 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Crown Publishers.
- Alesina, A. y A. Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81(5): 1170–88.
- Angelopoulos, K., G. Economides y P. Kammass. 2009. "Do Political Incentives Matter for Tax Policies? Ideology, Opportunism and the Tax Structure." Documento de trabajo SIRE Nro. 2009–09. Edimburgo: Scottish Institute for Research in Economics.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini. 2011. "Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World." Documento de trabajo del BID Nro. 282. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- . 2012. "Presidentialism in the Age of Stricter Budget Institutions." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Barrett, A. y M. Eshbaugh-Soha. 2007. Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60(1):100–12 (marzo).
- Bénabou, R. 1996. "Inequality and Growth." En: B. S. Bernanke y J. J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Vol. 11. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." *American Economic Review*, 90(1): 96–129.
- Besley, T. y T. Persson. 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *American Economic Review*, 99(4): 1218–44.
- BID y CIAT (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga fiscal de América Latina y el Caribe, base de datos 1990–2010*. Base de datos Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID y CIAT. Disponible en <http://www.iadb.org/es/>

- investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- Biglaiser, G. y K. DeRouen. 2011. "How Soon Is Now? The Effects of the IMF on Economic Reforms in Latin America." *The Review of International Organizations*, 6(2): 189–213.
- Bonvecchi, A. 2010. "The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina." Documento de trabajo del BID Nro. 175. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- Bonvecchi, A., E. Calvo, A. Alvaredo, M. Castillo y J. Gómez. 2012. *The Political Economy of Tax Lawmaking in Argentina*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Cárdenas, M. 2010. "State Capacity in Latin America." *Economía*, 10(2):1–45.
- Coppedge, M. 1997. "A Classification of Latin American Political Parties." Documento de trabajo Nro. 244. Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Debs, A. y G. Helmke. 2008. Inequality under Democracy: Explaining "The Left Decade" in Latin America. Ponencia preparada para la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, MA, 28–31 de agosto de 2008.
- Drazen, A. y V. Grilli. 1993. "The Benefit of Crises for Economic Reforms." *American Economic Review*, 83(3): 598–607.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department of the Inter-American Development Bank." *International Journal of Public Budget*, 59:81–138 (noviembre-diciembre).
- . 2007. "Instituciones presupuestarias". En: E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, DC: BID y Mayol Ediciones. Disponible en <http://www.iadb.org/WMSfiles/products/research/books/b-616/files/cap5.pdf>. (Consultado en diciembre de 2012.)
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. Datos de ingresos fiscales por país. Washington, D.C.: FMI. Documento mimeografiado.
- Focanti, D., M. Hallerberg y C. Scartascini. 2012. *Tax Reforms in Latin America (1990–2004)*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Hallerberg, M. y P. Marier. 2004. "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries." *American Journal of Political Science*, 48(3): 571–87.

- Hallerberg, M. y C. Scartascini. 2011. "Economic Crisis and Fiscal Reforms in Latin America." Documento de trabajo del BID Nro. 235. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- . 2012a. *Economic Crisis, Bureaucratic Capacity, and Fiscal Reforms in Europe and Latin America*. Bruselas: Comisión Europea. (De próxima publicación.)
- . 2012b. *Explaining Tax Increases in Latin America*. Ponencia presentada en la Reunión de la Midwest Political Science Association, Chicago, 12–15 de abril de 2012.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.) 2009. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID y Cambridge, MA: DRCLAS/Harvard University.
- Hart, A. 2010. "Death of the Partisan? Globalization and Taxation in South America, 1990–2006." *Comparative Political Studies*, 43(3): 304–28.
- Hibbs, D. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *The American Political Science Review*, 71(4):1467–87 (diciembre).
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenville, IL: Scott Foresman.
- Kitschelt, H. y S. Wilkinson (eds.) 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Larios, J., H. Meirovich y O. Grajeda. 2012. "Política fiscal y jugadores con capacidad de vetarla en Guatemala". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Lora, E. 2007. "Tendencias y resultados de las reformas tributarias". En: E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C: BID y Mayol Ediciones. Disponible en <http://www.iadb.org/WMSfiles/products/research/books/b-616/files/cap6.pdf>. (Consultado en diciembre de 2012.)
- Machado, F. 2012. "Does Inequality Breed Altruism or Selfishness? Gauging Individuals' Predispositions towards Redistributive Schemes." Documento de trabajo del BID Nro. 285. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- Magar, E., V. Romero y J. F. Timmons. 2009. *The Political Economy of Fiscal Reforms in Latin America: Mexico*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado,

- Mahon, Jr., J. E. 2004. "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977–95." *Latin American Research Review*, 39(1): 3–30.
- Melo, M. A., C. Pereira y S. Souza. 2010. "The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Suboptimal Equilibrium." Documento de trabajo del BID Nro. 117. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- Meltzer, A. y S. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy*, 89(5): 914–27.
- Navia, P. 2003. *You Select the Rules of the Game and You Lose? Advantages and Constraints When Choosing Electoral Rules: The Case of Chile*. Tesis de doctorado. Nueva York: Universidad de Nueva York.
- Olivera, M., M. Pachón y G. Perry. 2009. *The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986–2006*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- Persson, T. y G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Persson, T., G. Roland y G. Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1163–1202.
- . 2000. "Comparative Politics and Public Finance." *Journal of Political Economy*, 108(6): 1121–61.
- Robinson, J. A. 2010. "The Political Economy of Redistributive Policies." En: L. F. López-Calva y N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press y Nueva York: PNUD.
- Rojas, P. y P. Navia. 2005. "Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile 1988–2002". *Revista de Ciencia Política*, 25(2): 91–116.
- Samuels, D. y R. Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31(4): 651–71.
- . 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives." En: E. L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Sánchez, O. 2006. "Tax System Reform in Latin America: Domestic and International Causes." *Review of International Political Economy*, 13(5): 772–801.
- Siavelis, P. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, PA: Penn State Press.
- Stein, E. y L. Caro. 2012. "Ideology and Taxation in Latin America." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Stokes, S. 2007. "Political Clientelism." En: C. Boix y S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tavares, J. 2004. "Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments." *Journal of Public Economics*, 88(12):2447–68 (diciembre).
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

3 Impuestos para enfrentar los contratiempos

Como en una montaña rusa desbocada, el desempeño económico de los países latinoamericanos y del Caribe se ha caracterizado por subidas y bajadas pronunciadas.¹ Los períodos de prosperidad económica fueron seguidos por recesiones profundas y largas, a veces impulsadas por malas políticas nacionales, otras veces precipitadas por shocks exógenos negativos, y a menudo provocadas por ambas. A pesar del considerable progreso experimentado desde la nefasta década perdida de 1980, la gestión de los ciclos económicos volátiles sigue siendo un importante desafío de las políticas para la mayoría de los países de la región.

La volatilidad macroeconómica es perjudicial para el crecimiento a largo plazo y para el bienestar social.² Frena la inversión en capital físico y humano debido a que eleva el riesgo. También expone a los pobres a una inestabilidad considerable de los ingresos, ya que no suelen tener acceso a mecanismos de protección eficaces frente a los cambios bruscos. Por eso, la reducción de la volatilidad macroeconómica podría no sólo mejorar las oportunidades económicas sino salvaguardar el bienestar de los hogares más vulnerables.

Los sistemas tributarios pueden ser una potente herramienta de desarrollo para estabilizar el consumo privado y ayudar a moderar la volatilidad macroeconómica, porque pueden actuar como estabilizadores automáticos. Los estabilizadores automáticos son ingresos presupuestarios y partidas de gasto que se ajustan automáticamente a los cambios cíclicos de la economía. Aumentan los déficits fiscales durante las recesiones y los reducen durante los períodos de fuerte crecimiento económico. Los estabilizadores automáticos quitan presión a la economía cuando las cosas van bien y ofrecen apoyo cuando las cosas van mal. Su atractivo se

debe a que están integrados en la estructura de los programas de ingresos y gastos, y operan sin necesidad de decisiones políticas discrecionales y posiblemente lentas.

Tómese el caso del impuesto sobre la renta de las personas, por ejemplo. Durante las recesiones económicas, las obligaciones de pago del impuesto suelen bajar más que los ingresos de los hogares antes de los impuestos. Esto contribuye a estabilizar los ingresos disponibles y el consumo privado durante períodos económicos difíciles. Ocurre lo contrario durante épocas de actividad económica pujante. En general, estos efectos son más fuertes cuanto más progresivo es el sistema tributario. Otros estabilizadores automáticos funcionan por el lado de los gastos presupuestarios, como las prestaciones por desempleo. Las prestaciones por desempleo proporcionan transferencias a los hogares durante las recesiones, ayudándoles a mitigar las repercusiones negativas en sus ingresos. Sin embargo, en la región, los programas de prestación por desempleo cubren a relativamente pocos hogares, lo que limita su capacidad como estabilizadores automáticos. Normalmente, corresponde que el sistema tributario desempeñe un rol de estabilizador durante los ciclos económicos.

Pese a sus ventajas potenciales, los estabilizadores automáticos se han estudiado relativamente poco (Fatás y Mihov, 2011), sobre todo en países en desarrollo. En este capítulo se busca comprender más profundamente su papel en la moderación de la volatilidad en América Latina. El objetivo principal es documentar el potencial existente para que los sistemas tributarios desempeñen un papel automático en la estabilización del consumo y de la economía. El análisis constituye un aporte nuevo para la reforma tributaria, cuyo debate se ha centrado en la eficiencia, la suficiencia y la equidad, ignorando generalmente la estabilidad económica.

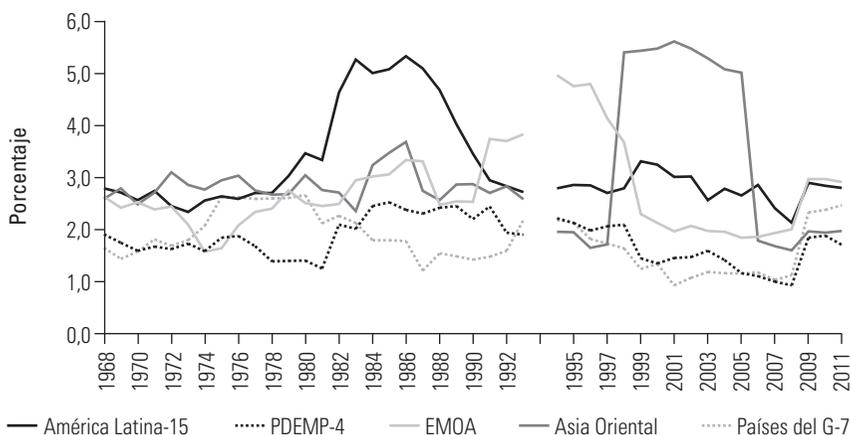
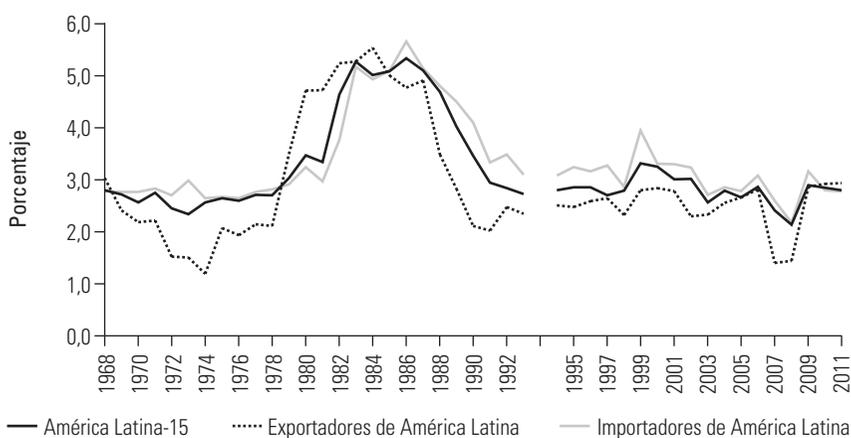
La volatilidad económica de América Latina: ¿ha llegado la Gran Moderación?

Durante las últimas cuatro décadas las economías occidentales desarrolladas habían gozado de una disminución generalizada de la volatilidad de la producción. En Estados Unidos la volatilidad cayó significativamente a mediados de los años ochenta, casi un 50% desde los altos niveles de los años sesenta y setenta. A este proceso se le llamó la Gran Moderación

(Debrun, Pisany-Ferry y Sapir, 2008). Los tres principales factores que lo explican son: el mejor desempeño de las políticas macroeconómicas (sobre todo las políticas monetarias), el cambio estructural que ha relajado las restricciones de liquidez para el consumo, y una reducción temporal en la magnitud de los shocks. Las tendencias fueron similares en algunos países europeos, muy claramente en Alemania y Reino Unido (Stock y Watson, 2003), aunque la moderación de la volatilidad no fue tan considerable como en Estados Unidos.

En América Latina y el Caribe se ha experimentado una modesta reducción de la volatilidad del producto desde los años ochenta, después del peor momento de la crisis de la deuda y en sintonía con la tendencia observada en las economías avanzadas. El gráfico 3.1 presenta la volatilidad del producto en una muestra de 15 economías latinoamericanas, dividida entre grandes exportadores e importadores de productos básicos según los distintos ciclos y tipos de shock experimentados por estos dos grupos de países. Los indicadores latinoamericanos se muestran en relación con países comparables de todo el mundo.³ A principios de los años setenta la volatilidad en América Latina y el Caribe era similar a la de otros mercados emergentes, pero se disparó hasta un nivel récord durante la década perdida de los años ochenta. La región tardó unos 20 años en comenzar a cerrar la brecha de la volatilidad. Actualmente la volatilidad macroeconómica sigue siendo tan grande como la de otros países (o aun mayor).

Más allá de estos resultados agregados, existe una significativa heterogeneidad entre los países de la región. Corbacho y González-Castillo (2012) documentan un cambio de régimen hacia una menor volatilidad del producto para el país latinoamericano medio hacia principios de los años noventa. En general, los países importadores de productos básicos han mostrado una menor volatilidad del producto que los exportadores de productos básicos. Sin embargo, entre los principales exportadores aparecen diferencias importantes. Por ejemplo, Colombia ha mostrado una baja volatilidad a lo largo de las décadas, con niveles que no distan mucho de los de las economías avanzadas. En cambio, Chile tenía unos niveles de volatilidad muy elevados en los años sesenta y setenta, que han caído espectacularmente desde entonces. Brasil inició un proceso de suave reducción de la volatilidad a mediados de los años ochenta, mientras que Perú logró su progreso más significativo a principios de los años 2000. Sin embargo, en Argentina y en Venezuela se observa una tendencia al alza de la volatilidad

Gráfico 3.1 Volatilidad del producto interno bruto (PIB)**a. Regiones del mundo****b. América Latina**

Fuente: Corbacho y González-Castillo (2012), Banco Mundial (2012) y FMI (2012).

Notas: La volatilidad se mide como la media regional de la desviación estándar de ocho años de la tasa de crecimiento. Países desarrollados exportadores de materias primas (PDEMP-4): Exportadores avanzados de productos primarios: Australia, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda.

Europa, Medio Oriente y África (EMOA): Hungría, Israel, Polonia, Rep. Checa, SudÁfrica y Turquía.

Asia Oriental comprende: Corea, Filipinas, India, Indonesia y Tailandia.

Países del G-7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

Exportadores de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

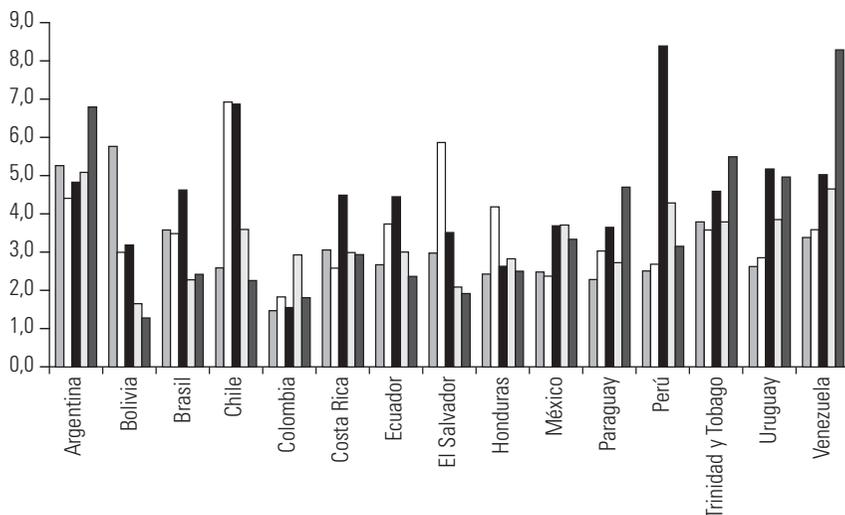
Importadores de América Latina: Costa Rica, El Salvador y Honduras.

América Latina-15: Exportadores e importadores de la región.

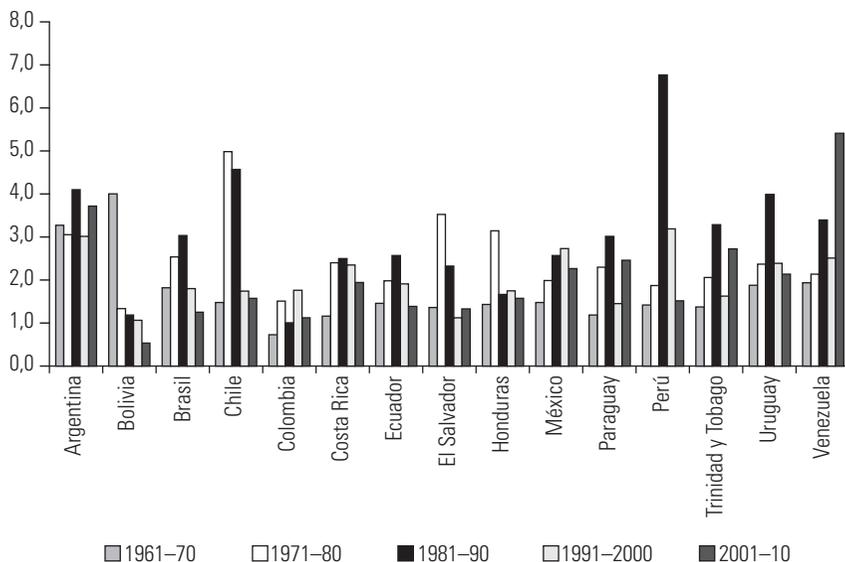
del producto, que en la última década ha superado ampliamente el nivel máximo de los años ochenta (gráficos 3.2.a y 3.2.b).

Gráfico 3.2 Producto interno bruto (PIB) y volatilidad en América Latina, países seleccionados

a. Variación estándar de la tasa de crecimiento del PIB (porcentaje)



b. Desviación estándar de la brecha con respecto a la tendencia del filtro Hodrick-Prescott (porcentaje)



Fuente: Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012).

Avivando el fuego: el papel de la política fiscal

Las políticas fiscales procíclicas han estado en el epicentro de la volatilidad macroeconómica en muchos países de América Latina.⁴ En lugar de ayudar a suavizar los ciclos económicos, las autoridades fiscales han tendido a aumentar el gasto (o recortar impuestos) durante los períodos de expansión, para luego imitar la caída profunda en el producto con recortes en el gasto (o subidas de impuestos) durante los períodos de contracción.⁵ El resultado consiste en ciclos económicos aún más volátiles.

Sin embargo, en tiempos recientes ha habido una notable mejora. En efecto, varios autores han señalado que, en muchos países de la región, los déficits fiscales y la deuda pública descendieron en la década del 2000, y como resultado algunos países consiguieron incluso implantar una política fiscal contracíclica, o al menos acíclica.⁶ Esto fue crucial para hacer posible la introducción de importantes paquetes de estímulo fiscal durante la crisis global de 2008–09.⁷

Pero a pesar de estos progresos, la volatilidad fiscal —medida como el promedio de las variaciones del crecimiento del consumo público— sigue siendo relativamente alta. Corbacho y González-Castillo (2012) desglosan el exceso de volatilidad del producto en América Latina en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en tres conjuntos importantes de factores: shocks en los términos de intercambio, políticas macroeconómicas, y vínculos financieros con los mercados internos y externos. Durante los últimos 15 años la política fiscal ha explicado un 10% del exceso de volatilidad del producto en América Latina, comparado con la OCDE. Esta comparación es favorable con respecto a períodos anteriores en los que la política fiscal era la causante de un 20% del exceso de volatilidad del producto (recuadro 3.1). Aun así, en general el gasto público en la región sigue siendo una fuerza desestabilizadora en los ciclos económicos, como lo indica el hecho de que la volatilidad en el país latinoamericano medio es cuatro veces superior a la de las economías avanzadas.

Los países con abundantes recursos naturales no renovables están expuestos a fuentes adicionales de volatilidad. En la región ocho economías que suman más del 40% del producto interno bruto (PIB) de la región obtienen ingresos fiscales sustanciales de recursos naturales no renovables (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago

y Venezuela). Para estos países las fluctuaciones en los precios de los productos básicos tienen consecuencias importantes en la gestión macroeconómica y fiscal. Por ejemplo, Gonzáles y Ossowski (2012) calculan que el PIB total tiende a ser mucho más volátil en estas economías que en otras. Además, los ingresos fiscales procedentes de recursos no renovables son al menos cuatro veces más volátiles que los ingresos por impuestos generales.⁸ Medina (2010) llega a la conclusión de que la reacción de los ingresos fiscales ante los shocks en los precios de los productos básicos no difiere notablemente entre los países, pero la reacción en el gasto público sí lo hace. Por ejemplo, el gasto público en Chile tiende a no responder a los períodos de alza de precios de los productos básicos, como ocurre en Noruega o en Nueva Zelanda, mientras que el gasto público en algunos de los principales exportadores de petróleo de América Latina reacciona con vehemencia y de manera procíclica, lo que agrava la volatilidad económica. La disponibilidad de ingresos fiscales no renovables también tiene implicaciones importantes para el diseño de los sistemas tributarios. En el capítulo 10 se analizan los dilemas que enfrentan las políticas tributarias en los países abundantes en recursos naturales.

Los estabilizadores fiscales automáticos y los ciclos económicos

El rol de la política fiscal en la gestión macroeconómica combina las intervenciones fiscales discrecionales con los estabilizadores automáticos. Gran parte de la literatura sobre el tema se ha centrado en las intervenciones fiscales discrecionales, sobre todo en lo referente al gasto.⁹ La política fiscal discrecional tiene dos defectos. Por un lado, sufre retrasos de implementación, debido entre otras razones a los procesos políticos para la toma de decisiones, que están influidos por consideraciones múltiples y posiblemente contradictorias. Por otro, no se revierte automáticamente cuando mejora el ciclo económico, lo que produce un potencial sesgo en el déficit y problemas en lo que respecta a la sostenibilidad fiscal (Baunsgaard y Symansky, 2009). Los estudios han concluido claramente que la política fiscal discrecional es neutral o bien contracíclica en los países avanzados, mientras que es fundamentalmente procíclica en los países en desarrollo. A su vez, Woo (2009) sostiene que una política fiscal procíclica y discrecional genera volatilidad fiscal y macroeconómica.

Los estabilizadores automáticos presentan ciertas ventajas en lo que se refiere a las intervenciones fiscales discrecionales. Reflejan las partidas de ingresos y de gastos que se ajustan automáticamente a los cambios cíclicos de la economía reduciendo los déficits fiscales durante las expansiones económicas y aumentándolos en las recesiones. Durante las recesiones disminuyen las obligaciones tributarias, lo que suaviza los cambios en los ingresos disponibles y el consumo privado. Asimismo, aumenta el número de hogares con derecho a recibir prestaciones por desempleo y ayuda social, lo que les permite a sostenerse ante el impacto de condiciones económicas débiles. No hacen falta decisiones políticas, la implementación es oportuna en el tiempo y progresiva, y se minimizan los rezagos. Esto es excepcional, incluso en comparación con la política monetaria. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, la automaticidad también facilita una reversión de cualquier expansión fiscal.

Sin embargo, los estabilizadores automáticos presentan algunas limitaciones. Para países con posiciones fiscales débiles, el funcionamiento de dichos estabilizadores puede chocar con las restricciones de financiamiento. Si los mercados se centran en el balance fiscal observado, los déficits más elevados durante los períodos de contracción pueden inducir alzas en las primas de riesgo y comprometer la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Incluso en los países con posiciones fiscales iniciales sólidas, los estabilizadores pueden operar con más fuerza durante las desaceleraciones que en los períodos de expansión. Es importante señalar que los estabilizadores no distinguen entre los tipos de shocks que impulsan los ciclos económicos, los cuales pueden requerir diferentes respuestas de política.¹⁰

Hay un creciente reconocimiento de las ventajas de la estabilización automática fiscal. Los estudios más recientes se han centrado principalmente en las economías avanzadas. Los estabilizadores automáticos son importantes desde el punto de vista cuantitativo en todos los países de la OCDE, y varios autores han observado que los mismos han contribuido a una reducción considerable de la volatilidad de la producción.¹¹

En América Latina los debates de política macroeconómica han comenzado a resaltar la importancia de los estabilizadores automáticos para contener la necesidad de intervenciones fiscales discrecionales y reducir la volatilidad. Con un mayor énfasis en las reformas fiscales institucionales que limitan la discreción (como las reglas fiscales basadas

en los equilibrios estructurales), el fortalecimiento de los estabilizadores automáticos es un desafío fundamental para las políticas (Ter-Minassian, 2010; García, 2012).¹² Al final, limitar la discreción de la política fiscal para hacerla menos procíclica y fortalecer los estabilizadores automáticos fiscales para reducir la volatilidad deberían considerarse tareas complementarias.

Los estabilizadores automáticos en América Latina: ¿qué tan pequeños e (in)eficaces son?

Para estimar el tamaño de los estabilizadores económicos se requieren ciertas decisiones conceptuales y técnicas. En términos generales, los estabilizadores económicos dependen de dos componentes clave. El primero es el tamaño de los programas públicos de impuestos y de gasto. El segundo es su capacidad de respuesta cíclica: es decir, su elasticidad con respecto al ciclo económico.¹³ Los programas públicos más grandes implican una mayor capacidad estabilizadora, porque el sector público puede influir en una mayor parte de la demanda agregada. Los programas públicos más elásticos también implican mayor capacidad estabilizadora, porque la política fiscal reacciona más ante las condiciones cíclicas.

Por lo que respecta al gasto, las prestaciones por desempleo y por ayuda social son excelentes ejemplos de estabilizadores automáticos, pues aumentan (disminuyen) el gasto público durante las recesiones (expansiones). En América Latina, los estabilizadores automáticos relacionados con el gasto son prácticamente inexistentes. Es frecuente la suposición de que el gasto público no reacciona automáticamente frente al ciclo económico (es decir, que tiene una elasticidad cero). Esto es un reflejo de la baja cobertura de los programas de prestación por desempleo y de la ausencia general de otros programas de gasto vinculados a las condiciones cíclicas. A falta de reformas estructurales de los programas de gasto, los sistemas tributarios son los únicos estabilizadores automáticos potenciales en la región.

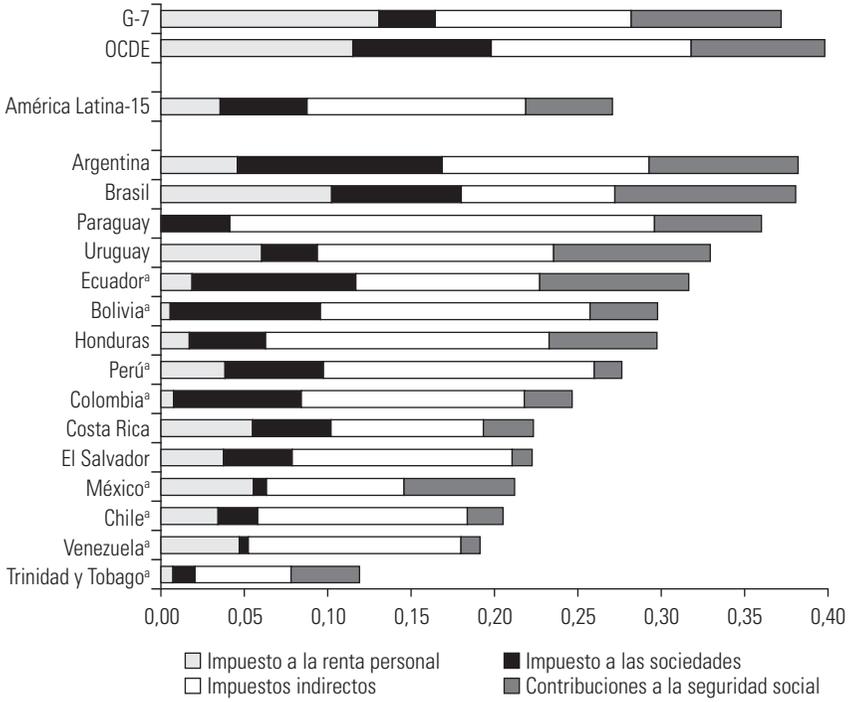
Por lo que respecta a los ingresos, los impuestos directos proporcionan una estabilización automática más fuerte que los impuestos indirectos. Los primeros manifiestan una mayor elasticidad ante el ciclo económico. Los impuestos sobre la renta de las personas suelen ser progresivos. Esto

significa que con la disminución de los ingresos del hogar durante una recesión, los hogares pagarán una proporción menor de sus ingresos en impuestos. Por eso, los impuestos sobre la renta tienden a disminuir relativamente más rápido que los ingresos de los hogares. Los impuestos a las sociedades también se muestran bastante reactivos ante el ciclo, ya que suelen estar basados en las ganancias, las cuales tienden a disminuir más que la actividad económica durante los períodos de desaceleración. A su vez, los impuestos indirectos cambian proporcionalmente a la actividad productiva y, por lo tanto, manifiestan menores elasticidades que los impuestos directos.

Dado que en la región predominan los impuestos indirectos, muchos estudios han dado por supuesto que los ingresos tributarios cambian proporcionalmente a la actividad (es decir, que tienen una elasticidad ante el ciclo equivalente a uno). Sin embargo, la literatura especializada más reciente ha constatado cada vez más que los sistemas tributarios de la región son más elásticos de lo que tradicionalmente se ha pensado. Por ejemplo, Machado y Zuloeta (2012) y Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012) presentan estimaciones de unas elasticidades del ingreso superiores a uno para varios países de América Latina.

Para valorar en qué medida la política fiscal general reacciona ante las condiciones cíclicas, es preciso combinar el lado de los gastos con el de los ingresos. Una métrica de síntesis útil es la semielasticidad del equilibrio fiscal ante la brecha de producción. Mide el cambio en el equilibrio fiscal en respuesta a un cambio del 1% en la brecha de producción. El gráfico 3.3 presenta estimaciones para varios países de la región basadas en una elasticidad del gasto de cero y elasticidades de los ingresos que discriminan por tipo de impuesto. El promedio regional de la semielasticidad del equilibrio fiscal es de aproximadamente 0,25: es decir, por una variación del 1% en la brecha de producción, el equilibrio fiscal varía en un 0,25% del PIB. En la región las estimaciones oscilan entre más del 0,35 en Argentina y Brasil, y el 0,1 en Trinidad y Tobago. En todos los casos, la semielasticidad de la política fiscal es menor que en los países de la OCDE, lo que pone de relieve el papel limitado del sistema tributario en la mitigación de los shocks de la actividad económica en la región. Está claro que para la mayoría de los países de la región el impuesto sobre la renta de las personas es el eslabón más débil en términos de su contribución a los estabilizadores automáticos.

Gráfico 3.3 Semielasticidades de los impuestos en relación con la producción (porcentaje del PIB, o del PIB excluidos los recursos naturales)

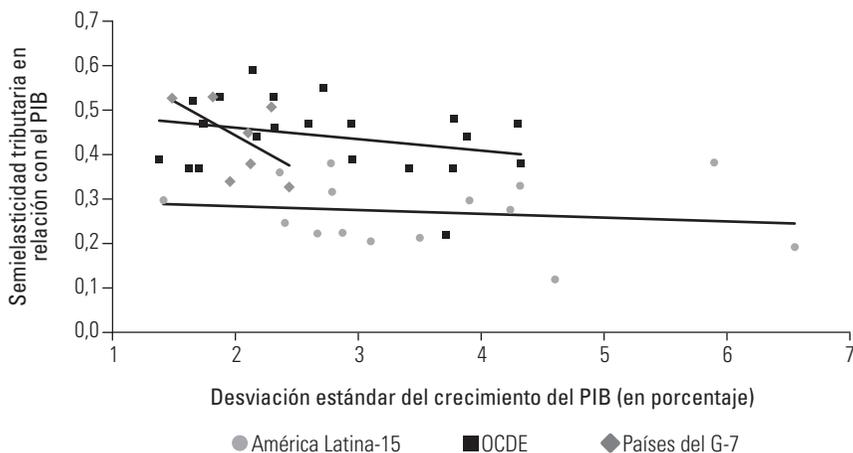


Fuente: Corbacho y González-Castillo (2012), Girouard y André (2005) y González y Ossowski (2012).

Notas: América Latina-15 incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Promedio simple. OCDE no incluye Chile ni México. Las semielasticidades se calculan con respecto al PIB sin incluir los recursos naturales.

^a Productor de recursos naturales no renovables.

Al fin de cuentas, ¿hasta qué punto son eficaces los estabilizadores automáticos? ¿Cómo están relacionados con la volatilidad de la producción? Estudios anteriores sostienen que existe una correlación entre los estabilizadores automáticos mayores y una menor volatilidad de la producción. Se ha demostrado que esta relación negativa funciona particularmente bien en los países de la OCDE. En el caso de los países en desarrollo, ha habido cierta divergencia en los resultados. Por ejemplo, Suescún (2008) llega a la conclusión de que los estabilizadores automáticos no están en absoluto relacionados con la volatilidad de la producción en países de ingresos medios, y más bien muestran una relación positiva —en lugar de negativa— con la volatilidad de la producción en países de ingresos bajos (es decir, los mayores estabilizadores se encuentran en las economías más

Gráfico 3.4 Volatilidad del PIB y estabilizadores tributarios automáticos

Fuente: Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012), Girouard y André (2005) y Gonzáles y Ossowski (2012).

Nota: Véase el gráfico 3.3.

inestables). A su vez, Debrun y Kapoor (2010) revisan la literatura sobre el tema y proporcionan nueva evidencia empírica que apoya la afirmación de que los estabilizadores automáticos funcionan “siempre y en todas partes”. En la región de América Latina no se demuestra ningún vínculo evidente entre los estabilizadores automáticos fiscales y la volatilidad (gráfico 3.4). En un estudio econométrico, Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012) documentan que los estabilizadores son sin duda menos eficaces en esta región que en las economías avanzadas.

Una reforma tributaria para un bienestar estable

En la sección anterior se llegó a la conclusión de que los estabilizadores automáticos fiscales son relativamente pequeños e ineficaces en América Latina. Esto se debe tanto al tamaño reducido del Estado como a la subutilización de los impuestos directos, que —comparados con los indirectos— normalmente manifiestan mayor elasticidad. El aumento de la presión fiscal sería, pues, una forma sencilla de mejorar los estabilizadores automáticos.¹⁴

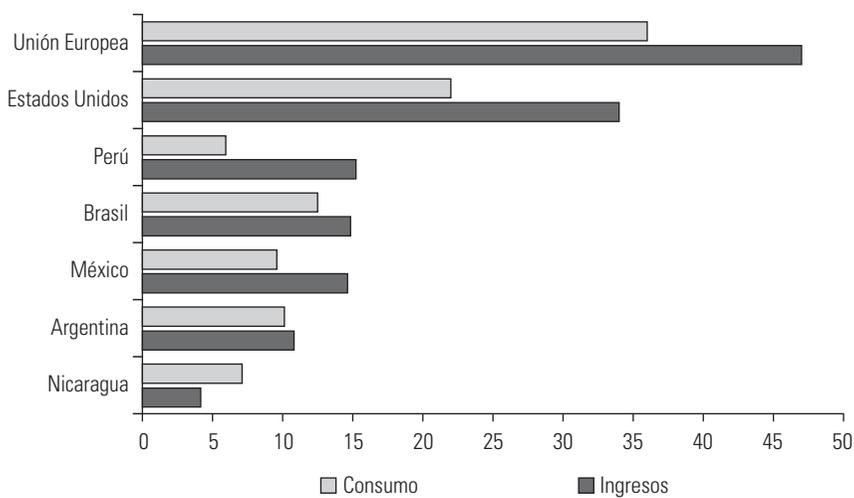
Otro desafío es lograr una mayor eficacia de los estabilizadores automáticos sin aumentar el tamaño del Estado. En este sentido, un reequilibrio

hacia impuestos progresivos sobre la renta de las personas físicas reforzaría tanto los objetivos de equidad como los de estabilización. ¿Pero cuál es la mejor manera de lograr esta progresividad? Por ejemplo, las exenciones mínimas en el impuesto sobre la renta de las personas inducen a una asociación positiva entre el ingreso y la tasa de tributación de las familias. Las exenciones del impuesto al valor agregado (IVA) sobre los productos básicos pueden producir un patrón similar. ¿Estas propiedades son estabilizadoras o desestabilizadoras? ¿Merece la pena considerar también la progresividad implícita en las exenciones del IVA? ¿Cuáles son los beneficios de las reformas tributarias estructurales en términos de estabilidad no sólo de los ingresos, sino también, de manera importante, del consumo privado?

Para abordar estas preguntas de orden analítico, Espino y González-Rozada (2012) hacen una estimación del tamaño de los estabilizadores y los beneficios de las reformas tributarias en Argentina, Brasil, México, Nicaragua y Perú. Con datos de las encuestas de los hogares para mediados de la década de 2000, realizan microsimulaciones en las que la economía sufre un shock que eleva la tasa de desempleo en un 5%.¹⁵ Los shocks afectan a los ingresos disponibles de los hogares, de acuerdo con su perfil de empleo, los impuestos que deben pagar y las prestaciones que reciben. La capacidad del sistema tributario y de las prestaciones para suavizar el shock de los ingresos disponibles se denomina *coeficiente de estabilización de los ingresos*. Para los hogares que enfrentan restricciones de liquidez, el cambio en los ingresos disponibles se reflejará directamente en cambios en el consumo.¹⁶ La capacidad del sistema tributario y de las prestaciones para suavizar el shock para el consumo se denomina *coeficiente de estabilización del consumo*.

Los autores confirman que la capacidad de estabilización automática de las economías latinoamericanas es mucho menor que la de Estados Unidos o la Unión Europea (gráfico 3.5). Como cabría esperar, los impuestos sobre la renta de las personas son “el eslabón más débil”. Nicaragua se destaca por ser el país con estabilizadores automáticos menos potentes. Frente a un shock en el desempleo, los estabilizadores en Nicaragua son capaces de absorber menos del 5% de la caída en los ingresos disponibles. Además, cuando la pobreza es considerable, los shocks en los ingresos se traducen en shocks importantes en el consumo y en un deterioro en el bienestar de los hogares.

Gráfico 3.5 Tamaño de los estabilizadores automáticos en Europa, Estados Unidos y países seleccionados de América Latina (efecto de estabilización de un shock del 5% de desempleo, en porcentaje)



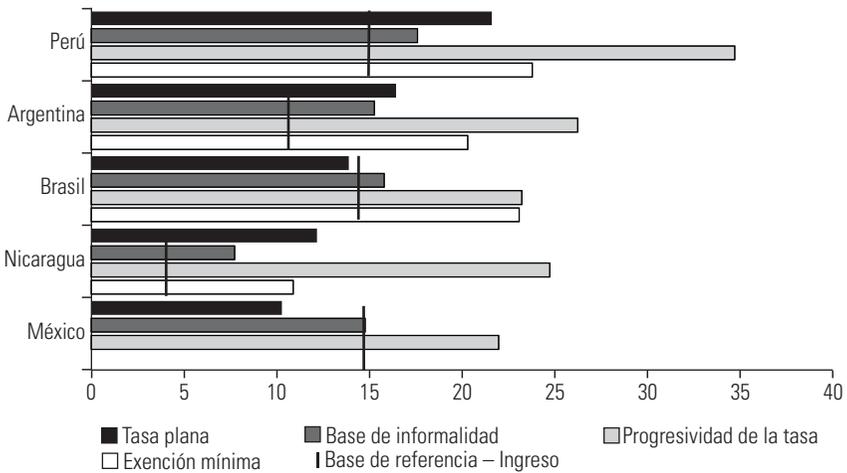
Fuente: Dolls, Fuest y Peichl (2010) y Espino y González-Rozada (2012).

Notas: Las simulaciones muestran los coeficientes de estabilización del consumo y del ingreso bajo diferentes escenarios de reforma. Los coeficientes de estabilización del consumo y del ingreso muestran la capacidad del sistema de tributación y beneficios para absorber los shocks de ingreso y consumo disponible, respectivamente.

¿Cuáles son las reformas tributarias más prometedoras para fortalecer los estabilizadores? Como se argumenta con mayor detalle en el capítulo 7, la actual estructura del impuesto sobre la renta de las personas en la región difiere enormemente de la de los países de ingresos medios utilizados como comparación. En la región una enorme mayoría de los trabajadores está exenta de impuestos sobre la renta. Los trabajadores que sí pagan impuestos lo hacen normalmente a niveles más bajos y menos progresivos que en otros países. Con este trasfondo, Espino y González-Rozada (2012) realizan simulaciones para entender los beneficios de alinear el impuesto sobre la renta de las personas con la estructura tributaria en países comparables, de la siguiente manera: i) rebajando el ingreso mínimo exento y ii) agregando a la primera simulación un cambio en la estructura de las tasas impositivas.¹⁷

Una reforma que imitara la estructura del impuesto sobre la renta de países comparables de ingresos medios no pertenecientes a la región generaría beneficios sustanciales en términos de estabilización. El gráfico 3.6 presenta los resultados. Las simulaciones muestran que en

Gráfico 3.6 Simulaciones de las políticas en el impuesto a la renta personal (efecto de estabilización de un shock de 5 puntos de desempleo, en porcentaje)

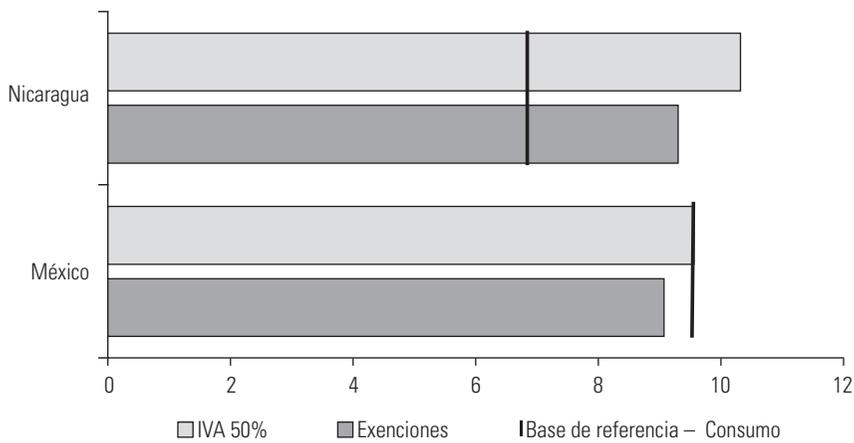


Fuente: Espino y González-Rozada (2012).

Argentina y Brasil la reducción en el ingreso mínimo exento sería la causa principal de la mejora, mientras que en México, Nicaragua y Perú se producirían beneficios adicionales significativos al considerar una estructura de tasas de impuestos más progresiva. Para ser eficaces, estas reformas tendrían que ir acompañadas de esfuerzos importantes para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, entre ellos: promover una cultura tributaria en amplios segmentos de la población que tradicionalmente han estado exentos de pagar el impuesto sobre la renta.

¿Qué papel podrían tener las reformas del IVA? Espino y González-Rozada (2012) hacen también dos simulaciones para el IVA: i) eliminan las exenciones, salvo para la educación, la salud, el transporte, los servicios financieros y los pagos de alquiler de vivienda; y ii) agregan al primer escenario un aumento del 50% de la tasa básica del IVA. Estas simulaciones se han llevado a cabo para México y Nicaragua, donde las encuestas de hogares contienen información detallada sobre patrones de consumo a nivel de los hogares (gráfico 3.7). En Nicaragua estas reformas lograrían algunos beneficios en términos de estabilización, pero su efecto es muy modesto en comparación con las reformas del impuesto sobre la renta. En México los efectos son insignificantes. Puede que haya buenos motivos para racionalizar las exenciones y ampliar la base del IVA, tal como se discute en el

Gráfico 3.7 Simulaciones de las políticas en el IVA
(efecto de estabilización de un shock de 5 puntos de desempleo, en porcentaje)



Fuente: Espino y González-Rozada (2012).

capítulo 9. Sin embargo, al parecer, entre estos motivos no figura el fortalecimiento de los estabilizadores automáticos.

El camino hacia la estabilidad económica

Los países latinoamericanos han avanzado mucho en la reducción de la volatilidad, pero aún les queda un largo camino por recorrer para lograr la estabilidad económica. Esto precisará reformas que dejen anclado un conjunto de políticas fiscales contracíclicas y sostenibles. Gran parte del debate actual se centra en las reformas institucionales fiscales que se necesitan para limitar la discreción en las políticas fiscales y para permitir que funcionen los estabilizadores automáticos. En última instancia, limitar la discreción en las políticas fiscales para disminuir la prociclicidad y fortalecer los estabilizadores automáticos fiscales para restringir la volatilidad son dos caras de un mismo desafío.

Sin embargo, los estabilizadores automáticos son pequeños y relativamente ineficaces en la región. Esto se debe a que los gobiernos son reducidos y los balances fiscales no se muestran elásticos ante las condiciones cíclicas. En lo que respecta al gasto, los programas públicos no tienen estabilizadores integrados en su estructura. En cuanto a los ingresos, la baja

presión fiscal con predominio de los impuestos indirectos limita buena parte del impulso necesario para estabilizar los ciclos económicos.

En este capítulo se ha argumentado que la reforma estructural del impuesto sobre la renta de las personas fortalecería considerablemente los estabilizadores económicos en la región. En este sentido, las simulaciones de políticas muestran unánimemente que reducir los ingresos mínimos exentos en sintonía con los umbrales que rigen en países comparables de otras regiones tendría beneficios importantes. Para algunos países, una estructura más progresiva de las tasas del impuesto produciría beneficios adicionales.

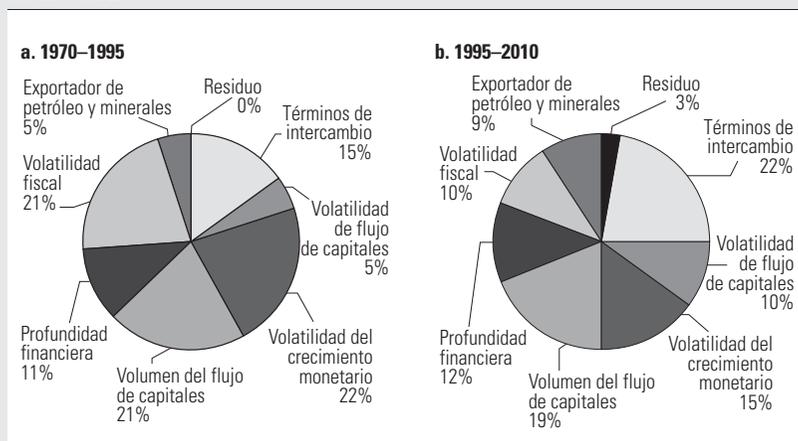
Si tuvieran éxito, estas reformas no solo aumentarían los ingresos fiscales. Mejorarían los sistemas tributarios como instrumento del desarrollo para evitar esa montaña rusa desbocada y asegurar un viaje tranquilo.

RECUADRO 3.1 UN DESGLOSE DEL EXCESO DE VOLATILIDAD: AMÉRICA LATINA FRENTE A LA OCDE

Para identificar los factores que hacen que el país medio latinoamericano sea más volátil que otros países del mundo, Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012) desglosaron el exceso de volatilidad de la producción en América Latina comparado con el de la OCDE.^a A partir del marco empírico en de Ferranti et al. (2000), los autores caracterizan la relación entre la volatilidad del producto entre 1970 y 2010 con tres conjuntos de factores: i) la volatilidad externa (la desviación estándar de los shocks en los términos de intercambio y el coeficiente de variación de los flujos brutos de capital privado); ii) la volatilidad de las políticas (crecimiento real del consumo público, crecimiento de los agregados monetarios); y iii) la profundidad financiera (logaritmo de la razón deuda privada/PIB y la suma de entradas y salidas de capital privado en relación con el PIB). El modelo también incluye como control una variable ficticia para las exportaciones de petróleo y minerales. A pesar de su simplicidad, el modelo explica casi el 60% de la variación en la volatilidad de la producción.

Los resultados para el período total muestran que la mayor volatilidad de la producción en América Latina con respecto a los países de la OCDE se debe a tres causas principales: i) los términos de intercambio, ii) las políticas macroeconómicas (tanto fiscal como monetaria) y iii) los flujos de capital. Sin embargo, desde mediados de los años noventa ha habido una reducción sustancial en la contribución de las políticas macroeconómicas a la volatilidad. En concreto, la contribución de la volatilidad de la política fiscal ha disminuido del 20% al 10% (gráfico 3.1.1).

Gráfico 3.1.1 Descomposición de la volatilidad en América Latina vs. países de la OCDE



Fuente: Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012).

^a Para más información sobre las causas de la volatilidad en América Latina, véanse también Loayza et al. (2007) y Calderón y Fuentes (2010).

Notas

- ¹ Para mayor brevedad y facilidad de lectura, se emplean los términos “América Latina” y “latinoamericanos” de manera incluyente, para abarcar, además, los países y las poblaciones del Caribe.
- ² Para la evidencia relacionada con la volatilidad macroeconómica y el crecimiento, véanse Hnatkovska y Loayza (2004); Aghion y Marinescu (2008); Koren y Tenreyro (2007); Fatás y Mihov (2008).
- ³ Las definiciones de volatilidad suelen asociarse con “una tendencia a variar con frecuencia y con facilidad”, “inestabilidad” y “cambios repentinos” en las series temporales (Wolf, 2005). La desviación o varianza estándar es la aproximación matemática a estos conceptos. En el gráfico 3.1 se utiliza una conocida métrica de la volatilidad calculada como desviación estándar de las tasas de crecimiento sobre un promedio variable de ocho años. Se eligió este rango de ocho años sobre la base de la duración promedio de los ciclos en la región desde los años sesenta. Corbacho y Gonzáles-Castillo (2012) también analizan otras medidas de volatilidad con conclusiones similares.
- ⁴ Si bien Gavin y Perotti (1997) fueron los primeros en llamar la atención sobre este asunto en América Latina, posteriormente Kaminsky, Reinhart y Végh (2004) y Talvi y Végh (2005) afirmaron que este carácter procíclico era la norma en todo el mundo en desarrollo.
- ⁵ La prociclicidad fiscal tiene su paralelismo en la volatilidad fiscal. A diferencia de la respuesta fiscal automática ante las condiciones macroeconómicas, los cambios fiscales de carácter procíclico y discrecional pueden ser perjudiciales para el crecimiento, dado que amplifican la volatilidad económica (Aghion y Marinescu, 2008; Woo, 2009).
- ⁶ Por ejemplo, Avendaño, Reisen y Santiso (2008) y FMI (2009a y 2009b) documentan que la política fiscal fue más neutral a lo largo del ciclo desde el año 2000. Véanse también Izquierdo y Talvi (2008); Vladkova-Hollar y Zettelmeyer (2008); Villafuerte, López-Murphy y Ossowski (2010); Daude, Melguizo y Neut (2011); y Frankel, Végh y Vulletin (2011).
- ⁷ Véanse, por ejemplo, CEPAL (2009); FMI (2009a y 2009b); Banco Mundial (2010).
- ⁸ Bustos y Perry (2012) utilizan una muestra mundial para mostrar que los países con acceso a abundantes ingresos fiscales no renovables tienen ingresos tributarios más volátiles.

- 9 Végh y Vulletin (2012) son una excepción; analizan el comportamiento cíclico de las tasas de impuestos y concluyen que, en general, la política fiscal es acíclica en los países desarrollados pero procíclica en los países en desarrollo.
- 10 Por ejemplo, Suescún (2008) demuestra que cuando la amplitud de los ciclos económicos está impulsada por shocks de la oferta, el impacto de los estabilizadores automáticos es insignificante.
- 11 En el artículo seminal de Galí (1994) se demostró que los países con estabilizadores grandes tendían a tener ciclos económicos menos volátiles. Fatas y Mihov (2001) proporcionaron un amplio apoyo para este resultado. A su vez, Debrun y Kapoor (2010) confirmaron estas primeras estimaciones.
- 12 Sobre las ventajas de limitar la discreción política en el contexto de las políticas fiscales, véase Fatás y Mihov (2003).
- 13 Tal como se detalla en Cotarelli y Fedelino (2010), la medida correcta de los estabilizadores automáticos fiscales es la escala por razón de ingresos, más que por razón de gastos.
- 14 Buti et al. (2003) encuentran que habría un nivel crítico de la carga tributaria más allá del cual una reducción en la tributación aumentaría la eficacia de los estabilizadores automáticos y resultaría en un “doble dividendo”: incremento de la eficacia y mejores estabilizadores automáticos. Dado el bajo nivel de tributación de la región, la aplicación de este argumento es improbable.
- 15 Esto permite una comparación con las estimaciones para Estados Unidos y la Unión Europea realizadas por Dolls, Fuest y Peichl (2010). Espino y González-Rozada (2012) también analizan un shock que aumenta la informalidad.
- 16 Si el shock de ingreso se percibe como transitorio (como sucede con las fluctuaciones del ciclo económico) y los hogares pueden acceder al crédito, la demanda no cambiará y el impacto de los estabilizadores automáticos sobre el consumo será cero. Si los hogares enfrentan restricciones de liquidez, la demanda efectiva depende de los ingresos disponibles y los estabilizadores automáticos desempeñan un papel. Los autores utilizan el umbral de la pobreza de US\$4 diarios para identificar a los hogares con restricciones de liquidez.
- 17 Los autores también estudian escenarios donde: iii) se aplica un tipo único de impuesto sobre la renta del 18% y iv) se amplía la base para

incluir a los trabajadores informales en la economía. Estas reformas no generan aumentos tan significativos como los que se describen en este capítulo.

Referencias

- Aghion P. e I. Marinescu. 2008. "Cyclical Budgetary Position and Economic Growth. What Do We Learn from OECD Panel Data?" *NBER Macroeconomics Annual 2007*, Vol. 22. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Avendaño, R., H. Reisen y J. Santiso. 2008. "The Macro Management of Commodity Booms: Africa and America's Response to Asian Demand." Documento de trabajo Nro. 270. París: OCDE.
- Banco Mundial. 2010. "Did Latin America Learn to Shield Its Poor from Economic Shocks?" Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- . 2012. Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>. (Consultado en abril de 2012.)
- Baunsgaard, T. y S. A. Symansky. 2009. "Automatic Fiscal Stabilizers: How Can They Be Enhanced without Increasing the Size of Government?" IMF Staff Position Note Nro. 09/23. Washington, D.C.: FMI.
- Bustos, S. y G. Perry. 2012. "The Effects of Oil and Mineral Taxation on Non-Commodity Fiscal Revenues." Washington, D.C.: BID.
- Buti, M., C. Martínez-Mongay, K. Sekkat y P. van den Noord. 2003. "Automatic Fiscal Stabilizers in EMU: A Conflict between Efficiency and Stabilization?" *CESifo Economic Studies* 49(1):123-40.
- Calderón, C. y R. Fuentes. 2010. "Characterizing the Business Cycles of Emerging Economies." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5343. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2009. "La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009". Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://www.eclac.cl/noticias/noticias/9/34989/2009-17-La_reaccion_de_los_gobiernos_WEB.pdf. (Consultado en julio de 2012.)
- Corbacho, A. y A. González-Castillo. 2012. "Fiscal Policy and Macroeconomic Volatility in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo del BID." Washington, D.C.: BID. (De próxima publicación.)

- Cottarelli, C. y A. Fedelino. 2010. "Automatic Stabilizers and the Size of Government: Correcting a Common Misunderstanding." Documento de trabajo del FMI Nro. 10/155. Washington, D.C.: FMI.
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut. 2011. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?" *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 5(14):1–29.
- de Ferranti, D., G. Perry, I. Gill y L. Servén. 2000. *Securing Our Future in a Global Economy*. Estudios sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Debrun, X. y R. Kapoor. 2010. "Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere." Documento de trabajo del FMI Nro. 10/111. Washington, D.C.: FMI.
- Debrun, X., J. Pisani-Ferry y A. Sapir. 2008. "Government Size and Output Volatility: Should We Forsake Automatic Stabilization?" Documento de trabajo del FMI Nro. 08/122. Washington, D.C.: FMI.
- Dolls, M., C. Fuest y A. Peichl. 2010. Automatic Stabilizers and Economic Crisis: U.S. vs. Europe. Documento de trabajo del NBER Nro. 16275 (agosto). Cambridge, MA: NBER.
- Espino, E. y M. González-Rozada. 2012. "Automatic Stabilization and Fiscal Policy: Some Quantitative Implications for Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo del BID. Washington, D.C.: BID. (De próxima publicación.)
- Fatás, A. e I. Mihov. 2001. "Government Size and Automatic Stabilizers: International and Intranational Evidence." *Journal of International Economics*, 55(1):3–28.
- . 2003. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion." *Quarterly Journal of Economics*, 118(4):1419–47 (noviembre).
- . 2008. "Fiscal Discipline, Volatility, and Growth." En: G. E. Perry, L. Servén y R. Suescún (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2011. "Fiscal Policy as a Stabilization Tool." Artículo preparado para la 56ª Conferencia Económica de la Federal Reserve Bank of Boston, Long-Term Effects of the Great Recession, 18–19 de octubre, Boston.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009a. *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere: Crisis Averted—What's Next?* Washington, D.C.: FMI.

- . 2009b. *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere: Stronger Fundamentals Pay Off*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2012. *World Economic Outlook Database*. Washington, D.C.: FMI.
- Frankel, J. A., C. A. Végh y G. Vuletin. 2011. “On Graduation from Fiscal Procyclicality.” Documento de trabajo del NBER Nro. 17619. Cambridge, MA: NBER.
- Galí, J. 1994. “Government Size and Macroeconomic Stability.” *European Economic Review*, 38(1):117–32.
- García, G. 2012. “Instituciones fiscales para fortalecer las políticas anti-cíclicas y la sostenibilidad fiscal”. En BID (ed.), *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID.
- Gavin, M. y R. Perotti. 1997. “Fiscal Policy in Latin America.” En: B. S. Bernanke and J. J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1997*, Vol. 12. Cambridge, MA: MIT Press.
- Girouard, N. y C. André. 2005. “Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries.” Documento de trabajo, Departamento de Economía OCDE Nro. 434. París: OCDE.
- González A. y R. Ossowski. 2012. “Manna from Heaven: The Impact of Non-renewable Resource Revenues on Other Revenues of Resource Exporters in Latin America and the Caribbean.” Washington, D.C.: BID. (Documento sin publicar).
- Hnatkovska, V. y N. Loayza. 2004. “Volatility and Growth.” Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas Nro. 3184. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Izquierdo, A. y E. Talvi. 2008. “All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America’s Recent Macroeconomic Performance. Banco Interamericano de Desarrollo.” Washington, D.C. BID. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?displaytype=&pub_id=B%2D628. (Consultado en julio de 2012.)
- Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart y C. A. Végh. 2004. “When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies.” Documento de trabajo del NBER Nro. 10780. Cambridge, MA: NBER.
- Koren, M. y S. Tenreyro. 2007. “Volatility and Development.” *Quarterly Journal of Economics*, 122(1):243–87.
- Loayza, N., R. Rancière, L. Servén y J. Ventura. 2007. “Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction.” *World Bank Economic Review*, 21(3):343–57 (octubre).

- Machado, R. y J. Zuloeta. 2012. "The Impact of the Business Cycle on Tax Revenue Elasticities in Latin America." Washington, D.C.: BID. (Documento sin publicar.)
- Medina, L. 2010. "The Dynamic Effects of Commodity Prices on Fiscal Performance in Latin America." Documento de trabajo del FMI Nro. 10/192. Washington, D.C.: FMI.
- Mohanty, M. S. y F. Zampolli. 2009. "Government Size and Macroeconomic Stability." *BIS Quarterly Review*,:55–68 (diciembre).
- Stock, J. y M. Watson. 2003. "Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations." FRB Kansas City Symposium, Jackson Hole, Wyoming, 28–30 de agosto.
- Suescún, R. 2008. "The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America." En: G. E. Perry, L. Servén y R. Suescún (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Talvi, E. y C. A. Végh. 2005. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy." Documento de trabajo del NBER Nro. 7499. Cambridge, MA; NBER.
- Ter-Minassian, T. 2010. "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-Based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper." Documento de trabajo del BID Nro. 157. Washington, D.C.: BID.
- Végh, C. A. y G. Vuletin. 2012. "How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?" Documento de trabajo del NBER Nro. 17753. Cambridge, MA: NBER.
- Villafuerte, M., P. López-Murphy y R. Ossowski. 2010. "Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies for Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo del FMI Nro. 10/251. Washington, D.C.: BID.
- Vladkova Hollar, I. y J. Zettelmeyer. 2008. "Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved?" Documento de trabajo del FMI Nro. 08/137. Washington, D.C.: FMI.
- Wolf, H. 2005. "Volatility: Definitions and Consequences." En: J. Aizenman y B. Pinto (eds.), *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Woo, J. 2009. "Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy?" *The Review of Economics and Statistics*, 91(4):850–70 (noviembre).

4 Cuidado con la informalidad

Las palabras “impuestos” e “informalidad” suelen aparecer juntas, y con razón. En su definición más aceptada actualmente, son informales los individuos o empresas que no cumplen con las obligaciones tributarias regulares (y otras regulaciones). La informalidad puede perjudicar la recaudación tributaria, pero sus consecuencias no acaban ahí. Los trabajadores informales que no están cubiertos por sistemas de seguridad social carecen de protección contra los riesgos de enfermedad e inseguridad económica en la vejez, y posiblemente no gocen de los otros beneficios que reciben sus pares empleados formalmente. Entre tanto, las empresas que operan en el sector informal tienden a funcionar en una escala muy pequeña, lo que en la práctica elimina los riesgos de sanciones. Sin embargo, funcionar en una escala muy reducida puede implicar sacrificios en materia de productividad y quizá limite el acceso a los recursos productivos, desde el crédito hasta la tecnología. Por lo tanto, la informalidad tiene costos para la economía y la sociedad que van mucho más allá de la pérdida de ingresos fiscales.

Para los individuos o las empresas, la posibilidad de no pagar impuestos es una motivación importante para operar en el sector informal. Sin embargo, las causas de este fenómeno son mucho más complejas. A la informalidad pueden contribuir factores que abarcan desde los niveles de educación y las estructuras familiares de los trabajadores hasta el papeleo y los trámites requeridos por los gobiernos para el registro de una empresa. Por lo tanto, la simple reducción o eliminación de determinados impuestos no llevaría a disminuir sustancialmente la informalidad.

Como se señala en este capítulo, a pesar de que hay evidencia de que la tributación puede contribuir a la informalidad, las pruebas empíricas son menos concluyentes en relación con qué tipos de impuestos tienen efectos relativamente más dañinos. Este capítulo discurre como si fuera un juicio,

donde los acusados del crimen de la informalidad son distintos tipos de impuestos. Primero se presentan los indicios que hacen presumir que los impuestos pueden ser culpables. Luego sigue la investigación del forense que busca las pruebas detalladas en el terreno. Y se concluye con un veredicto tentativo, dadas las limitaciones de las pruebas, y con algunas recomendaciones sobre cómo proceder en el diseño de los impuestos teniendo en cuenta sus posibles efectos sobre la informalidad.

¿Por qué preocuparse por la informalidad?

Conceptualmente, la informalidad se puede definir como la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias habituales y otras regulaciones. Aunque a veces se las considera sinónimos, la informalidad y la ilegalidad no son lo mismo. Todas las empresas *formales* son legales, puesto que cumplen con el código tributario.¹ Pero no todas las empresas informales son ilegales, dado que el propio código tributario puede eximir a algunas empresas de las obligaciones tributarias habituales impuestas a otras. Por ejemplo, en la mayoría de los países, las contribuciones a la seguridad social son obligatorias para los trabajadores asalariados pero no para los trabajadores independientes o no remunerados en empresas familiares (que entonces serán consideradas informales, pero no ilegales). También es importante destacar que todos los países de América Latina —con la excepción de El Salvador, Panamá y Venezuela— han establecido regímenes tributarios simplificados para las pequeñas empresas en lugar del código tributario habitual en lo que respecta al impuesto a las sociedades y a los impuestos al valor agregado (IVA) (y en Argentina y Brasil, también con respecto a las contribuciones a la seguridad social). Como se analiza en el capítulo 12, el umbral de tamaño para beneficiarse de sistemas tributarios simplificados suele ser muy alto: las empresas con ingresos brutos de hasta 15,9 veces el ingreso per cápita en México, y hasta 9,7 veces el ingreso per cápita en Colombia, se benefician del sistema tributario simplificado. Los pagos reales de impuestos de los individuos y empresas en estos regímenes son sumamente bajos: por ejemplo, más de 3,6 millones de contribuyentes en los regímenes simplificados en México (también conocidos como Regímenes de Pequeños Contribuyentes o Repecos), pagan apenas un 0,02% del producto interno bruto (PIB) en impuestos. Evidentemente,

también hay numerosas empresas que no cumplen con sus responsabilidades fiscales y, por lo tanto, también son ilegales. A partir del censo económico de México, Busso, Fazio y Levy (2012) calculan que dos terceras partes de todas las empresas registradas en el censo son informales pero legales (en conjunto, representan el 35% de todos los trabajadores), mientras que un 23% de todas las empresas contratan trabajadores ilegalmente (que representan el 20% de todos los trabajadores).²

La posibilidad de no pagar impuestos (ya sea legalmente o no) vuelve más viables económicamente a las unidades de producción más pequeñas, que por lo tanto pueden ocupar más trabajadores. Por consiguiente, la informalidad reduce el impacto directo de los impuestos en el empleo y en los niveles salariales, pero crea otros efectos. Los trabajadores que optan por un empleo informal pagarán menos impuestos pero tendrán menos seguridad en el empleo y condiciones de trabajo inferiores a las de sus pares en el sector formal (BID, 2003, capítulo 7). Cabe señalar además que la opción de informalidad implica que los impuestos tienen efectos perjudiciales en la productividad porque las empresas más pequeñas son menos productivas (Levy, 2008). Como muestran Busso, Fazio y Levy (2012), la informalidad, no la ilegalidad, es el factor relacionado con una menor productividad. La misma cantidad de capital y trabajo asignada a empresas legales y formales en México es un 50% más productiva que si se asigna a las empresas que también son legales, pero informales.

Lamentablemente, son escasos los datos precisos sobre la informalidad en América Latina y el Caribe. México es el único país en la región que tiene datos relativamente precisos sobre el número de empresas y trabajadores informales. Debido a esta falta de datos, los estudios tienden a utilizar información sobre el tamaño de las empresas, considerando que los trabajadores informales son todos aquellos que se desempeñan de manera independiente o en empresas con menos de 10 trabajadores (o algún otro número arbitrario). Se trata de una aproximación más bien rudimentaria, que por supuesto limita la comprensión de la informalidad.

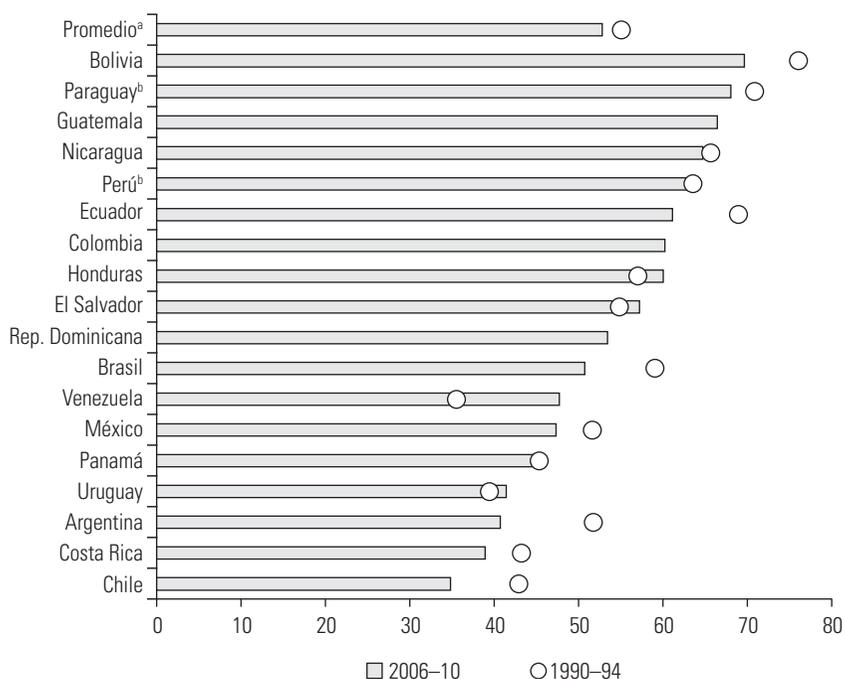
Los indicios

Más de la mitad de los trabajadores de América Latina trabaja independientemente o en pequeños establecimientos con menos

de 10 empleados y, por lo tanto, se puede considerar informal. En promedio, en los 18 países de América Latina estudiados, la tasa de informalidad medida por este método fue del 52,8% en promedio entre 2006 y 2010. En países con niveles de ingreso menores, como Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, dos de cada tres trabajadores son informales. Colombia y Ecuador también tienen tasas por encima del 60%. Sólo Chile y Costa Rica tienen tasas de informalidad inferiores al 40% (gráfico 4.1).

A pesar de que la informalidad está muy extendida, es importante reconocer que desde comienzos de la década de 1990 ha tendido a descender en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México. Solamente en El Salvador, Honduras, Uruguay y Venezuela es apreciablemente más alta en la actualidad.

Gráfico 4.1 Informalidad, 1990–94 y 2006–10
(porcentaje del total de empleo)



Fuente: Cálculos propios basados en encuestas a los hogares procesadas por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

^a Los promedios no incluyen Colombia, República Dominicana ni Guatemala.

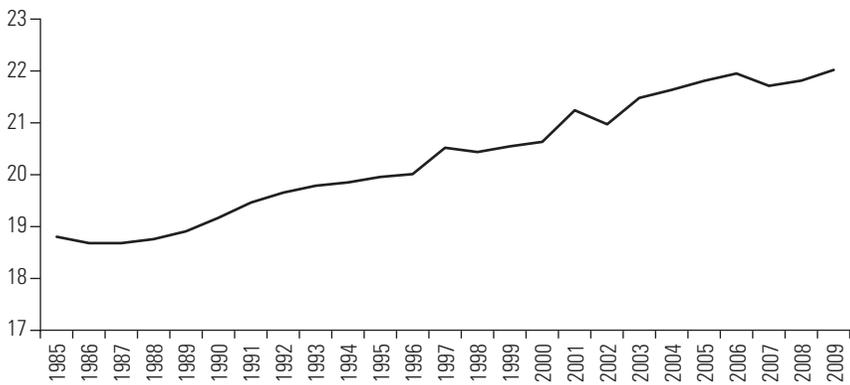
^b El primer dato para Paraguay y Perú es de 1997.

Hay diversos indicios que sugieren que los impuestos han contribuido a estas elevadas tasas de informalidad laboral. Los impuestos a la nómina constituyen el aspecto más visible, y en muchos países el más discutido, de las distintas cargas que pueden gravar a los trabajadores. Aunque su componente más destacado lo conforman las contribuciones a la seguridad social, los impuestos a la nómina incluyen también otras contribuciones y recargos para diversos fines.

La tasa promedio de contribuciones a la seguridad social (pagadas por los trabajadores y las empresas para los programas de pensiones y salud) se ha elevado en forma continua desde mediados de los años ochenta, cuando era inferior al 19%, hasta fines de la década de 2000, cuando había llegado al 22% (gráficos 4.2 y 4.3).³

Los salarios mínimos se han combinado con la suba de los impuestos sobre la nómina para aumentar significativamente el costo laboral de los trabajadores de salarios medios y bajos en las empresas formales, sobre todo desde mediados de los años noventa. El salario mínimo promedio de la región estuvo relativamente estable, en aproximadamente US\$200 mensuales (según la paridad del poder adquisitivo, PPA, de 2000), desde comienzos de los años ochenta hasta mediados de los años noventa. Desde entonces, se ha ido incrementando de manera sostenida hasta llegar a los niveles actuales de más de US\$400 mensuales

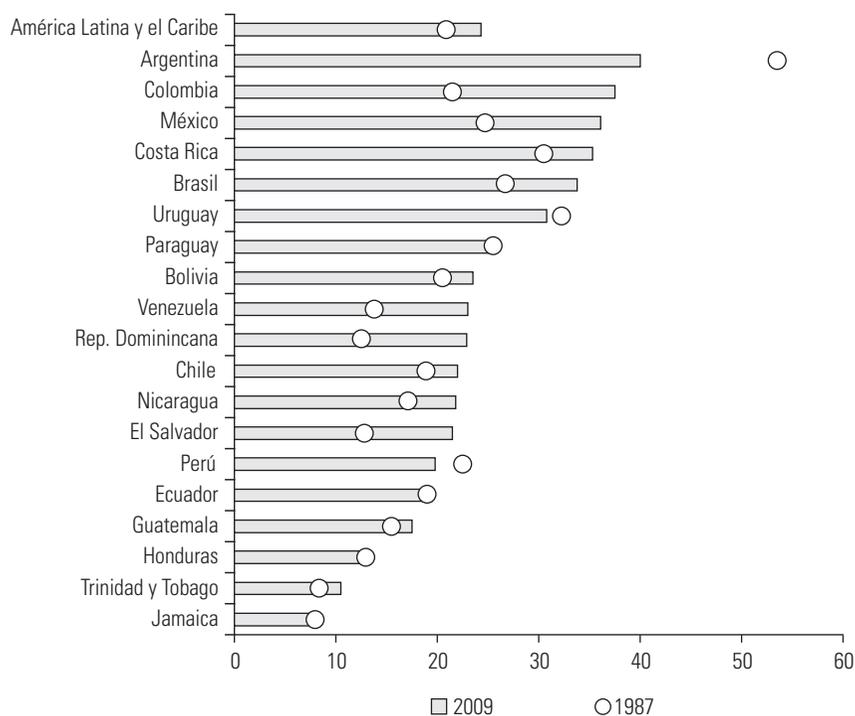
Gráfico 4.2 Tasas de contribuciones a la seguridad social, promedio para América Latina y el Caribe, 1985–2009 (porcentaje de los salarios)



Fuente: Lora y Fajardo (2012b).

Nota: Véase la lista de países del gráfico 4.3.

Gráfico 4.3 Contribuciones a la seguridad social y otros impuestos sobre la nómina, 1987 y 2009 (tasas como porcentaje de los salarios)



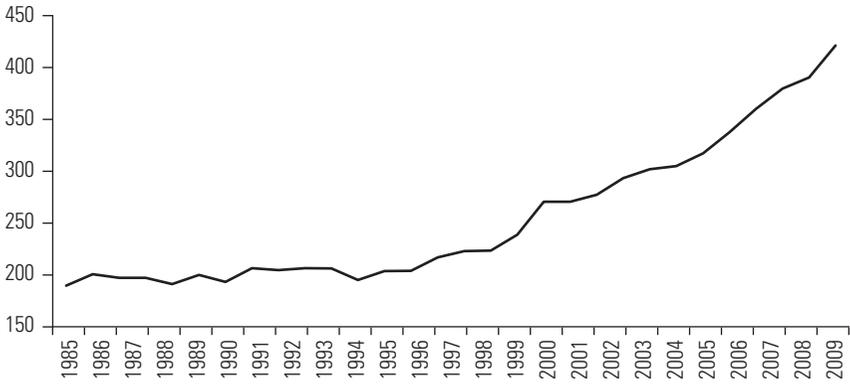
Fuente: Lora y Fajardo (2012b).

(gráfico 4.4). El aumento del salario mínimo en términos reales ha sido común a prácticamente todos los países de la región, aunque se ha producido a diferentes velocidades (gráfico 4.5).

Los incrementos del salario mínimo no arrojarían como resultado costos laborales más altos ni cargas tributarias más elevadas por unidad de producto si hubiera aumentos concomitantes en la productividad. Sin embargo, en general, la productividad laboral ha quedado retrasada en relación con la suba combinada de los salarios mínimos y los impuestos sobre la nómina (Lora y Fajardo, 2012b).⁴

Por consiguiente, combinados con las disposiciones sobre los salarios mínimos y otras regulaciones, las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos sobre la nómina han contribuido a aumentar los costos laborales de las empresas formales y, por esto, podrían ser en parte responsables de los altos niveles de informalidad.⁵

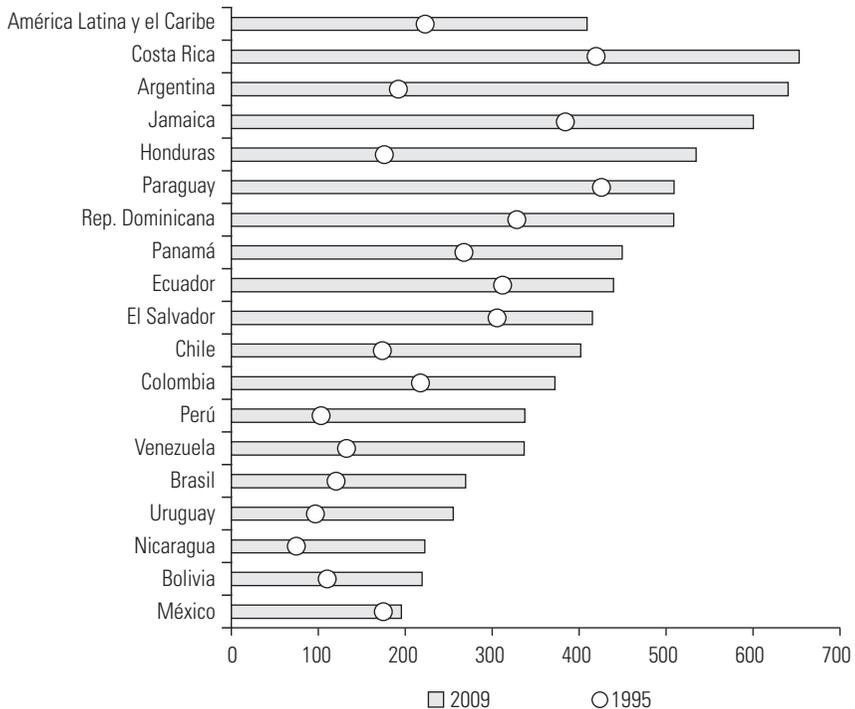
Gráfico 4.4 Salario mínimo mensual real, promedio de América Latina y el Caribe, 1980–2009 (dólar estadounidense según paridad del poder adquisitivo, 2000)



Fuente: Lora y Fajardo (2012b).

Nota: Véase la lista de países del gráfico 4.5.

Gráfico 4.5 Salario mínimo real, 2009 y 1995 (dólar estadounidense según paridad del poder adquisitivo, 2000)



Fuente: Lora y Fajardo (2012b).

Una comparación entre los impuestos totales sobre el trabajo y los impuestos sobre el capital revela un sesgo antilaboral en las estructuras tributarias de América Latina y el Caribe. Como se indica en el capítulo 1, los tipos impositivos *efectivos* sobre el trabajo son casi el doble de los tipos aplicados al capital en Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela. En Bolivia, Chile y México las cargas fiscales sobre el trabajo y el capital son más parecidas. Sólo en Honduras la carga impositiva sobre el capital es superior a la carga sobre el trabajo. Este sesgo antilaboral de los impuestos puede contribuir a la informalidad laboral si el alto costo relativo del trabajo con respecto al capital desalienta a las empresas formales en la creación de empleo y lleva a los trabajadores a aceptar empleos en pequeños establecimientos donde pueden evadir impuestos.

Otro indicio de que los impuestos pueden ser en parte causantes de la informalidad laboral es la importancia creciente del IVA como recurso tributario. Como se detalló en el capítulo 1, actualmente casi una tercera parte de los ingresos tributarios provienen del IVA, pues este impuesto ha sido adoptado por casi todos los países de la región y su tasa básica ha aumentado del 12,1% en 1985 (en los 13 países con IVA) al 14,8% en 2009 (en 18 países). A pesar de que el IVA como sistema de recaudación tiene virtudes en comparación con otros impuestos que serán tratados en este capítulo, ofrece una ventaja de costos para las pequeñas unidades de producción que pueden evitar el pago (ya sea porque evaden el impuesto o porque se benefician de los sistemas simplificados mencionados anteriormente).

Por consiguiente, hay motivos suficientes para creer que las estructuras tributarias pueden tener algo que ver con la existencia de las altas tasas de informalidad que existen en la región. Sin embargo, los indicios presentados hasta ahora no son suficientes para declarar culpables a los impuestos. En el resto de este capítulo se aprovechan diversos estudios empíricos que han intentado responder en forma rigurosa a la pregunta: ¿son culpables los impuestos de la informalidad?

El principal sospechoso: los impuestos sobre la nómina

A pesar de que los impuestos sobre la nómina se mencionan más a menudo que cualquier otro impuesto como posibles culpables de la informalidad,

la evidencia necesaria para sostener esta acusación es sorprendentemente escasa. Dos de los pocos estudios concluyentes sobre el tema se refieren a Colombia, donde los impuestos y los recargos sobre la nómina han aumentado considerablemente desde 1980. Uno de ellos (Mondragón-Vélez, Peña y Wills, 2010) llegó a la conclusión de que un aumento de 10 puntos porcentuales en los impuestos sobre la nómina (y otros costos laborales no salariales) incrementaba la informalidad en un 8%.⁶ El otro (Kugler y Kugler, 2009), que se centra en las empresas manufactureras, descubrió que un aumento de 10 puntos en los impuestos sobre la nómina disminuía el empleo formal entre un 4% y un 5%.⁷ Según una evaluación exhaustiva de los efectos laborales de los impuestos en 15 países de América Latina, los cambios en las tasas de los impuestos sobre la nómina desde comienzos de los años noventa no han tenido un impacto claro en la informalidad, medida como el porcentaje de los trabajadores en situación de autoempleo o en establecimientos con menos de 10 trabajadores (Lora y Fajardo, 2012a).

¿Cómo se explica esto? ¿Significa acaso que los impuestos sobre la nómina no influyen en la conducta de los trabajadores o de las empresas? Es evidente que no, pero las reacciones de los trabajadores o de las empresas son algo más complejas de lo que predice implícitamente la teoría, es decir: que cualquier impuesto sobre la nómina crea informalidad.

Para entender cómo reaccionan los trabajadores, primero es necesario preguntarse si estos creen que están recibiendo algún beneficio por pagar impuestos sobre la nómina. Estos “impuestos” incluyen las contribuciones a los sistemas de seguridad social, que les dan derecho a los servicios de salud y a una pensión en la vejez. También incluyen otras contribuciones que les dan acceso a servicios de guardería, programas de capacitación laboral o préstamos hipotecarios. Si los trabajadores consideran que los beneficios que reciben tienen exactamente el mismo valor que los impuestos sobre la nómina que ellos y sus empleadores pagan conjuntamente, entonces no habrá motivos para evadir el pago. Bajo estas condiciones hipotéticas no habría cambios en el empleo ni en la informalidad. Los trabajadores recibirían simplemente un salario bruto (incluidos los impuestos sobre la nómina) como si esos impuestos y beneficios no existieran. En otras palabras, estarían utilizando parte de su salario para comprar servicios de salud, pensiones y otros beneficios que les ofrecerían los impuestos sobre la nómina.

Como es natural, esto rara vez ocurre en la realidad. En general, los trabajadores latinoamericanos valoran los beneficios sólo en parte (posiblemente el 60% o menos del valor de los impuestos sobre la nómina que tienen que pagar).⁸ Por lo tanto, algunos trabajadores no estarán dispuestos a asumir toda la carga de estos impuestos, y o bien tratarán de evadir el pago volviéndose hacia la economía informal o pedirán a la empresa que aumente ligeramente su salario para compensar la diferencia.

Sin embargo, la manera de valorar los beneficios puede variar mucho de acuerdo con el impuesto en cuestión, las condiciones y el beneficiario. Por ejemplo, es probable que para los trabajadores resulte poco atractivo pagar los impuestos sobre la nómina cuando estos se utilizan para financiar programas generales que benefician a los que no pagan impuestos, como lo han constatado los estudios realizados en México y Colombia (Levy, 2008; Camacho, Conover y Hoyos, 2009). En estos casos, hay un doble motivo para convertirse en informal: dejar de pagar los impuestos sobre la nómina y beneficiarse de programas subvencionados para los trabajadores informales. Sin embargo, no hay una base suficiente para ampliar estos resultados a todos los impuestos sobre la nómina o a todos los países.

Como se ha indicado, en promedio, para 15 países de América Latina entre 1990 y 2009, los numerosos cambios que han experimentado los impuestos sobre la nómina en una u otra dirección (un total de 80) no han afectado a las tasas de informalidad. No obstante, teniendo en cuenta las contribuciones a la seguridad social para la salud, por separado, el estudio de Lora y Fajardo (2012a) llegó a la conclusión de que, en lugar de aumentar la informalidad (como era de esperarse si sus beneficios estuvieran infravalorados), las contribuciones más altas estaban asociadas a aumentos en la participación laboral y el empleo, sobre todo en el caso de los trabajadores con bajos niveles de escolaridad, lo cual da a entender que estos trabajadores atribuyen un gran valor a su derecho a un seguro médico.⁹ Aun así, incluso los otros impuestos sobre la nómina, que pueden generar menos beneficios, no parecen aumentar la informalidad, quizá porque reducen la participación laboral de ciertos grupos o debido a otros motivos que no se entienden bien.

Es muy posible que no pueda aplicarse un patrón común a todos los países, dado que la reacción de los trabajadores y las empresas ante impuestos sobre la nómina más altos puede depender de factores como la eficacia

de la administración tributaria, los patrones de conducta de los contribuyentes y el respeto por la ley, la severidad de las regulaciones de contratación y despido y, en general, el costo para los trabajadores y las empresas de operar en unidades de producción de pequeña escala que funcionan ajenas a las regulaciones.

Como conclusión, aunque la evidencia para declarar a los impuestos sobre la nómina culpables de aumentar la informalidad resulta insuficiente, el problema de estos impuestos es potencialmente menor cuando generan beneficios individuales para los trabajadores que cuando se los utiliza para financiar programas para el beneficio general o, peor aún, cuando subvencionan indirectamente a los trabajadores informales. Debe mencionarse además que las oportunidades de un empleo formal para ciertos grupos de trabajadores, sobre todo las mujeres y los jóvenes, son más sensibles ante el incremento de los costos laborales generado por los impuestos sobre la nómina cuando esos aumentos no proveen beneficios individuales.

El segundo sospechoso: el IVA

El segundo sospechoso es el IVA. A primera vista, constituye una mejor opción tributaria que los impuestos sobre la nómina porque es más difícil de evadir y porque induce menos a las empresas a cambiar sus patrones de inversión, producción y empleo. Por estos motivos, se considera deseable reemplazar a los impuestos sobre la nómina, parcial o completamente, con un IVA más alto (Antón, Hernández y Levy, 2012). Sin embargo, como cualquier otro impuesto, el IVA puede animar a ciertas empresas a desplazarse al sector informal. Es importante entender las circunstancias bajo las cuales este efecto tiende a ser más marcado.

El rasgo distintivo del IVA, comparado con el impuesto a las ventas tradicional, es que se cobra sobre el valor agregado en cada etapa de producción y distribución de los bienes de consumo. Este rasgo lo hace menos distorsionador que los impuestos sobre el volumen de negocios u otros impuestos que se cobran sólo en algunas etapas, sobre algunos bienes o algunos tipos de ingresos. El IVA también es un instrumento eficaz para recaudar ingresos, sobre todo en economías con algún grado de informalidad, porque las empresas tienen un incentivo para pedir a sus proveedores

recibos detallados, con el objeto de deducir de su propia factura del IVA la parte ya pagada por sus proveedores. En los países en desarrollo, donde la informalidad es rampante y las capacidades fiscales son escasas, el carácter auto reforzante del IVA cobra atractivo para los gobiernos y las administraciones tributarias, lo cual sin duda ha contribuido a su adopción creciente en todo el mundo, ya que en 1990 lo tenían 47 países y actualmente existe en más de 140 (Bird y Gendron, 2007; Keen y Lockwood, 2010).

Sin embargo, el IVA puede estimular una mayor informalidad y tener otros efectos en el mercado laboral, temas que hasta hace poco habían sido en gran parte ignorados por la literatura económica.¹⁰ El IVA puede generar informalidad, como cualquier otro impuesto, porque implícitamente otorga una ventaja de costo a las empresas que pueden escapar al ámbito de la administración tributaria. Ya que las empresas más pequeñas tienen más probabilidades de no ser detectadas si no pagan los impuestos, algunas empresas deciden convertirse (total o parcialmente) en informales funcionando en una escala más pequeña, aunque esto seguramente implique una pérdida de productividad. En parte como resultado de estas dos fuerzas opuestas, las empresas más productivas operan en el sector formal, y las empresas menos productivas operan en el sector informal, como se observa en la práctica.¹¹ A su vez, esto afecta a los trabajadores, cuyos salarios pueden disminuir como resultado de la menor productividad de las empresas más pequeñas, y quienes podrían quedar sin cobertura de seguridad social debido al estatus informal de estas empresas más pequeñas.¹²

Esto no significa que las empresas informales puedan evadir completamente el IVA porque los impuestos pagados por sus proveedores (formales) de insumos no pueden ser transferidos a sus clientes (Keen, 2008).¹³ Si el cumplimiento tributario es incompleto debido a la informalidad, las empresas que se ubican al final de la cadena se enfrentan a una disyuntiva, dado que la mayor evasión en las empresas en puntos anteriores de la cadena productiva implica precios de insumos más bajos pero también menores derechos de crédito tributario.¹⁴ Por lo tanto, el método de recaudación del IVA refuerza la relación entre las empresas formales pero también puede poner en marcha un mecanismo de transmisión de informalidad, es decir, la organización de la producción en pequeñas unidades, con mejores probabilidades de evadir el impuesto (así como otros impuestos). Dado que las compras a proveedores informales no generan derechos

de crédito fiscal y los compradores informales no pueden utilizar los pagos de impuestos de los proveedores formales, las empresas informales tienen el incentivo de tratar con otras empresas informales.

Los datos de aproximadamente 48.000 pequeñas empresas en Brasil demuestran que las diversas medidas de formalidad de los proveedores y compradores están correlacionadas con la formalidad de esas pequeñas empresas, lo cual viene a apoyar la hipótesis de que el IVA refuerza la informalidad (de Paula y Scheinkman, 2010). Sin embargo, la administración tributaria puede contrarrestar este proceso: los esfuerzos para aplicar la ley pueden influir en la transmisión de la evasión del IVA, como ha descubierto Pomeranz (2010) en un experimento aleatorio entre 2.800 empresas chilenas. En este experimento, se observó que la posibilidad de ser objeto de una auditoría induce a pagar el IVA, no sólo a las empresas que reciben la notificación de la auditoría, sino también a sus proveedoras. En su evaluación de los efectos de los impuestos en el empleo, Lora y Fajardo (2012a) encuentran evidencia de que los tipos más altos del IVA incrementan la informalidad: por cada punto porcentual de aumento en la tasa básica del IVA, la informalidad crece en 0,3 puntos porcentuales.¹⁵

Por consiguiente, existe evidencia de que las tasas de IVA más altas pueden llevar a algunas empresas a funcionar informalmente. La evidencia no es lo bastante sólida para declarar al IVA culpable de la informalidad, pero sí lo es para analizar con cautela la propuesta, habitual en los círculos económicos, de que reemplazar los impuestos sobre la nómina con el IVA puede disminuir considerablemente la informalidad. El logro de este resultado depende no sólo de la clase de impuestos sobre la nómina que se reemplacen, como se ha comentado más arriba, sino también de las posibilidades prácticas que tienen las empresas para funcionar en el sector informal sin incurrir en costos que superen el beneficio de evadir el IVA. Estos costos tienden a ser más altos para las empresas más grandes con lazos más estrechos con otras empresas formales que para las pequeñas y medianas empresas (PyME) que compran y venden a empresas informales. Las administraciones tributarias tienen que redoblar sus esfuerzos de inspección y de sanciones con respecto a estas empresas porque, como señalan los estudios, esas sanciones pueden contribuir a impedir que el IVA produzca más informalidad. Como se analiza en el capítulo 12, el régimen tributario simplificado para las pequeñas empresas no es el mecanismo más indicado para incorporarlas al sistema tributario, porque las

compañías que se benefician de estos esquemas pierden los incentivos para comprar insumos a otras empresas formales.

El tercer sospechoso: el impuesto a la renta de las empresas

El último sospechoso es el impuesto a la renta de las empresas. En principio, como ocurre con cualquier otro impuesto, modificar la tasa del impuesto a la renta de las empresas puede generar cambios en su comportamiento. Algunas empresas intentarán reducir su tamaño, o evitarán crecer, porque esto mejora sus probabilidades de evadir el impuesto. Pero este no es el único efecto, ni quizá tampoco sea el más importante: un impuesto sobre las ganancias podría alentar a las empresas a invertir menos y a emplear a menos trabajadores formales. O podría animarlas a invertir de manera diferente, por ejemplo: a utilizar tecnología que requiera menos capital y en su lugar utilizar más trabajo no calificado. Como resultado, los impuestos sobre las ganancias o los ingresos de las empresas pueden tener efectos diferenciados en el empleo formal de trabajadores calificados y no calificados.

La evidencia sobre los efectos laborales del impuesto a las sociedades es aún más limitada que la evidencia sobre los impuestos sobre la nómina y el IVA. En el mundo desarrollado, gravar las ganancias tiende a disminuir el empleo, si bien escasean los estudios empíricos sobre los efectos de la informalidad o sobre las posibilidades en el empleo de trabajadores con diferentes niveles de calificación.¹⁶ En el mundo en desarrollo, el caso de Chile ha atraído la atención, porque su sistema de impuestos a las sociedades ha experimentado múltiples cambios, sobre todo entre 1981 y 1996. Un estudio para ese período (Cerde y Larraín, 2010) descubrió que cada punto porcentual de aumento en la tasa del impuesto a las empresas disminuye la demanda laboral en un 0,2%. Guarda especial interés el efecto asimétrico de la tributación según el tamaño de la empresa. El impacto en la demanda laboral es considerablemente mayor en las grandes empresas que en las pequeñas, mientras que la demanda de capital es más sensible a los cambios en el impuesto a las sociedades en las pequeñas empresas (según los autores, posiblemente porque, al tener menos limitaciones de crédito, las empresas más grandes pueden cubrir fácilmente los altos costos de despedir a los trabajadores). Dado que la base de datos utilizada en este estudio

incluye sólo a las empresas registradas con más de 10 empleados, sus conclusiones no dicen nada sobre el impacto en el empleo en empresas con menos empleados, que se suele considerar un buen indicador de la informalidad. Sin embargo, un estudio que incluyó a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe a comienzos de los años noventa (Loaiza, 1996) descubrió que efectivamente el tamaño del sector informal¹⁷ depende positivamente del tipo máximo del impuesto a las empresas y que el efecto es más grande en países con instituciones de gobierno débiles.¹⁸

A partir de los cambios en las tasas del impuesto a la renta de las empresas en 15 países de América Latina entre 1990 y 2009 (un total de 56), Lora y Fajardo (2012a) hallaron evidencia de que los trabajadores de baja calificación y alta calificación se ven afectados de manera diferente. Para los primeros, el efecto de un impuesto más alto es la *reducción* de la informalidad (lo cual implica una *sustituibilidad* muy alta con el capital). Sus estimaciones econométricas indican que por cada punto porcentual de aumento en la tasa del impuesto, la informalidad entre los trabajadores con estudios básicos disminuirá 0,12 puntos porcentuales. Debido a la complementariedad entre capital y trabajo calificado, se podría esperar que una tasa más alta del impuesto generase más informalidad entre los trabajadores calificados. Aunque esto ocurre en cierta medida, la mayoría de los trabajadores calificados que pierden su empleo en empresas formales se convierte en desempleado o abandona la población económicamente activa. Resulta interesante indicar que estas pérdidas de empleo dependen directamente de la capacidad del gobierno para hacer respetar el código tributario: en un país con un nivel de eficacia gubernamental igual al promedio de la región, un aumento de un punto porcentual en las tasas del impuesto disminuye la tasa de empleo de los trabajadores altamente calificados en 0,2 puntos porcentuales, mientras que para un país con un nivel de eficacia gubernamental con una desviación estándar más alta, el mismo aumento del impuesto disminuye la tasa de empleo de los trabajadores altamente calificados en 0,44 puntos porcentuales. En resumen, según este estudio, las tasas más altas de impuestos a las empresas aumentan la demanda de trabajo no calificado y, por esta vía, tienden a reducir la informalidad. La demanda de trabajo altamente calificado disminuye, pero si la capacidad de hacer respetar el código tributario es sólida, el trabajo altamente calificado no podrá “ocultarse” en el sector informal y, por lo tanto, menguarán sus oportunidades de empleo.

Por lo tanto, la escasa evidencia a favor del impacto del impuesto a las empresas en la informalidad es inconsistente y no proporciona una base suficiente para sostener que estos impuestos sean una causa de la informalidad. Además, los impuestos a la renta de las empresas pueden disminuir la informalidad de los trabajadores no calificados, pero aparentemente a expensas de desperdiciar los talentos de trabajadores más calificados. Sin embargo, los pocos estudios que existen constatan de manera consistente que una buena administración tributaria puede limitar el efecto del impuesto a las sociedades en la informalidad.

Implicaciones de política

La informalidad sigue siendo uno de los desafíos mayores en América Latina y el Caribe. Esta socava claramente la base fiscal. Sin embargo, suscita inquietudes más allá de la recaudación de impuestos. Deja cerca del 50% de los trabajadores de la región sin acceso a la seguridad social y constituye un lastre para la productividad y las perspectivas económicas en el futuro.

Lamentablemente, “solucionar” la informalidad es mucho más complejo que simplemente “solucionar” el problema del diseño de los impuestos. La solución no estriba sólo en bajar algunos impuestos o reemplazar las contribuciones a la seguridad social y otros recargos sobre la nómina con mayores impuestos al valor agregado. Cada país requiere un análisis diferente, que debe tener en cuenta varias dimensiones del problema de la informalidad. Entre los factores que pueden limitar la creación del empleo formal y estimular la informalidad, cabe citar la falta de recursos crediticios y de capital, así como también los obstáculos para iniciar las actividades de las empresas formales nuevas, como señalan los informes del Banco Mundial *Doing Business*. Diversos factores por el lado de la oferta laboral también pueden influir en la informalidad, por ejemplo: la provisión de guarderías y otros servicios de apoyo que permiten a las mujeres con hijos menores aceptar empleos con horarios laborales rígidos, o la cobertura y calidad del suministro de los servicios públicos (agua, electricidad) y los servicios de transporte público que facilitan el trabajo fuera del hogar.

A menudo se ha encontrado culpables a los impuestos sobre la nómina de promover la informalidad. Sin embargo, la evidencia dista mucho de

ser concluyente. Estos impuestos plantean un problema potencialmente menor cuando generan beneficios individuales para los trabajadores que cuando financian programas de beneficio general o, peor aún, cuando subvencionan indirectamente a los trabajadores informales. Y los impuestos sobre la nómina que no generan beneficios valorados por los trabajadores pueden tener efectos perjudiciales más allá de la informalidad, como reducir los incentivos para participar en la fuerza laboral, algo que afecta de manera desproporcionada a mujeres y trabajadores jóvenes.

En cambio, el IVA normalmente ha sido absuelto de cualquier vínculo con la informalidad. Sin embargo, la propuesta, a menudo avanzada por los economistas, de reemplazar los impuestos sobre la nómina con el IVA para disminuir la informalidad, merece un examen más detallado. Alcanzar ese resultado depende no sólo de qué tipo de impuestos sobre la nómina se propone reemplazar, sino también de las posibilidades prácticas de que las empresas operen en el sector informal sin incurrir en grandes costos. Estos costos tienden a ser más altos para las empresas más grandes con relaciones estrechas con otras empresas formales que para las PyME que compran y venden a las empresas informales. En este sentido, los regímenes tributarios simplificados para las pequeñas empresas no funcionan adecuadamente como un aliciente para que las firmas se incorporen a la economía formal porque las que se benefician de estos esquemas pierden incentivos para comprar insumos de otras empresas formales.

Por último, los impuestos a la renta de las empresas han permanecido generalmente fuera de la discusión sobre la informalidad. Sin embargo, al encarecer el capital podrían animar a las compañías a contratar más trabajadores no calificados y, por esta vía, reducir la informalidad. Lamentablemente, este beneficio puede tener lugar a expensas de malgastar los talentos de trabajadores más calificados.

La evidencia es más concluyente en lo que respecta al rol de las administraciones tributarias. Como se ha indicado, cuando se trata de las PyME, las autoridades tributarias tienen que redoblar sus esfuerzos de inspección y de imposición de sanciones, con el fin de impedir que el IVA genere más informalidad. Una buena administración tributaria también es clave para disminuir los efectos de los impuestos a la renta de las empresas en la informalidad de los trabajadores altamente calificados.

Notas

- ¹ Sin embargo, en la práctica algunas empresas efectivamente pagan algunos impuestos pero no otros, o lo hacen de manera incompleta. No obstante, este caso es ignorado para facilitar la exposición.
- ² Busso, Fazio y Levy (2012) señalan que, además, casi el 50% de todos los trabajadores del sector privado no está registrado en el censo. La gran mayoría de estos trabajadores trabaja en empresas informales o están autoempleados.
- ³ En el componente de las pensiones, la relación entre contribución y beneficios se ha fortalecido en los cinco países que han adoptado sistemas de capitalización individual (Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana) y, en menor medida, en los seis países que han optado por sistemas mixtos o paralelos (Argentina —que volvió al sistema de reparto en 2008—, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay). Por consiguiente, las contribuciones más altas no conducen necesariamente a aumentos de igual magnitud en la carga que perciben los trabajadores.
- ⁴ Para un análisis más amplio de las implicaciones laborales de la legislación sobre salarios mínimos, véase BID (2003, capítulo 7).
- ⁵ Es importante destacar que los costos laborales incluyen otros costos, además de los salarios y diversos impuestos sobre la nómina. Los regímenes laborales de América Latina tienden a ofrecer a los trabajadores protección en diversos aspectos de su relación con el empleador, aparte del salario, incluidos los pagos por despido, horas extra y vacaciones pagadas. Para una comparación internacional de estas disposiciones, véase Botero et al. (2004). En BID (2003, capítulo 7) se abordan las consecuencias laborales de estas regulaciones.
- ⁶ Los autores también constatan que los costos laborales no salariales más altos están asociados a mayores transiciones del empleo formal al informal, y con transiciones más reducidas del empleo informal al formal.
- ⁷ De manera similar, un estudio para Turquía (Betcherman, Daysal y Pagés, 2010) llegó a la conclusión de que una disminución de las contribuciones a la seguridad social (que afectó a algunas provincias pero no a otras) aumentó el número de establecimientos registrados y el número de trabajadores empleados registrados. Un estudio a menudo citado sobre los efectos de los impuestos sobre la nómina es el de Heckman y

Pagés (2004), donde se señala que una subida de 10 puntos porcentuales en las contribuciones disminuye el empleo total en un 4,5% en un panel de países de América Latina. Sin embargo, una reducción del empleo total (o incluso *formal*) no implica un aumento de la informalidad.

- ⁸ Así se observa en el trabajo de Heckman y Pagés (2004). Lora y Fajardo (2012a) aportan una breve reseña de los estudios a nivel mundial sobre este tema.
- ⁹ El hecho de que aumente la participación implica que se deben haber utilizado las contribuciones más altas para mejorar los servicios y ampliar la cobertura, y que las contribuciones más altas pueden haberse visto acompañadas de otros esfuerzos administrativos y de diseño en esta dirección.
- ¹⁰ La reciente ola de artículos académicos sobre el tema incluyen: Piggott y Whalley (2001); Emran y Stiglitz (2005); Ahmad y Best (2012); Antón, Hernández y Levy (2012); y Bird y Smart (2012). Para una reseña de estos estudios, véase Lora y Fajardo (2012a).
- ¹¹ Bird y Smart (2012) desarrollan un modelo de equilibrio general que incorpora este supuesto. Levy (2008) y Pagés (2010) presentan evidencia de la sólida relación entre el tamaño de la empresa y la productividad en México y otros países de América Latina.
- ¹² Ahmad y Best (2012) construyen un modelo de equilibrio general teórico que tiene en cuenta tanto la decisión de los trabajadores de desplazarse entre la formalidad y la informalidad como la decisión de las empresas de dar informes de sus ventas y ganancias por debajo de lo real con el fin de evadir el IVA y otros impuestos de sociedades.
- ¹³ Keen (2008) utiliza un modelo de equilibrio general con informalidad y bienes intermedios para destacar la importancia de un rasgo del IVA enfatizado por los profesionales tributarios pero soslayado por los modelos sin bienes intermedios, a saber, que el IVA funciona en parte como un impuesto sobre las compras de los operadores informales en las empresas del sector informal. Sin embargo, el modelo muestra que una suba en la tasa del IVA reduce el producto agregado y aumenta la participación de la economía informal. Pero la consecuencia no es que los aranceles a las importaciones sean preferibles al IVA (como se señala en Emran y Stiglitz, 2005), porque es más eficiente utilizar una combinación de IVA e impuestos de retención que gravan diferencialmente los insumos de las empresas que no cumplen con el régimen tributario.

- 14 Véase Antón, Hernández y Levy (2012) para un modelo de equilibrio general que incorpora esta disyuntiva. Como lo demuestran estos autores, los tamaños relativos de los sectores dependen del grado de cumplimiento del IVA en cada sector, así como del grado de diferenciación de las tasas del IVA.
- 15 Lora y Fajardo (2012a) también llegan a la conclusión de que el IVA afecta de manera desigual a trabajadores con diferentes niveles de calificación. En términos generales, el IVA no tiene demasiado efecto sobre los trabajadores no calificados, pero sí sobre los calificados.
- 16 Al evaluar el efecto de la reforma fiscal de 1986 en Estados Unidos en la demanda laboral por parte de las empresas unipersonales, Carroll et al. (2000) llegan a la conclusión de que una disminución del 10% en el tipo del impuesto sobre la renta personal (de los propietarios) aumenta en un 12,1% la probabilidad de que una empresa (o el propietario) contrate a alguien y disminuye la tasa de crecimiento de la nómina salarial. Centrándose en la Unión Europea (UE), Bettendorf, van der Horst y De Mooij (2009) analizan el impacto del impuesto a las sociedades en el empleo y el desempleo, teniendo en cuenta rasgos específicos de los mercados laborales de los 17 países de la Zona del euro. Así, observan que un aumento del 0,5% en los ingresos por el impuesto a las sociedades genera un incremento de 0,2 puntos porcentuales en el desempleo y una reducción del 0,2% en la oferta laboral (como promedio para los 17 países).
- 17 El sector informal se define en el estudio “como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con los impuestos y regulaciones dictadas por el gobierno”.
- 18 Una continuación del trabajo de Loayza es Vuletin (2008), que incluye los impuestos de sociedades como parte de la variable de la carga tributaria causalmente relacionada con la informalidad. Vuletin llega a la conclusión de que la carga fiscal (el promedio entre el tipo máximo de impuesto sobre la renta personal y el impuesto a las sociedades) explica alrededor del 35% del tamaño total de la economía informal como promedio entre los 32 países en cuestión (29 de ellos de América Latina y el Caribe).

Referencias

- Ahmad, E. y M. Best. 2012. "Design and Financing of Social Programs in the Presence of Informality." Londres: London School of Economics and Political Science. Documento mimeografiado.
- Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2012. Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Betcherman, G., N. M. Daysal y C. Pagés. 2010. "Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey." *Labour Economics*, 17(4): 710–22 (agosto).
- Bettendorf, L., A. van der Horst y R. A. De Mooij. 2009. "Corporate Tax Policy and Unemployment in Europe: An Applied General Equilibrium Analysis." *The World Economy*, 32(9): 1319–47.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2003. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. Informe de progreso económico y social 2004. Washington, D.C.: BID.
- Bird, R. M. y P. P. Gendron. 2007. *The VAT in Developing and Transitional Countries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bird, R. M. y M. Smart. 2012. "Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value Added Taxes?" Documento de trabajo Nro. 12–06. Atlanta, GA: Georgia State University.
- Botero, J. C., S. Djankov, R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor." *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339–82.
- Busso, M., M. V. Fazio y S. Levy. 2012. "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." Documento de trabajo Nro. IDB-WP-341. Washington, D.C.: BID.
- Camacho, A., E. Conover y A. Hoyos. 2009. "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice Between Formal and Informal Employment." Documento del CEDE Nro. 18. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Carroll, R., D. Holtz-Eakin, M. Rider y H. S. Rosen. 2000. "Income Taxes and Entrepreneurs' Use of Labor." *Journal of Labor Economics*, 18(2): 324–51 (abril).
- Cerda, R. A. y F. Larraín. 2010. "Corporate Taxes and the Demand for Labor and Capital in Developing Countries." *Small Business Economics*, 34(2): 187–201 (febrero).
- Daude, C., y E. Fernández-Arias. 2010. "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo Nro. 41. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1817273> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817273>.
- de Paula, A. y J. A. Scheinkman. 2010. "Value-Added Taxes, Chain Effects, and Informality." *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4): 195–221 (octubre).
- Emran, M. S. y J. Stiglitz. 2005. "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries." *Journal of Public Economics*, 89(4): 599–623 (abril).
- Heckman, J. y C. Pagés (eds.). 2004. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Introducción. Chicago: University of Chicago Press.
- Keen, M. 2008. "VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries." *Journal of Public Economics*, 92(10–11): 1892–1906 (octubre).
- Keen, M. y B. Lockwood. 2010. "The Value Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics*, 92(2): 138–51 (julio).
- Kugler, A. y M. Kugler. 2009. "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia." *Economic Development and Cultural Change*, 57(2): 335–58.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Loayza, N. V. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45:129–62 (diciembre).
- Lora, E. y J. Fajardo. 2012a. "Employment and Taxes in Latin America: An Empirical Study of the Effects of Payroll, Corporate Income and Value-Added Taxes on Labor Outcomes." Documento de trabajo Nro. IDB-WP-334. Washington, D.C.: BID.

- . 2012b. “¿Hay un sesgo anti-laboral en los impuestos en América Latina?” Resumen de políticas Nro. IDB-PB-177. Washington, D.C.: BID.
- Mondragón-Vélez, C., X. Peña y D. Wills. 2010. “Labor Market Rigidities and Informality in Colombia.” *Economía*, 11(1): 65–101 (otoño).
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Piggott, J. y J. Whalley. 2001. “VAT Base Broadening, Self Supply, and the Informal Sector.” *American Economic Review*, 91(4): 1084–94 (septiembre).
- Pomeranz, D. 2010. “No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax.” Documento de mercado laboral. Cambridge, MA: MIT, Department of Economics.
- Vuletin, G. 2008. “Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean.” Documento de trabajo Nro. 08/102. Washington, D.C.: FMI.

5 Más ingresos propios para más desarrollo local

Los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe deben asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios para promover el desarrollo local y para atender la creciente demanda de infraestructura y servicios locales que surge de la continua urbanización.¹ La mayor responsabilidad fiscal es deseable por varias razones. Primero, conduciría a que las autoridades tengan mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política. 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.

América Latina presenta un desbalance notorio en la descentralización fiscal, lo cual restringe el potencial del desarrollo local. Mientras que el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total pasó del 20% en 1985 al 30% en 2009,² el porcentaje de ingresos propios recaudado por estos gobiernos permaneció estancado (alrededor del 10% del total nacional).³ Esta diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales genera desbalances fiscales verticales muy abultados en la mayoría de las economías, creando una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos nacionales a los locales —casi dos tercios de los ingresos subnacionales son transferencias que se reciben del gobierno nacional—, lo cual suscita vulnerabilidad e incertidumbre en las finanzas públicas locales.

Los pros y contras de la tributación subnacional

El federalismo fiscal reconoce los beneficios de otorgar autonomía a los gobiernos subnacionales para decidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos. Estos beneficios pueden agruparse en cuatro categorías, en las cuales se reconoce la conveniencia de que las decisiones de financiamiento y de gasto estén cerca de las comunidades locales en cuanto sea factible.

- *Asignación eficiente.* Conviene asignar a los gobiernos subnacionales aquellos impuestos y tasas que pueden administrar más eficientemente que el gobierno central. Por ejemplo, en el caso de los impuestos a la propiedad y a los vehículos automotores, los gobiernos subnacionales conocen y manejan mejor sus respectivas bases tributarias. Algo similar ocurre con las tasas por servicios, caso en el cual, además, los gobiernos subnacionales administran las actividades que estas financian.
- *Autonomía y predictibilidad presupuestal.* El financiamiento con ingresos propios puede asegurar a los gobiernos subnacionales ingresos suficientes y predecibles, en contraste con las transferencias, que suelen ser más volátiles (especialmente aquellas basadas en los recursos naturales). Una base tributaria más sólida permite preparar presupuestos más realistas y estables, así como también responder más adecuadamente a las necesidades de servicios e infraestructura urbana.
- *Rendición de cuentas.* La tributación subnacional también favorece la rendición de cuentas a la comunidad, dado que incentiva a los ciudadanos a ejercer control sobre el uso de los recursos. Al hacer más visible al electorado los costos de los servicios y de la inversión subnacional, presiona a los gobernantes para que reporten de forma más transparente la información de ingresos y gastos. A su vez, la transparencia promueve la mejora en la gestión fiscal y en la prestación de los servicios públicos locales.
- *Atención a preferencias de la comunidad.* Finalmente, por razones semejantes, la tributación subnacional conduce a que los recursos se asignen teniendo en cuenta de forma más cercana las preferencias de los ciudadanos.

A pesar de estos beneficios, existen obstáculos económicos, institucionales y políticos que limitan la recaudación de impuestos subnacionales.

- *Obstáculos económicos.* Las bases tributarias están distribuidas de forma distinta en el territorio, lo cual da origen a desigualdades entre unos gobiernos subnacionales y otros en cuanto a la capacidad de financiamiento y de provisión de bienes y servicios públicos. Además, las bases tributarias tienden a ser móviles al interior de un país, lo cual resta discreción recaudatoria a los gobiernos subnacionales y puede dar lugar a la competencia tributaria entre jurisdicciones.
- *Obstáculos institucionales.* La recaudación de impuestos subnacionales se ve limitada por las capacidades de las administraciones tributarias nacionales y por la reducida escala en la que operan muchas de ellas. También está restringida por los elevados costos de cumplimiento para los contribuyentes que operan en varias jurisdicciones, costos que aumentarían considerablemente sin un marco jurídico común y ciertas restricciones para reducir la heterogeneidad entre las legislaciones tributarias subnacionales.
- *Obstáculos políticos.* La recaudación de impuestos subnacionales está limitada por el control que ejercen los gobiernos centrales sobre las bases tributarias más importantes y por el poder que representa para ellos la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Por su parte, los gobiernos subnacionales rara vez están dispuestos a asumir los costos políticos y las dificultades administrativas que implica aplicar impuestos locales y responder en forma más directa a la ciudadanía por la asignación de los recursos públicos.

El balance entre los beneficios y los costos de la descentralización tributaria en cada país y momento necesariamente refleja estas condiciones económicas, institucionales y políticas. Estos factores inciden sobre la composición de los ingresos subnacionales entre recursos tributarios propios, impuestos compartidos y transferencias, así como también sobre el diseño de cada impuesto, tasa o contribución.

La descentralización fiscal y las finanzas de los gobiernos subnacionales

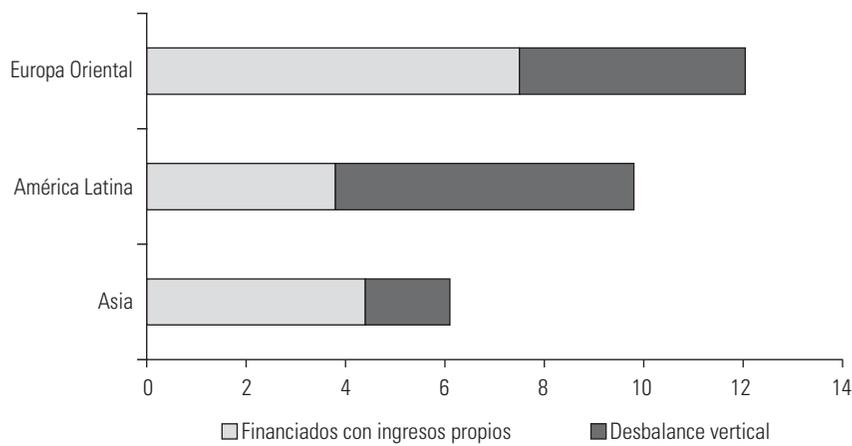
En América Latina los gastos de los gobiernos subnacionales exceden ampliamente sus ingresos propios, dejando como resultado desbalances

verticales que superan a los de otras regiones del mundo, pues equivalen a dos veces los de Europa Oriental y a más de tres veces los de Asia. Ello se debe tanto a que los gastos son mayores, como al hecho de que la recaudación tributaria subnacional en América Latina es muy baja (gráfico 5.1).

Algunos países con regímenes fiscales centralizados (Chile, El Salvador y Panamá) presentan desbalances de poca significación, de menos del 1% del producto interno bruto (PIB) en promedio para el período 2000–09 (gráfico 5.2). En contraste, los países con estructura federal que tienen procesos más maduros de descentralización fiscal (Argentina, Brasil y México) presentan brechas significativas, del orden del 8% del PIB. Menos abultados, pero aún sustanciales, son los desbalances de los países en etapas intermedias del proceso de descentralización.

Durante la década de 2000 se aceleraron los procesos de descentralización del gasto en algunos países, lo que se reflejó en mayores desbalances verticales, ya que la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales se quedó rezagada frente a esos procesos. En Bolivia, Ecuador y Perú, la diferencia entre los gastos y los ingresos de los gobiernos

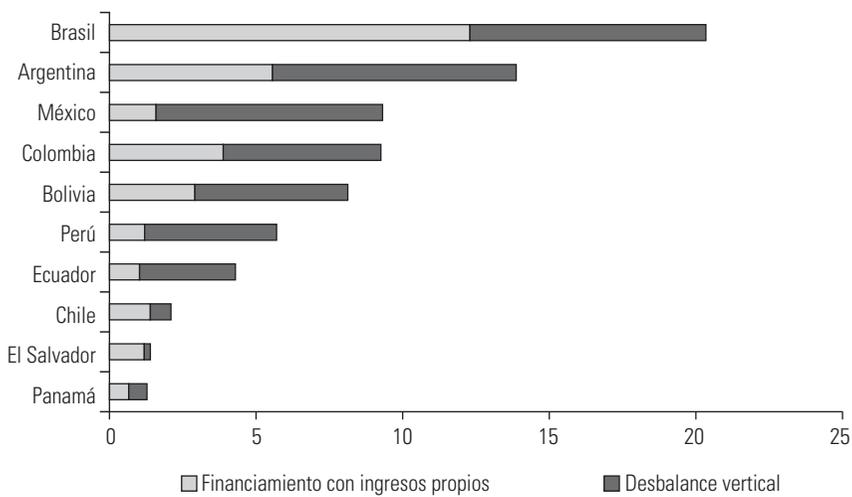
Gráfico 5.1 Tamaño y financiamiento del gasto del gobierno subnacional, regiones seleccionadas, 2009 (porcentaje del PIB)



Fuente: BID (2012), FMI (2011) y OCDE (2010).

Nota: América Latina: Argentina (2002, gobiernos locales), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá (2007) y Perú. Asia: Afganistán, Azerbaiyán, Armenia, Corea del Sur, Georgia, India (2008), Irán, Israel, Jordania, Kazajistán y Mongolia. Europa Oriental: Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Moldovia, Polonia, Rumania (2008), República Checa, República de Serbia y Ucrania.

Gráfico 5.2 Tamaño y financiamiento del gasto del gobierno subnacional, América Latina, 2000–09 (porcentaje del PIB)



Fuente: BID (2012).

Nota: Todos los cálculos son promedios simples. Los períodos varían para los siguientes países: Chile (2001–09), El Salvador (2004–07) y Panamá (2000–08).

subnacionales se duplicó entre comienzos y finales de la década. En contraste, Argentina, Chile y Panamá no experimentaron cambios significativos (cuadro 5.1).

Con la excepción de Brasil, los gobiernos subnacionales de los países donde ha avanzado relativamente más el proceso de descentralización del gasto son muy dependientes de las transferencias del gobierno central (gráfico 5.3). Esta situación es notoria en países donde una parte importante de los ingresos de los gobiernos centrales se deriva de recursos naturales, como Bolivia, México, Perú y Venezuela. Allí existe el riesgo de que las transferencias reproduzcan a nivel subnacional la fuerte inestabilidad de los ingresos fiscales nacionales.

El estado de los impuestos subnacionales

Incluso para los modestos estándares de la región, muchos países latinoamericanos tienen serias deficiencias en la recaudación tributaria subnacional, si se considera su nivel de ingreso per cápita (gráfico 5.4).

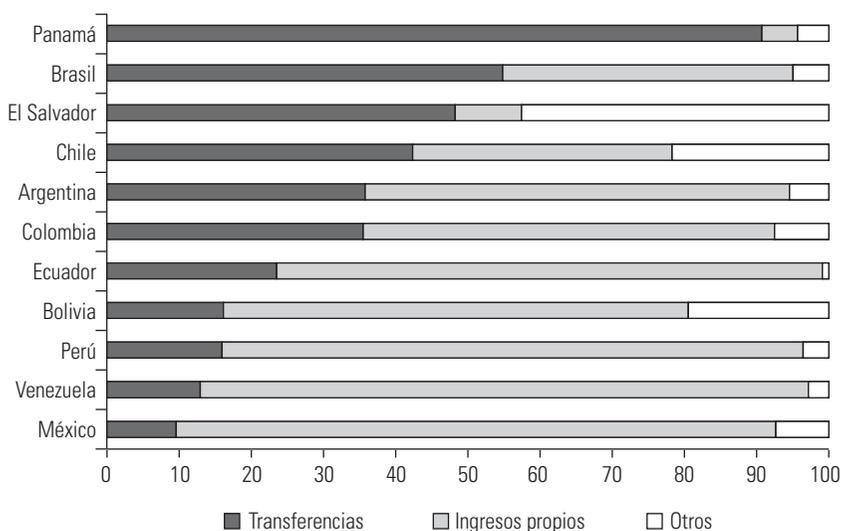
Cuadro 5.1 Tamaño y financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2000 y 2009 (porcentaje del PIB)

	Gasto		Recursos propios		Desbalance vertical	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Argentina	15,4	15,6	6,2	6,3	9,2	9,3
Bolivia	5,8	10,2	2,5	2,7	3,3	7,5
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1	7,2	8,4
Chile	2,3	2,2	1,6	1,3	0,7	0,9
Colombia	8,6	10,4	3,7	4,2	4,9	6,2
Ecuador	2,4	6,2	0,6	1,2	1,7	5,0
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5	0,2	0,3
México	7,6	10,6	1,1	2,0	6,4	8,6
Panamá	0,8	0,6	0,7	0,6	0,0	0,0
Perú	4,3	8,0	1,2	1,4	3,2	6,6

Fuente: BID (2012).

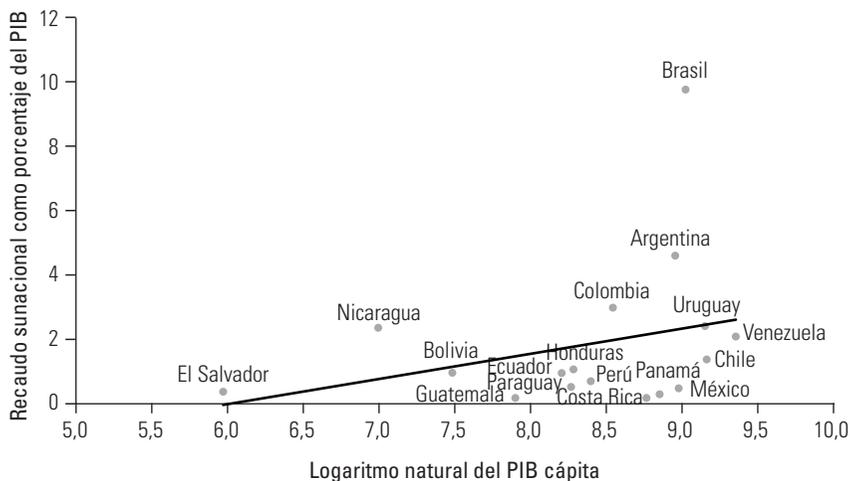
Nota: El desbalance vertical es la diferencia entre el gasto y los recursos propios.

Gráfico 5.3 Composición de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2000–09 (porcentaje)



Fuente: BID (2012).

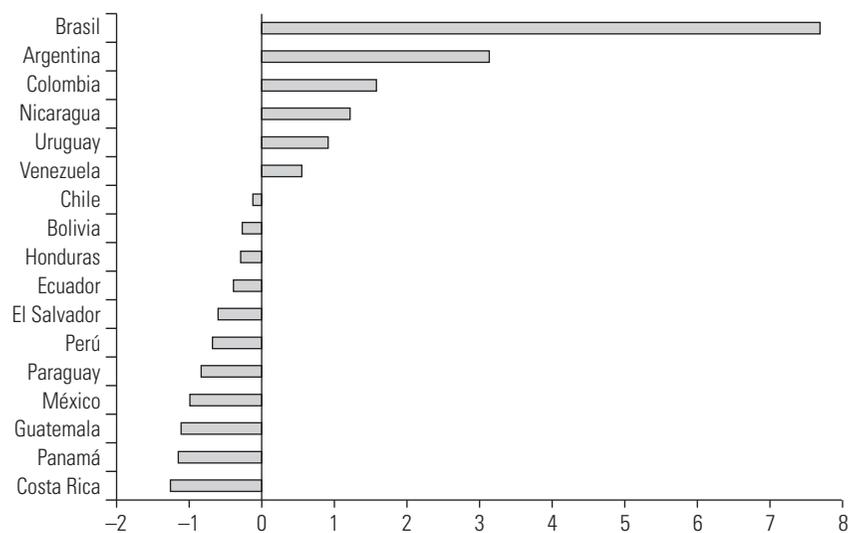
Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple. Los períodos difieren para los siguientes países: Chile (2001–09), El Salvador (2004–07) y Panamá (2000–08).

Gráfico 5.4 Recaudación tributaria subnacional y PIB per cápita, América Latina, 2009

Fuente: Estimaciones propias con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

Por ejemplo, el PIB per cápita mexicano y el brasileño son semejantes, pero la recaudación tributaria subnacional como proporción del PIB de Brasil es 20 veces mayor que la de México. Asimismo, Guatemala y Bolivia cuentan con un grado de desarrollo similar, pero la recaudación subnacional boliviana es cinco veces mayor que la guatemalteca. El gráfico 5.5 sugiere que, además de México y Guatemala, también Costa Rica y Panamá tienen un potencial inexplorado de recaudación tributaria subnacional cercano al 1% del PIB, mientras que El Salvador, Paraguay y Perú podrían elevar su recaudación subnacional en un 0,6%–0,8% del PIB para ponerse al nivel de sus pares latinoamericanos. Estas comparaciones son relevantes porque sugieren cuánto podrían avanzar en la recaudación local algunos países utilizando las facultades tributarias vigentes y emulando algunas experiencias exitosas de otros países.

La estructura tributaria subnacional en América Latina está concentrada en los impuestos a la actividad económica, lo cual genera distorsiones en diversos mercados de bienes y servicios (cuadro 5.2). Por ejemplo, en Argentina el impuesto sobre los ingresos brutos, que grava las ventas en todas las etapas y actividades, genera múltiple tributación (Artana y Templado, 2012). De forma semejante, en Colombia, el impuesto a la industria y al comercio genera doble tributación en el sector industrial (Zarama, 2005).

Gráfico 5.5 Brecha tributaria de los gobiernos subnacionales, América Latina, 2009 (porcentaje del PIB)

Fuente: Estimaciones propias con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

En Brasil el impuesto al consumo de mercancías y servicios (ICMS), gravamen de mayor recaudación, presenta una amplia dispersión de tasas efectivas entre bienes y servicios y entre circunscripciones. Esto ha provocado una “guerra fiscal” entre estados y altos costos administrativos para los contribuyentes (Ter-Minassian, 2012). En México, el principal ingreso de los estados, el impuesto a la nómina, causa distorsiones en el mercado laboral formal, incentivando la expansión del mercado laboral informal y afectando negativamente a la productividad y al desarrollo económico (Díaz-Cayeros y McLure, 2000).

En América Latina, la recaudación del impuesto a la propiedad es baja y excepto en Perú, donde ocupa el primer lugar en la generación de ingresos tributarios de los gobiernos locales, este impuesto tiene una contribución secundaria entre los ingresos propios subnacionales.

Por otra parte, hay un conjunto misceláneo de impuestos menores que, agrupados, pueden llegar a representar una fracción significativa de los ingresos subnacionales en varios países. Por ejemplo, en México el rubro de otros impuestos incluye los impuestos sobre las adquisiciones de bienes raíces y publicidad y una sobretasa a la nómina salarial. En Colombia las estampillas, los impuestos a las actividades deportivas y espectáculos,

Cuadro 5.2 Composición de los impuestos subnacionales, América Latina, 2000–09
(porcentaje)

País	Propiedad	Actividad económica	Remuneraciones	Vehículos	Transferencia de propiedad	Combustibles	Espectáculos	Juegos	Otros
Argentina	12,6	64,4	0	6,3	0	0	0	0	16,8
Brasil	5	84,6	0	5	1,6	0	0	0	3,8
Colombia	20,8	49,2	0	2,7	0	12	0	0	15,2
Ecuador	29,4	31	0	0	2,3	0	3	0	34,3
México	27,6	2,1	39,7	1,8	18	0	0,1	0,6	10,1
Panamá	0	59,7	0	0	0	0	0	0	40,3
Perú	54,1	15,8	0	7	0	0	1,6	5,7	15,9
Venezuela	2,3	97	0	0	0,2	0	0,5	0	0

Fuente: BID (2012).

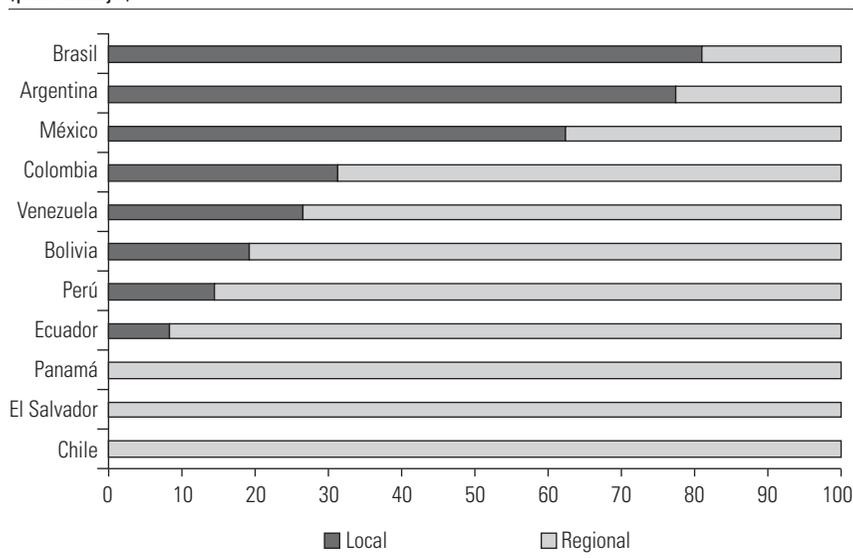
Nota: Promedios 2000–09, excepto para Chile (2001–09), El Salvador (2004–07) y Panamá (2000–08).

y una contribución de los contratistas públicos forman parte del rubro de otros impuestos.

Los gobiernos subnacionales tienen limitadas facultades tributarias en la mayoría de los países, y en muchos casos, los impuestos locales son determinados por la legislación nacional, lo que resulta en un desperdicio del potencial de recaudación. Por ejemplo, el impuesto a la propiedad es a menudo subexplotado debido a retrasos en las valoraciones catastrales que debe realizar el gobierno central, o porque las autoridades nacionales fijan tasas muy bajas.

La recaudación tributaria entre los dos niveles subnacionales de gobierno —regional (estados, provincias o departamentos) y local (municipios)— es asimétrica (gráfico 5.6) debido a los roles administrativos asignados a unos y otros. En países federales —Argentina, Brasil y México— los gobiernos regionales tienen mayores competencias y recursos (y recaudan más), mientras que en los unitarios los gobiernos locales constituyen el principal recaudador de ingresos subnacionales.

Gráfico 5.6 Composición de los ingresos subnacionales propios por nivel de gobierno, 2000–09 (porcentaje)



Fuente: BID (2012).

Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple. Los períodos difieren para los siguientes países: Chile (2001–09), El Salvador (2004–07) y Panamá (2000–08).

La recaudación subnacional está concentrada en pocos territorios en la mayoría de los países, resultante de la desigual distribución de las bases tributarias. Por ejemplo, cuatro ciudades de Bolivia (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) recaudan casi tres cuartas partes de los ingresos totales municipales. De forma similar, cinco ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena) recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales. En Ecuador hay dos ciudades (Quito y Guayaquil) que reciben alrededor de la mitad de los ingresos tributarios municipales, y en Argentina la provincia y la ciudad de Buenos Aires perciben casi dos tercios de los ingresos subnacionales totales. Una proporción semejante es alcanzada en Brasil por cuatro estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul), mientras que en Perú, Lima recauda esa proporción del total de la recaudación tributaria municipal.

Los resultados anteriores también reflejan asimetrías territoriales en el esfuerzo fiscal dentro cada país y región. En Colombia, en 2009, la eficiencia promedio en la recaudación del impuesto a la propiedad y del impuesto a la industria y al comercio alcanzó aproximadamente un 46% y un 30% del potencial recaudatorio respectivamente (Sánchez, España y Zenteno, 2011). También hay una dispersión importante entre las regiones colombianas: la región andina recaudó el doble como proporción de su actividad económica de lo que recaudó la región caribeña.

En México, en 2011, el aprovechamiento del potencial de recaudación fiscal (con respecto a una frontera hipotética calculada con métodos econométricos) fluctuó entre aproximadamente un 2% en Campeche hasta más de un 90% en el estado de México (Castañeda y Pardinás, 2011). Por su parte, la eficiencia promedio de los gobiernos municipales se extiende desde el 45% en el caso de aquellos municipios ubicados en el centro del país hasta más del 60% en los localizados en zonas fronterizas. En Argentina el esfuerzo fiscal subnacional de las provincias de Catamarca, Formosa y Tucumán es superior al de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe (Artana y Templado, 2012). En Brasil las diferencias en la recaudación del impuesto a la propiedad reflejan un claro patrón geográfico: el Sur y el Sudeste muestran un mejor desempeño que el Norte y el Noreste (De Cesare, Dantas y Portugal, 2012).

El diseño de las reformas

No hay una receta única para conseguir que los gobiernos subnacionales fortalezcan su capacidad para generar ingresos propios. Las reformas deben atender a las heterogeneidades y asimetrías, incluidas las diferencias actuales en cuanto a la profundidad y la forma de descentralización fiscal. Es necesario prestar atención tanto a las distorsiones que causa el sistema tributario vigente como a las limitaciones de los sistemas alternativos. En particular, no puede ignorarse el alto grado de informalidad de las economías latinoamericanas y las dificultades que ello representa para la recaudación tributaria (véase el capítulo 4). La moral tributaria depende, entre otros factores, de que los contribuyentes tengan acceso a los servicios públicos esenciales y a la infraestructura adecuada. Pero esto es difícil cuando gran parte de las ciudades tienen asentamientos precarios y subsiste una alta informalidad en la economía. Involucrar a estos sectores marginados en la recaudación tributaria es uno de los retos que enfrenta la tributación subnacional.

El aumento en la recaudación subnacional es necesario no sólo para reducir los desbalances verticales sino también para estabilizar el gasto local, especialmente en los países que dependen de transferencias muy volátiles de los gobiernos centrales. Para elevar la recaudación, algunos países deben mejorar el rendimiento de los impuestos actuales, mientras que otros deben generar nuevas bases tributarias, especialmente para los gobiernos regionales. Por otra parte, en varios países las reformas deben apuntar a reducir las distorsiones que producen algunos impuestos vigentes, como el impuesto a los ingresos brutos en Argentina, el ICMS en Brasil y el impuesto a la nómina en México (véase el recuadro 5.1). Aparte de las reformas a los impuestos locales propiamente dichos, son deseables otras reformas complementarias, en particular de los sistemas de transferencias de ingresos de los gobiernos nacionales a los subnacionales, pues hay evidencia de que desalientan el esfuerzo tributario local.

El gigante dormido: los impuestos a la propiedad

El impuesto a la propiedad urbana y rural está muy subexplotado en América Latina y es el candidato número uno para aumentar la recaudación tributaria local en la gran mayoría de las jurisdicciones. Su recaudación llegó apenas al 0,37% del PIB durante la década de 2000, cerca de la mitad

RECUADRO 5.1. LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES

Algunos impuestos locales son objeto de mucha crítica por las distorsiones que generan. Es el caso del impuesto a los ingresos brutos en Argentina, el ICMS y el ISS en Brasil, y el impuesto a la nómina en México. En Argentina se ha propuesto sustituir dicho impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial o un impuesto a las ventas al por menor (Artana y Templado, 2012). En Brasil, en lugar del ICMS y el ISS, se ha propuesto consolidar el IVA en un solo impuesto y complementarlo con un impuesto a las ventas al por menor en los municipios (Ter-Minassian, 2012). En México se ha propuesto sustituir el impuesto a la nómina por un impuesto monofásico sobre las ventas al por menor y/o algunos impuestos selectivos sobre bienes y servicios como la gasolina, la electricidad y la telefonía celular.

Para adoptar estos cambios, es preciso reconocer ciertas limitaciones. Aunque ineficientes, los impuestos mencionados generan ingresos fiscales de consideración. Cualquier opción debe cuanto menos ser neutra en términos de recaudación y debe tratar de compensar a los territorios en donde los ingresos fiscales se vean reducidos.

Las restricciones que plantea el actual régimen tributario también deben ser reconocidas. Por ejemplo, para facilitar la aceptación política de la reforma en Brasil, sería conveniente mantener el actual nivel de carga fiscal total y discutir solamente la distribución dentro de cada nivel de gobierno. En cambio, en México es deseable aumentar la carga tributaria subnacional con impuestos que generen pocas distorsiones. Pero los intentos por otorgar a los estados un impuesto monofásico a las ventas han carecido de apoyo en el Congreso Federal. Dadas las restricciones políticas, la implementación de cambios en la tributación subnacional mexicana requerirá una revisión integral de la carga fiscal del país, que permita alcanzar un mejor balance entre los distintos niveles de gobierno.

de lo que recauda en otros países en desarrollo y apenas una sexta parte de lo que obtiene en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009).

En Brasil, con ciertas mejoras en la gestión tributaria administrativa, la recaudación proveniente del impuesto predial podría triplicarse (De Cesare, Dantas y Portugal, 2012). En Colombia, corrigiendo el número y el valor de las propiedades y manteniendo la tasa efectiva observada en los últimos años, podría duplicarse el recaudo del impuesto predial (Sánchez y España, 2012)⁴.

La administración del impuesto a la propiedad es compleja. La mayoría de los gobiernos locales no está preparada para desarrollar o mejorar un modelo de funcionamiento global en forma autónoma y tendría que dedicar considerables recursos a la administración tributaria para optimizar la capacidad de recaudación. El uso de tecnologías avanzadas para

mantener actualizado el catastro y mejorar la recaudación podría ser técnica y financieramente insostenible.

Por otro lado, no pueden ignorarse las fuerzas de economía política que operan en el diseño y el funcionamiento de los impuestos a la propiedad. En Costa Rica el balance de poderes políticos en los concejos municipales ha conducido a elevar la recaudación del impuesto a la propiedad en los cantones (Robalino, 2012). Sin embargo, en el año previo a las elecciones los ingresos generados por este gravamen disminuyen, especialmente en aquellas municipalidades donde el alcalde y el concejo están alineados con el partido nacional gobernante. De forma semejante, en Colombia la probabilidad de aprobar la actualización de los valores catastrales del impuesto predial es más alta cuando un mayor número de partidos está representado en el consejo municipal (Sánchez y España, 2012). Por su parte, el impuesto predial en los municipios mexicanos recauda más cuando hay mayor competencia política y disminuye cuando el alcalde y el gobernador pertenecen al mismo partido político (Castañeda y Pardini, 2011).⁵

Es preciso reconocer todos estos factores condicionantes para hacer recomendaciones de política que sean viables. Las opciones pueden agruparse en tres áreas: apoyo técnico y administrativo para las municipalidades con mayor rezago relativo; desarrollo de estrategias para los municipios con mayores capacidades, y reformas complementarias nacionales para todas las municipalidades.

El primer grupo de políticas incluye la creación de un organismo o agencia nacional para apoyar a los municipios menos capacitados. Esta agencia brindaría ayuda para desarrollar competencias administrativas en los gobiernos locales mediante la provisión de normas, supervisión, capacitación y asistencia técnica. Dicha asesoría no tendría carácter obligatorio y cada municipio tendría flexibilidad para utilizar los servicios ofrecidos.

En los municipios con mayor capacidad administrativa, pueden considerarse seis opciones: i) integrar el catastro con otras bases de datos gestionadas por las organizaciones responsables de políticas sociales, servicios públicos y registro público, tanto de nivel nacional como local; ii) combinar los métodos tradicionales de catastro y valoración con el auto reporte y auto avalúo de las propiedades; iii) adoptar soluciones que maximicen el uso de la información en el gobierno local, creando un catastro único y actualizado de los datos personales de los ciudadanos que esté a disposición de todas las dependencias municipales; iv) mantener el avalúo catastral cercano al valor

de mercado, flexibilizando la selección del método de valoración; v) difundir información sobre la tasación de las propiedades a los contribuyentes, promoviendo la confianza en los impuestos; y vi) reconocer la importancia del sistema de pago del impuesto como una parte importante del proceso.

Finalmente, las reformas complementarias nacionales incluyen: i) aplicar medidas legales para asegurar el avalúo periódico de los inmuebles; ii) eliminar el control político que el órgano legislativo del municipio ejerce sobre los avalúos catastrales; iii) establecer estándares mínimos, cercanos a los valores de mercado, para la definición de los avalúos a nivel nacional, garantizando un grado aceptable de equidad interterritorial; iv) integrar los registros públicos y los catastros municipales; v) usar incentivos fiscales para que las transferencias intergubernamentales garanticen mayores recursos a los gobiernos locales, incrementando su propia recaudación de impuestos; y vi) integrar los impuestos a la propiedad rural y la urbana.

Agencias tributarias semiautónomas

Las capacidades de las administraciones tributarias subnacionales constituyen una limitación muy severa para elevar la recaudación local. Los organismos semiautónomos de administración tributaria que se han creado en algunas municipalidades y regiones han mostrado ser útiles para ese propósito. Por ejemplo, el establecimiento del Servicio Administrativo Tributario (SAT) en algunas municipalidades de Perú fue un paso importante para incrementar la recaudación municipal. Los municipios que adoptaron el SAT registraron un crecimiento promedio anual en sus ingresos de cerca del 10% entre 1998 y 2007, mientras que aquellos que no se sumaron al sistema lo hicieron en cerca del 7%. Esto parece haberse debido a una menor interferencia política en el proceso administrativo y a un manejo gerencial más orientado al cliente, más cuidadoso de las relaciones públicas y menos tolerante con las prácticas corruptas.⁶

Asignación de nuevos impuestos

Para lograr una mayor movilización de ingresos propios, en algunos países es preciso que se asignen a los gobiernos subnacionales nuevas bases tributarias. Esto es particularmente válido en el caso de los gobiernos intermedios de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. En estos países, mientras

que los municipios cuentan con bases tributarias relativamente fuertes, las provincias, estados, departamentos o regiones poseen bases tributarias muy inelásticas y con poca capacidad recaudatoria.

Las características ideales de un impuesto subnacional son: i) baja movilidad de la base tributaria; ii) distribución equitativa de la base tributaria entre los estados o regiones; iii) significativo potencial de recaudación; iv) eficiencia, es decir: poco riesgo de generar distorsiones y externalidades negativas (en el mismo territorio o en otros); v) baja sensibilidad a las fluctuaciones económicas y a otros factores exógenos; vi) facilidad o bajos costos de administración; y vii) facilidad o bajos costos de cumplimiento. Sobre la base de estos criterios, en el cuadro 5.3 se evalúan distintos tipos de impuestos subnacionales.

No hay una opción tributaria claramente superior a las demás. Por ejemplo, el IVA tiene un amplio potencial recaudatorio, pero enfrenta altos costos administrativos y de cumplimiento, los que distorsionan la localización de empresas. Por su parte, el impuesto a la nómina tiene un potencial recaudatorio medio y bajos costos de administración y cumplimiento, pero puede tener impactos negativos en eficiencia y es muy sensible al ciclo económico. El impuesto a la propiedad, a pesar de tener un fuerte potencial de recaudación y una base inmóvil, presenta costos de administración altos. La decisión final sobre qué tributo adoptar dependerá de las condiciones particulares de cada país y el objetivo prioritario a alcanzar. Los argumentos en favor y en contra de la administración subnacional de algunos impuestos se analizan en mayor detalle a continuación.

La sobretasa al impuesto a la renta nacional

Crear una sobretasa al impuesto a la renta nacional podría disminuir la dependencia fiscal de los municipios pequeños con problemas para recaudar impuestos. El mecanismo implicaría que cada municipalidad fije un recargo al impuesto a la renta nacional dentro de un rango establecido por el gobierno central. La autonomía para determinar la sobretasa permitiría aprovechar los beneficios de la competencia directa entre los gobiernos. Las municipalidades podrían ayudar a mejorar la recaudación del impuesto nacional, mediante el intercambio de información con el gobierno central y la cooperación en la fiscalización. Además, la competencia entre los

Cuadro 5.3 Factores a favor y en contra de posibles impuestos subnacionales

	Base con poca movilidad	Eficiencia	Distribución equitativa de la base	Potencial recaudatorio	Insensibilidad al ciclo	Facilidad de administración	Facilidad de cumplimiento
Impuesto renta de las personas	...	Pro	Contra	Pro	Contra	Contra	Contra
Impuesto renta de las empresas	Pro	Pro	Contra	...	Contra	...	Pro
Sobretasa impuesto a la renta	Pro	Pro	Contra	...	Contra	...	Pro
Impuesto ventas al por menor	Contra	Contra	Contra	...	...	Pro	...
Impuesto al valor agregado	Contra	Contra	Contra	Pro	...	Contra	Contra
Impuesto al valor agregado corporativo	...	...	Contra	...	...	...	...
Impuestos selectivos al consumo	Contra	...	Contra	...	Pro	Pro	Pro
Impuesto a la propiedad	Pro	...	...	...	Pro	...	Pro
Regalías	Contra	Pro	Contra	Pro	...	Pro	Pro
Tasas por servicios	Pro	...	Pro	...	...	...	...
Impuesto a transacciones financieras	Contra	Contra	Contra	...	...	Pro	Pro
Estampillas	...	Contra	Contra	Contra	Pro	Pro	Pro
Impuesto a la nómina	...	Contra	Contra	...	Contra	Pro	Pro
Impuestos de valorización	Pro	Pro	...	...	Pro	Contra	Pro

Fuente: Elaboración propia.

... = no es una característica destacada del impuesto.

municipios beneficiaría a los ciudadanos, ya que la calidad de los servicios públicos mejoraría.

Sin embargo, el rendimiento de esta sobretasa estaría limitado por la baja recaudación de este tributo. En los últimos 20 años el impuesto a la renta personal en la región ha estado alrededor del 2,5% del PIB (véase el capítulo 7). Asimismo, el impacto de esta propuesta se vería restringido por la existencia de mínimos no imponibles elevados en la renta nacional, tasas marginales relativamente altas, elevada informalidad y complejidad en la administración del gravamen.

Aunque la sobretasa sobre el impuesto a la renta nacional no generaría una importante cantidad de recursos en el corto plazo, este recargo podría convertirse en una fuente significativa de fondos en aquellas municipalidades con poca capacidad de gestión. Por ejemplo, para Venezuela, un recargo del 1% representaría recaudos equivalentes a un 8% de los ingresos propios en los municipios (Ríos, Ortega y Scrofina, 2012). Para Bolivia, una sobretasa del 1% en el impuesto a la renta nacional produciría ingresos de entre el 0,08% y el 0,13% del PIB, dependiendo de si la base mínima para su aplicación corresponde a cuatro o dos salarios mínimos, respectivamente (Brosio, 2012).

El impuesto al valor agregado corporativo

Este tipo de impuesto sería similar al Impuesto Regional Sobre la Actividad Productiva (IRAP) creado en Italia en 1998. La base del IRAP era básicamente la misma que la de un IVA tradicional, calculada como la diferencia entre los ingresos por ventas y la suma de todas las compras y la depreciación. Por lo tanto, el IRAP es un impuesto que se cobra en el origen, basado en el IVA. La tasa aplicada por el gobierno central italiano es del 4,25%, pero se permite que las regiones aumenten o disminuyan esta tasa en un punto porcentual. La recaudación del IRAP se ubica en aproximadamente un 2,5% del PIB italiano.

La aplicación de este tipo de impuesto podría generar ingresos fiscales subnacionales de importancia en algunos países de América Latina. La administración tributaria sería relativamente fácil porque los contribuyentes son aquellos que actualmente están sujetos al IVA. Sin embargo, la gestión de la recaudación del impuesto requeriría cierta capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, la cual no existe en muchos

casos. Además, es probable que sólo una parte de este tipo de impuesto pueda ser acreditada a los impuestos corporativos en otros países, lo cual podría operar como un desincentivo para la inversión extranjera. De igual manera, este tipo de impuesto actúa en favor de las importaciones y en contra de la producción local y las exportaciones, debido a que no es deducible de la base imponible. Por último, se trata de un impuesto adicional sobre el trabajo y, por tanto, podría inducir efectos no deseables sobre los salarios, el empleo y la informalidad.

El impuesto a las ventas al por menor

El impuesto a las ventas al por menor es otra alternativa para generar nuevos ingresos subnacionales. Algunos países latinoamericanos han experimentado con impuestos selectivos a las ventas de productos específicos, como el licor, el tabaco y la gasolina. Un impuesto sobre las ventas de carácter monofásico e imputado a los consumidores finales puede ser una mejora frente a los impuestos a la producción y a las ventas que se les imponen a las empresas en muchos países, pues no tiene efectos de “cascada” de múltiple tributación. Sin embargo, este tipo de gravamen no es fácil de administrar, debido a la alta informalidad de las economías de la región y porque los sectores minoristas suelen estar bastante “atomizados” y tener poca capacidad para llevar adecuadamente los registros contables requeridos para el control.⁷ Probablemente este tipo de impuesto sería viable en aquellos países con menor grado de informalidad y con un alto peso del comercio formal.

Además, la tendencia a otorgar exenciones a los impuestos a las ventas al por mayor erosionaría fuertemente la capacidad recaudadora de ese tipo de gravámenes. Finalmente, sobre la base de los resultados observados para el caso de Colombia, la aplicación de impuestos subnacionales a las ventas tendría un mayor impacto en las regiones más desarrolladas, lo cual podría agudizar las desigualdades regionales dentro de los países, aunque ese efecto sería menor que el de otros tributos basados en la producción o los ingresos (Sánchez, España y Zenteno, 2011).

El IVA subnacional (o sobretasa del IVA nacional)

Un IVA subnacional (o una sobretasa sobre el IVA existente a nivel nacional) tiene un potencial de recaudación mayor que otras alternativas. Por

ejemplo, en Venezuela, un recargo de un punto al IVA podría generar un aumento del 13% de los ingresos de los estados (Ríos, Ortega y Scrofina, 2012). Sin embargo, este incremento sería desigual, ya que beneficiaría a los estados con grandes poblaciones urbanas, en detrimento de aquellos con condiciones rurales. En México se produciría un impacto similar como resultado de aplicar una sobretasa al IVA, sin ampliar la base tributaria y redefiniendo los criterios de asignación de ingresos compartidos. También tendría un impacto negativo en la distribución de los ingresos entre los estados mexicanos (Castañeda y Pardini, 2011).

Si bien es conocida la capacidad de generación de ingresos tributarios del IVA (capítulo 9), la experiencia brasileña ilustra los problemas prácticos que presenta la aplicación de este impuesto a nivel subnacional. Las dificultades para tener un buen registro de las transacciones comerciales entre estados con regímenes tributarios diferentes entorpecen la administración del IVA subnacional y generan altos costos de cumplimiento.

Los impuestos selectivos al consumo

Otra posible fuente de nuevos ingresos fiscales para los gobiernos subnacionales la constituyen los impuestos selectivos al consumo. Entre las alternativas posibles se podría incluir una sobretasa a los impuestos selectivos nacionales, un impuesto sobre los servicios públicos como la electricidad y la telefonía celular, un impuesto regional y/o local sobre combustibles, y un impuesto sobre las actividades turísticas. En los casos en que ya se han implantado, estos gravámenes generan recaudos moderados, con bajos costos administrativos y de cumplimiento para los contribuyentes. Además, estos impuestos pueden ser atractivos porque la tributación sobre servicios públicos genera pocas distorsiones debido a la baja elasticidad precio de la demanda.

En cualquier caso, estos impuestos deben usarse con precaución, ya que podrían desalentar el consumo de bienes y servicios con externalidades positivas. Además, la tributación sobre las ventas de ciertos insumos, como combustible y electricidad, incide sobre los costos de producción para industrias intensivas en estos insumos, con una consecuente pérdida de competitividad. Para reducir las distorsiones económicas, y sobre la base del caso de Perú, el consumo residencial de electricidad debería ser la principal base imponible (Canavire-Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012).

Los impuestos verdes

Los impuestos verdes, también conocidos como impuestos ambientales, pueden ser una fuente innovadora de ingresos subnacionales. En la medida en que gran parte de los efectos negativos sobre el medio ambiente ocurren de forma localizada, hay una gran variedad de impuestos verdes que pueden ser aplicados por los gobiernos subnacionales para mitigar dichos efectos (véase el capítulo 11). Ejemplos de ello son los que se aplican a los contaminantes atmosféricos, como el dióxido de carbono (CO₂), el dióxido de azufre (SO₂), el dióxido de nitrógeno (NO₂) y los combustibles; al transporte, en forma de impuesto a la venta de automóviles o a la circulación; y a los residuos de diferentes productos, como los neumáticos, envases de bebidas, bolsas plásticas y baterías, entre otros.

Una de las aplicaciones más interesantes es el cobro de ciertas tasas por la congestión en las ciudades. Establecer peajes para el ingreso a zonas congestionadas en una ciudad o para tener acceso a ciertas vías puede ser una forma de reducir las externalidades negativas del tráfico, tales como congestión, accidentes y contaminación. Otra alternativa atractiva para los gobiernos locales es el cobro de tasas por la administración de los residuos sólidos y líquidos, las cuales pueden cubrir los costos de su manejo y desestimular su producción.

Aunque su potencial recaudatorio puede ser limitado en el corto plazo, los impuestos verdes pueden contribuir a corregir externalidades, a hacer más sostenible el desarrollo de las ciudades desde el punto de vista fiscal y ambiental, y a facilitar la prestación de ciertos servicios locales.

El cobro de valorización por obras

Otra de las opciones es el cobro por la valorización que generan las inversiones públicas realizadas por el gobierno local. A partir de los beneficios que se obtengan en una determinada área geográfica, el gobierno local puede establecer el cobro de una contribución por la valorización producida en los inmuebles favorecidos por la inversión pública. Este pago tiende a ser por una vez en un período determinado y puede cubrir total o parcialmente la inversión realizada.

Aun cuando esta figura existe legalmente en gran parte de los países de la región, su implementación es limitada porque requiere considerables

capacidades institucionales locales y porque suele enfrentar la resistencia de la ciudadanía. Sin embargo, la experiencia colombiana indica que este instrumento no sólo tiene una larga historia de continua (aunque irregular) aplicación, sino que también ha sido una fuente importante de recursos en algunas ciudades.⁸

Reformas complementarias

Diversas reformas complementarias ayudarían a fortalecer la tributación subnacional. Pueden incluirse desde reformas a los sistemas de transferencias vigentes, y cambios en los sistemas de asignación de los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables, hasta el desarrollo de mecanismos de estabilización de ingresos.

Los sistemas de transferencias actuales desestimulan el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales en muchos países de la región. En Argentina las transferencias discrecionales reducen los ingresos propios y estimulan una mayor inversión pública (Artana y Templado, 2012). En Perú y Venezuela las transferencias devolutivas de ingresos provenientes de recursos naturales afectan negativamente el esfuerzo fiscal local (Canavire-Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012; Ríos, Ortega y Scrofina, 2012). En Colombia las transferencias disminuyen la probabilidad de actualizar el catastro de bienes inmuebles en los municipios (Sánchez y España, 2012).

Las reformas necesarias en esta área apuntan a la definición de reglas de juego claras, que incentiven el esfuerzo tributario subnacional y simplifiquen el sistema de transferencias. Los sistemas que intentan alcanzar demasiados objetivos al mismo tiempo terminan fracasando.

Por su parte, las transferencias provenientes de la explotación de recursos no renovables generan grandes distorsiones interregionales. Además de las evidentes desigualdades regionales en la distribución de las rentas, la alta variabilidad de los precios del petróleo y de algunos minerales genera una elevada volatilidad en las finanzas públicas de las regiones beneficiarias. Para corregir las limitaciones anteriores, las reglas de distribución de los recursos originados en la explotación de minerales e hidrocarburos deben establecer sistemas de distribución hacia todos los territorios, implementar esquemas de ahorro y estabilización de los recursos en los

sistemas de distribución interterritorial e instaurar sistemas de seguimiento y control del uso de los recursos, los cuales deben estar vinculados con indicadores de resultados de los proyectos financiados.

En la mayoría de los países, las transferencias están determinadas por los ingresos corrientes del gobierno, los cuales tienden a fluctuar fuertemente con el ciclo económico local y con los precios de algunos productos de exportación. A través de este canal de transmisión, los recursos de los gobiernos subnacionales quedan sujetos a la incertidumbre y la volatilidad. El carácter procíclico de las transferencias a los gobiernos subnacionales refuerza el comportamiento procíclico de las políticas fiscales nacionales y agrava las situaciones de crisis fiscal. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales deberían contar con un sistema de estabilización y ahorro para corregir la volatilidad de las transferencias.

A potenciar el desarrollo local

Hay un gran potencial de ingresos tributarios subnacionales que no está siendo aprovechado, que además de contribuir a financiar el gasto local, podría mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión fiscal subnacional. Pero es un potencial difícil de explotar. Las propuestas de reforma de los regímenes de tributación subnacional pueden propender a una mejor utilización de las facultades tributarias vigentes, especialmente las relativas a los impuestos a la propiedad, tanto rural como urbana. Las reformas también pueden orientarse al fortalecimiento de las administraciones tributarias subnacionales. Y es posible introducir reformas para asignar nuevos impuestos a los gobiernos subnacionales, mediante sobretasas a tributos nacionales vigentes que gravan la renta o el consumo, impuestos selectivos al consumo y/o impuestos verdes.

No hay una receta única para llevar a la práctica estas sugerencias, pues es preciso tener en cuenta los niveles de desarrollo económico y social, tanto nacional como local, las capacidades de los gobiernos subnacionales y las restricciones políticas. Cualquier reforma que se adopte debe tener como objetivo final potenciar el desarrollo local. Esto significa que, aparte del criterio de recaudación, deben recibir atención las consideraciones de eficiencia económica, equidad distributiva y sostenibilidad ambiental.

Notas

- 1 América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada en el mundo (en 2010, casi el 80% de su población residía en las ciudades), y es de esperarse que el crecimiento urbano continúe (Naciones Unidas, 2008). Esto genera fuertes demandas sobre los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos e infraestructura: por ejemplo, entre 80 millones y 120 millones de personas en la región carecen de una adecuada provisión de agua, y entre 100 millones y 150 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento apropiados (Satterthwaite y McGranahan, 2007).
- 2 Esta cifra es un promedio de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En las grandes economías latinoamericanas los gobiernos subnacionales manejan aproximadamente el 50% de la inversión pública nacional.
- 3 La única excepción a esta tendencia ha sido Brasil, en donde la recaudación subnacional representa el 29% del total nacional.
- 4 Esta estimación debe tomarse con cautela porque es posible que la actualización del catastro afecte también la tasa efectiva.
- 5 Bonet y Rueda (2012) encuentran una relación similar para el caso del recaudo tributario de los estados mexicanos: hay menor recaudación cuando el gobernador es del mismo partido del presidente.
- 6 Para mayor información véase von Haldenwang et al. (2009).
- 7 Para el período 1999–2007, la tasa de informalidad promedio de América Latina y el Caribe ha sido de aproximadamente un 35% del PIB, con un mínimo de cerca del 20% en Chile y un máximo del 66% en Bolivia (Schneider, Buehn y Montenegro, 2010).
- 8 En 2011 Bogotá contaba con cerca de US\$1.000 millones para inversión en obras públicas, procedentes del cobro de valorización. En ocho ciudades intermedias existía una suma similar para el financiamiento de obras (Borrero Ochoa, 2011).

Referencias

- Artana, D., e I. Templado. 2012. Incentivos tributarios a la inversión: ¿qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad? Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Informe de progreso económico y social en América Latina 1997. Washington, D.C.: BID.
- . 2012. Base de datos fiscales subnacionales de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. De próxima publicación.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga fiscal en América Latina y el Caribe, base de datos 1990–2010*. Database Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID-CIAT. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- Bonet, J. y F. Rueda. 2012. “Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos”. Documento de trabajo del BID Nro. IDB-WP-311. Washington, D.C.: BID, Sector de Instituciones para el Desarrollo.
- Borrero Ochoa, O. 2011. “Betterment Levy in Colombia: Relevance, Procedures, and Social Acceptability.” *Land Lines*, 23(2): 14–19 (abril).
- Brosio, G. 2012. “Reducing Reliance on Natural Resource Revenue and Increasing Subnational Tax Autonomy in Bolivia.” Documento de trabajo del BID Nro. IDB-WP-298. Washington, D.C.: BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe.
- Canavire-Bacarreza, G., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2012. “Sub-National Revenue Mobilization in Peru.” Documento de trabajo del BID Nro. IDB-WP-299. Washington, D.C.: BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe.
- Castañeda, L. y J. Pardinás. 2011. “Sub-National Revenue Mobilization in Mexico.” Estudio elaborado para la Red de Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- De Cesare, C., R. Dantas y J. Portugal. 2012. “The Potential and Challenges of Property Taxation in Brazil.” Estudio elaborado para la Red de

- Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Díaz-Cayeros, A. y C. E. McLure, Jr. 2000. "Tax Assignment." En: M. Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. *Government Financial Statistics (GFS) Database*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://elibrary-data.imf.org/QueryBuilder.aspx?key=19784658&s=322>. (Consultado en octubre de 2011).
- Naciones Unidas. 2008. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision—Highlights*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf. (Consultado en octubre de 2012.)
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *Fiscal Decentralization Database*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>. (Consultado en octubre de 2011.)
- Ríos, G., F. Ortega y J. S. Scrofina. 2012. "Sub-National Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: The Case of Venezuela." Documento de trabajo del BID Nro. IDB-WP-300. Washington, D.C.: BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe.
- Robalino, J. 2012. "What Drives Land Property Tax Collection in Costa Rican Local Governments?" Trabajo de campo elaborado para la Red de Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID.
- Sánchez, F. e I. España. 2012. "Potential and Challenges of Property and Land Taxation in Latin America and the Caribbean. Case: Colombia." Trabajo de campo elaborado para la Red de Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID.
- Sánchez, F., I. España y J. Zenteno. 2011. "Sub-National Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: A Case Study for Colombia." Trabajo de campo elaborado para la Red de Centros de Investigación del BID. Washington, D.C.: BID.
- Satterthwaite, D. y G. McGranahan. 2007. "Providing Clean Water and Sanitation." En: Worldwatch Institute (ed.), *State of the World 2007: Our Urban Future*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Schneider, F., A. Buehn y C.E. Montenegro. 2010. *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*.

- Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5356. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2009. "Property Taxation in Latin America: An Assessment and Options for Reform." Trabajo presentado en el taller CEPAL-GTZ, Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina, Santiago de Chile, 25 y 26 de noviembre.
- Ter-Minassian, T. 2012. "Lessons from International Experience for Reform of Brazil's Sub-National Revenues." Washington, D.C.: BID.
- von Haldenwang, C., E. Büsing, K. Földi, T. Goldboom, F. Jenrich y J. Pulkowski. 2009. *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú: los Servicios de Administración Tributaria (SAT)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Zarama, C. 2005. "¿Industria y/o comercio? Problemas en la tributación de los industriales ante la incertidumbre jurídica". *Revista de derecho fiscal*, 3: 101–10.

6 Aprovechando al máximo la administración tributaria

Sin una institución que recaude impuestos, estos no son más que legislación inerte. Ni el mejor código tributario tiene vida sin el apoyo de un organismo de recaudación. Sin embargo, el rol de la administración tributaria va más allá de la recaudación de ingresos. Una administración tributaria que aspire a ser un instrumento de desarrollo debería estar decidida a disminuir la evasión fiscal y a proporcionar el mejor servicio posible a los contribuyentes, hasta el punto de que estos lo consideren una necesidad para el progreso de su negocio y su progreso personal, en lugar de una institución temida que sólo pretende arrebatarles su dinero.

Las administraciones tributarias en América Latina y el Caribe han alcanzado un progreso importante. A lo largo de las dos últimas décadas, la recaudación de impuestos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha aumentado aproximadamente un 30% en promedio. Parte de este incremento se debe a las mejoras en la administración tributaria. Actualmente, las administraciones tributarias de numerosos países pueden enorgullecerse de tener autonomía técnica y presupuestaria, y de contar con personal profesional bien calificado. Su función recaudatoria, centrada en los grandes contribuyentes, se ha fortalecido gracias en parte al uso generalizado de tecnología.

Sin embargo, los desafíos pendientes quizá sean más grandes que los logros. Un gran número de trabajadores y empresas de la región nunca se relaciona con la administración tributaria. Algunos están exentos por ley de presentar su declaración de impuestos. Muchos sencillamente se ocultan de la administración tributaria recurriendo a estrategias de elusión o a fraudes directamente ilegales. Como se analiza en los capítulos siguientes

de este libro, un mejor diseño de la tributación puede contribuir a mejorar el cumplimiento tributario. Sin embargo, es la administración tributaria la que tiene que convertir esto en realidad. La escasa capacidad de control y de servicios al público se combina con una moral tributaria laxa que, en algunos países de América Latina, convierte la evasión fiscal en algo socialmente aceptable. Estos son ámbitos prioritarios para que las administraciones tributarias den el salto hacia delante y se conviertan en un instrumento de desarrollo.

Pasos hacia adelante: los recursos y la autonomía para gestionarlos

Este capítulo aprovecha un completo estudio sobre administraciones tributarias en 17 países de la región. El estudio, el primero de su tipo en América Latina, fue llevado a cabo conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y consiste en más de 300 preguntas estandarizadas para permitir una total comparabilidad entre los países de América Latina y con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (véase BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI, 2012). El estudio se centra en las funciones de las administraciones tributarias dedicadas a recaudar los impuestos nacionales, y excluye las contribuciones de la seguridad social y los aranceles aduaneros. La administración tributaria cubre las tres fuentes de los ingresos en sólo tres países: Argentina, Brasil y Perú (cuadro 6.1).¹ En cambio, en la OCDE la integración de los impuestos y la seguridad social es mucho más habitual.

Numerosos países de la región han otorgado considerables autonomía y flexibilidad a las administraciones tributarias. El estudio muestra que las administraciones tributarias tienen un importante grado de autonomía en 11 de los 17 países latinoamericanos examinados. En este sentido, América Latina coincide con las tendencias globales. Por ejemplo, en la OCDE unas 20 administraciones tributarias tienen autonomía, comparadas con 14 que no la tienen (OCDE, 2011).

La autonomía financiera quizá sea la prueba de fuego de la verdadera autonomía. La autonomía técnica es necesaria pero no suficiente para permitir que las administraciones modernas funcionen adecuadamente.

Cuadro 6.1 Carácter legal y funciones de las oficinas de administración tributaria

	Carácter legal		Funciones			
	Una o varias unidades situadas en el ministerio de Economía (o su equivalente)	“Organismo autónomo o dependiente del ministerio de Economía (o su equivalente), con alguna autonomía o autonomía total en recursos humanos y presupuesto en relación con el resto de la administración pública”	Administración de impuestos internos	Administración de los aranceles de aduanas	Administración de las contribuciones de la seguridad social	
Argentina	No	Sí	Sí	Sí	Sí	
Bolivia	No	Sí	Sí	No	No	
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	Sí	
Chile	No	Sí	Sí	No	No	
Colombia	No	Sí	Sí	Sí	No	
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	No	
Ecuador	No	Sí	Sí	No	No	
El Salvador	Sí	No	Sí	No	No	
Guatemala	No	Sí	Sí	Sí	No	
Honduras	No	Sí	Sí	Sí	No	
México	No	Sí	Sí	Sí	No	
Nicaragua	No	Sí	Sí	No	No	
Panamá	Sí	No	Sí	No	No	
Paraguay	Sí	No	Sí	No	No	
Perú	No	Sí	Sí	Sí	Sí	
Rep. Dominicana	No	Sí	Sí	No	No	
Uruguay	Sí	No	Sí	No	No	

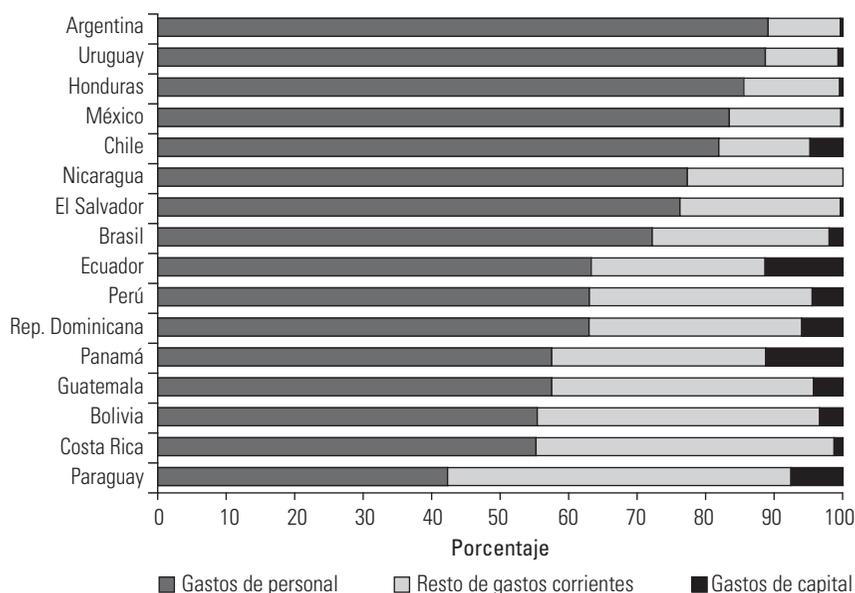
Fuente: Cálculos propios basados en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

En este sentido, es alentador el hecho de que las administraciones tributarias cuenten no sólo con una mayor autonomía técnica sino también con recursos financieros considerablemente mayores que los de años precedentes. Es importante señalar que las administraciones tributarias parecen ser relativamente eficientes. Como promedio, sus costos operativos equivalen a aproximadamente un 1,4% del total de los ingresos recaudados, comparado con un 1% en la OCDE.² La asignación presupuestaria para gastos de personal también coincide con la de la OCDE. Sin embargo, los gastos de capital, que representan un 3,7% del presupuesto, son claramente insuficientes y señalan una amenaza potencial para el futuro de las administraciones tributarias (gráfico 6.1).

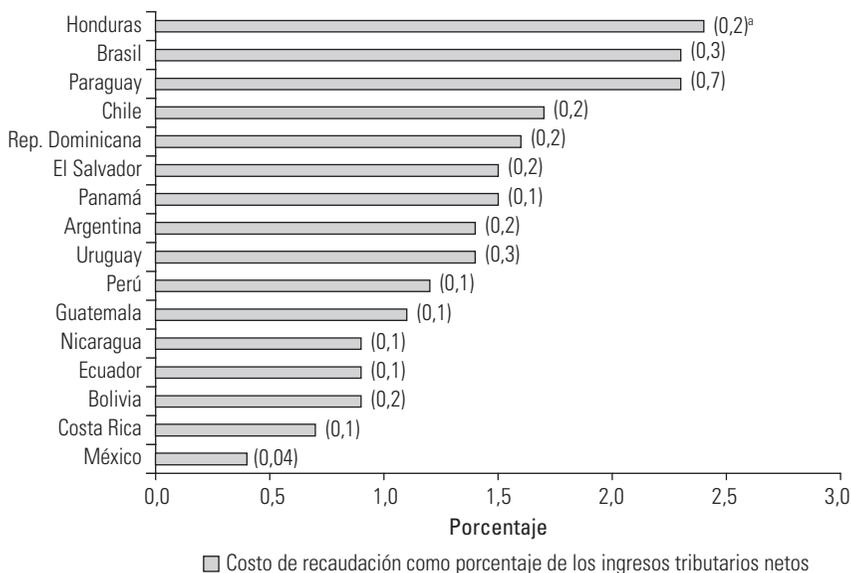
Las administraciones tributarias de la región también tienen mejores recursos humanos que en el pasado. Los niveles de personal aumentaron en promedio un 9% entre 2006 y 2010. Sin embargo, aún hay margen para mejorar la asignación entre diferentes funciones. Cerca del 30% del personal de la región trabaja en actividades generales —el doble de lo registrado en la OCDE— a expensas de las funciones de auditoría y recaudación (gráfico 6.2).

Gráfico 6.1 Costos de la administración tributaria

a. Desglose del presupuesto ejecutado y gastos administrativos, 2010

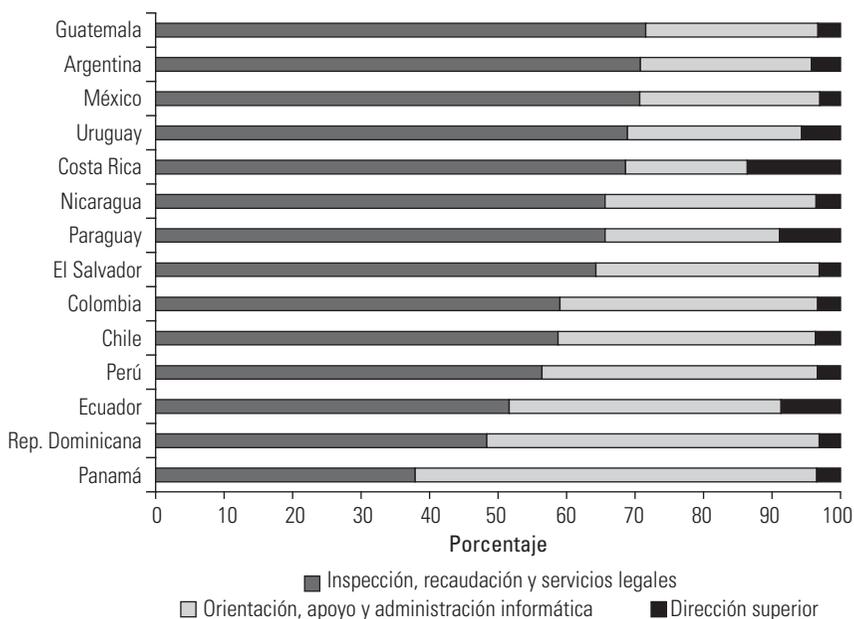


(continúa en la página siguiente)

Gráfico 6.1 Costos de la administración tributaria (*continuación*)**b. Costo de la recaudación como porcentaje de los ingresos tributarios netos (y el PIB^a), 2010**

Fuente: Cálculos propios con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

^a El valor entre paréntesis representa el costo de los ingresos públicos como porcentaje del PIB.

Gráfico 6.2 Asignación del personal de la administración tributaria por función, 2010

Fuente: Cálculos propios basados en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

Con respecto a la calificación, en la contratación generalmente se buscan candidatos con un nivel de estudios suficiente y la mayoría de las administraciones tributarias requiere exámenes de calificación específicos. Cerca del 56% del personal de la administración tributaria tiene título de postsecundaria, lo cual supera el promedio de 46% de la OCDE. En algunos casos, las administraciones tributarias tienen sus propias políticas de recursos humanos y de remuneraciones. Es notable que todas las administraciones tributarias de la región tengan niveles de remuneración que se encuentran al menos a la par con el resto de la administración pública y, en ocho países, la remuneración es significativamente mayor. Además, los sistemas de remuneración variable alineados con los resultados se están convirtiendo en una práctica generalizada.

Por último, las administraciones tributarias tienen acceso a una cantidad importante de información. Como mínimo, se les ha otorgado autonomía para obtenerla (cuadro 6.2). Sin embargo, esta información no se explota en todo su potencial (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010; Pecho Trigueros, Peláez Longinotti y Sánchez Vecorena, 2012). El desafío para las administraciones tributarias es mantener información fiable y de alta calidad, y utilizarla para emprender análisis de riesgo y llevar a cabo un seguimiento del cumplimiento del código tributario. En los casos en que las aduanas y la seguridad social no están cubiertas por la misma agencia, es fundamental no sólo intercambiar sino compartir información para aumentar el potencial de cumplimiento. Esto vale para las agencias a nivel nacional y subnacional. También es cada vez más importante a nivel internacional. Por ejemplo, mientras que en la OCDE hay 63 tratados de doble tributación y convenciones de intercambio de información, en América Latina hay menos de 10 (cuadro 6.3), y la mayoría de los países de la región carece de unidades especializadas en tributación internacional, lo cual socava la eficacia del control (Velayos, 2007).

En gran medida, el aumento de autonomía y de recursos ha ido de la mano con un incremento en la rendición de cuentas. Sin embargo, aún queda un largo camino para mejorar los sistemas de planificación y evaluación. Con la excepción de Panamá, todas las administraciones tributarias de la región elaboran y aprueban planes estratégicos y operativos. Sin embargo, la planificación es fundamentalmente un proceso formal, y no puede vincular los objetivos con las operaciones y los resultados. Estos son ámbitos donde se necesitan claramente mayores esfuerzos para aprovechar al máximo los recursos y la autonomía para administrarlos.

Cuadro 6.2 Fuentes de información sistemática utilizadas por las administraciones tributarias

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
Retenciones a los trabajadores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Retenciones de intereses, ganancias de capital y dividendos	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Transferencias de propiedad (bienes inmobiliarios, vehículos, embarcaciones y otros)	✓	..	✓	✓	✓	..	✓	✓	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓
Compras, ventas y provisión de servicios por parte de empresas y profesionales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓	✓	..
Compras del sector público	..	✓	✓	..	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Subvenciones del sector público	✓	..	✓	✓	✓
Loterías, premios y rifas	✓	..	✓	..	✓	..	✓	✓	✓

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 6.3 Aspectos más relevantes de la tributación internacional

	Precios de transferencia (TP)		Unidades tributarias internacionales ^b		Tratados de doble tributación y acuerdos de intercambio de información ^c	
	Levantamiento del secreto bancario ^a	Regulaciones de TP antes del 1 de enero, 2008	Regulaciones de TP después del 1 de enero, 2008	Antes del 1 de enero, 2008		Después del 1 de enero, 2008
Argentina	Sí	Sí	No	Sí	No	23
Barbados	Sí	Sí	No	Sí	No	23
Bolivia	No	No	No	No	No	7
Brasil	Sí	Sí	No	Sí	No	32
Chile	Sí (2009)	Sí	No	Sí	No	24
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	4
Costa Rica	No	No	Sí ^d	No	No	3
Ecuador	Sí (2009)	Sí	No	Sí	No	13
El Salvador	Sí	No	Sí ^e	No	No	1
Guatemala	No	No	Sí	No	No	1
Honduras	No	No	Sí	No	No	0
Jamaica	No	Sí	—	Sí	No	12 ^e
México	Sí	Sí	—	Sí	No	49
Nicaragua	No	No	—	No	No	0
Panamá	Sí (2010)	No	Sí	No	Sí	8
Paraguay	No	No	No ^f	No	Sí	2

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 6.3 Aspectos más relevantes de la tributación internacional (*continuación*)

	Precios de transferencia (TP)		Unidades tributarias internacionales ^b		Tratados de doble tributación y acuerdos de intercambio de información ^c
	Regulaciones de TP antes del 1 de enero, 2008	Regulaciones de TP después del 1 de enero, 2008	Antes del 1 de enero, 2008	Después del 1 de enero, 2008	
Levantamiento del secreto bancario ^a					
Perú	No	Sí	No	Sí	No
Rep. Dominicana	No ^d	Sí ^e	No	No	Sí
Trinidad y Tobago	No	No	No	Sí	No
Uruguay	Sí (2010)	No	Sí	No	Sí

Fuente: Cálculos propios basados en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

^a Evaluado de acuerdo con las normas internacionales.

^b Unidades especializadas o zonas dedicadas a la administración de asuntos de tributación internacional.

^c Los acuerdos de intercambio de información incluidos son los que cumplen con las normas internacionales (véase la sección relacionada en este capítulo). Algunos tratados de doble tributación pueden ser demasiado antiguos y no cumplirse. Se incluyen tratados multilaterales como Caricom, CAN decisión 578, y acuerdos multilaterales (contados como uno).

^d La ley espera el último trámite en el Parlamento.

^e Puede acceder a información bancaria sobre no residentes, pero probablemente no cumpla con las normas internacionales.

^f Aunque Paraguay ha empezado recientemente a realizar auditorías para controlar las exportaciones de productos primarios según los precios internacionales, estas acciones se basan en las regulaciones generales antifraude de su código tributario. No hay regulaciones sobre precios de transferencia vigentes como tales.

^g Cuenta a Caricom como una sola entidad.

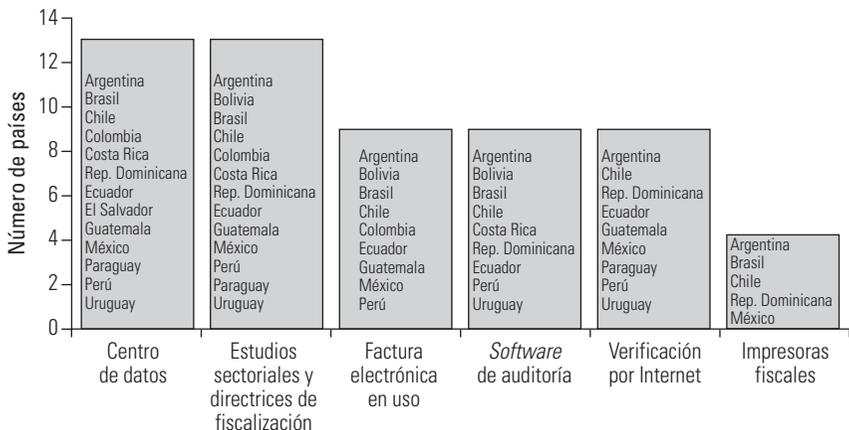
^h Incompleta según las buenas prácticas internacionales.

El salto hacia adelante: la aplicación de la ley

A pesar de que ha habido progresos importantes, la evasión fiscal sigue siendo rampante en la mayoría de los países en la región, como se señalaba en el capítulo 1. El diseño de los sistemas tributarios, la percepción de la calidad de los servicios públicos e incluso la cultura son factores que influyen en los incentivos para cumplir con los deberes tributarios. Sin embargo, también son cruciales los esfuerzos de la administración tributaria para hacer respetar las normas y aumentar las probabilidades de que los evasores fiscales y quienes incurran en fraudes sean detectados y multados en caso de falta de cumplimiento.

La mayoría de las administraciones tributarias de América Latina tiene planificación formal de auditorías, emite protocolos de auditoría internos y evalúa el desempeño en las auditorías. En muchos países, los auditores también se apoyan en estudios sectoriales, directrices y manuales. Además, se han producido innovaciones de punta en el control tributario de la región, como la facturación electrónica, previa verificación de los documentos del contribuyente, y el uso de cajas registradoras emitidas y supervisadas por la administración tributaria (gráfico 6.3). Esta última innovación, implementada en Argentina, Brasil, Chile, México y República Dominicana, ha dado resultados prometedores y podría contemplarse para muchos países de la región.

Gráfico 6.3 Apoyo tecnológico a la administración tributaria



Fuente: Cálculos propios con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

Sin embargo, las probabilidades de verse sometido a una auditoría tributaria en la región son mínimas. Para empezar, pocas personas son contribuyentes registrados: sólo el 10,1% de la población de América Latina lo está, en comparación con el 59,2% en la OCDE (cuadro 6.4).³ Entre los contribuyentes registrados, sólo un 2,8% se ve sometido a auditorías masivas al año, y un desdeñable 0,2% se ve sometido a auditorías en profundidad (cuadro 6.5). Las auditorías masivas tienen un alto potencial, tanto en términos de recaudación de ingresos como en el aumento del cumplimiento voluntario. Además, se pueden llevar a cabo directamente en las oficinas de la administración tributaria por parte de personal con niveles medios de calificación técnica y con la orientación de manuales detallados.⁴

Cuadro 6.4 Contribuyentes registrados, contribuyentes activos y no declarantes

	Contribuyentes activos (porcentaje de la población)	Contribuyentes activos (porcentaje de los registrados)	No declarantes por tipo de impuesto (porcentaje de contribuyentes activos)		
			Impuesto al consumo/ IVA	Impuesto sobre la renta	Impuesto a las sociedades
Argentina	11,2	43,9	48,2	18,2	30,4
Brasil	5,4	74,8	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	22,1	80,2	14,7	0,1	0,6
Costa Rica	11,0	n.d.	24,0	n.d.	n.d.
Ecuador	10,8	57,9	33,0	82,5	60,4
El Salvador	9,6	n.d.	28,7	n.d.	n.d.
Guatemala	4,4	71,9	13,1	43,7	
Honduras	1,6	99,0	3,9	19,9	26,1
México	30,8	86,1	35,2	27,4	46,7
Nicaragua	3,1	81,2	n.d.	75,1	21,4
Panamá	5,3	14,8	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguay	7,1	81,6	39,1	n.d.	n.d.
Perú	17,3	69,7	n.d.	n.d.	n.d.
Rep. Dominicana	1,5	59,3	42,4	12,8	35,4
Uruguay	10,0	34,5	44,2	19,1	36,5
Promedio	10,1	65,8	29,7	33,2	32,2

Fuente: Cálculos propios con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

n.d. = no hay datos disponibles.

Cuadro 6.5 Control de facturas, auditorías masivas y auditorías detalladas, 2010

	Control de facturas		Auditorías masivas		Auditorías detalladas	
	Número de contribuyentes inspeccionados	Porcentaje de contribuyentes activos inspeccionados	Número de contribuyentes inspeccionados	Porcentaje de contribuyentes activos inspeccionados	Número de contribuyentes inspeccionados	Porcentaje de contribuyentes activos inspeccionados
Argentina	78.632	1,7	74.500	1,6	18.396	0,4
Bolivia	844	n.d.	5.773	n.d.	52	n.d.
Chile	225.524	5,9	565.373	14,8	7.693	0,2
Colombia	6.948	0,1	8.676	n.d.	38.373	n.d.
Costa Rica	n.d.	n.d.	1.633	0,3	635	0,1
Ecuador	159.290	10,0	19.352	1,2	626	0,0
El Salvador	180	0,0	5.383	1,0	572	0,1
Guatemala	62.826	10,0	5.739	0,9	4.789	0,8
México	75.313	0,2	57.820	0,2	26.465	0,1
Panamá	153	0,1	n.d.	n.d.	413	0,2
Perú	5.218	0,1	102.193	2,0	1.738	0,0
Rep. Dominicana	6.122	4,2	5.261	3,6	268	0,2
Promedio	n.d.	3,1	n.d.	2,8	n.d.	0,2

Fuente: Cálculos propios con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

n.d. = no se dispone de información.

A su vez, se pueden proyectar auditorías en profundidad que tienen como objetivo las formas más avanzadas de fraude fiscal. En este último sentido, el análisis de riesgo se está convirtiendo en una práctica más común, sobre todo en América del Sur, lo que merece reproducirse en otros países.

Aunque se detecten fraudes u otras faltas, las sanciones no se aplican con suficiente rigor. En teoría, las sanciones aplicables por el incumplimiento en la región son similares a las sanciones de los países avanzados. De la misma manera, el fraude fiscal está bien definido en la legislación. Pero las sentencias son casi inexistentes. Como promedio, en cada país de América Latina se dictan tres sentencias al año. En unos pocos países no se ha producido ni una sola sentencia por fraude fiscal en los últimos cinco años (las excepciones son Chile, Colombia y México, donde el número de sentencias ha sido razonable). Esto crea la percepción social de que las sanciones aplicadas por las administraciones tributarias no son eficaces y socavan el cumplimiento voluntario del código tributario.

Como resultado de estos factores, el impacto de cada auditoría en términos de ingreso es un magro 1,6% del total de la recaudación tributaria. Quitando a México de los cálculos, que parece ser un caso atípico en la región, el promedio disminuye a un 0,9% (cuadro 6.6). Esto equivale a aproximadamente una cuarta parte del monto recaudado por auditoría en la OCDE. Otro hecho preocupante es que en 2010 el *stock* de

Cuadro 6.6 Total de deuda objetada y recaudada en auditorías masivas, 2010

	Deuda recaudada (porcentaje de deuda según auditorías)	Ingresos efectivos por inspección (porcentaje de ingresos tributarios netos)
Argentina	27,8	0,4
Bolivia	7,6	0,8
Chile	55,5	1,8
El Salvador	26,2	1,2
México	41,7	7,2
Nicaragua	9,3	0,7
Panamá	56,3	1,1
Perú	6,0	0,5
Rep. Dominicana	10,7	0,3
Promedio	26,8	1,6

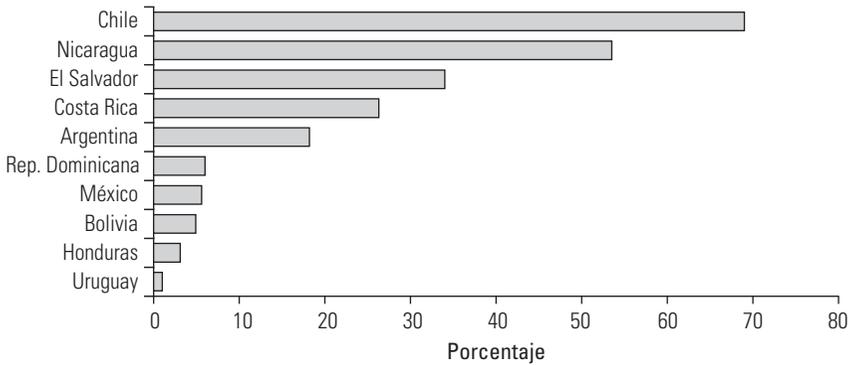
Fuente: Cálculos propios basados en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

deuda recaudada equivalía sólo al 26,8% de la deuda determinada por las auditorías. Las proyecciones del gráfico 6.4 señalan que la deuda vencida aumentará significativamente en los próximos cinco años. Para cerrar el ciclo de aplicación de la ley, es importante que la recaudación de la deuda esté en manos de las administraciones tributarias y no en las del sistema judicial, que tiende a ser menos eficaz cuando se trata de recuperar las deudas tributarias.

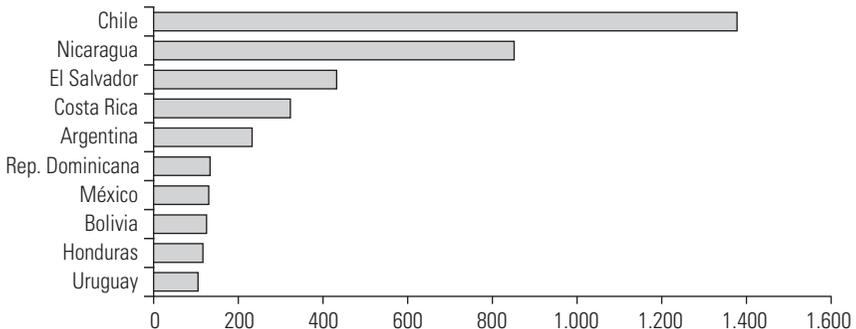
Todos estos son indicaciones de que a las administraciones tributarias les queda un largo camino por recorrer. El escaso impacto que tienen las inspecciones en la recaudación, además de los crecientes niveles de deudas no pagadas, reflejan no sólo la mala calidad de las funciones de inspección,

Gráfico 6.4 Deuda tributaria en países seleccionados de América Latina

a. Porcentaje de deuda recaudada en relación con la deuda morosa recuperada



b. Proyección de deuda acumulada para 2015 (2010=100)



Fuente: Cálculos propios con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI (2012).

sino también las deficiencias del registro de contribuyentes, de los datos disponibles, las declaraciones de impuestos y la capacidad recaudatoria.

Administraciones tributarias para el desarrollo

Las administraciones tributarias se encuentran actualmente en una encrucijada. Han dado pasos importantes en las dos últimas décadas pero se enfrentan a desafíos que pueden ser tan grandes como sus logros. Entre ellos están algunos problemas estructurales tan arraigados en la región como la informalidad y la evasión de impuestos. Otros recién aparecen en el horizonte, como la necesidad de prepararse para la implantación de un código tributario que seguramente se volverá más complejo, debido a un mayor énfasis en los impuestos sobre la renta y al impacto de la globalización. Además, las nuevas formas de fraude, de lavado de dinero y de crimen organizado exigen actualizar la formación del personal y reforzar la capacidad de monitoreo de las administraciones tributarias, en coordinación con otras unidades especializadas, como los servicios de información de la policía.

Para dar el salto adelante, las administraciones tributarias deben lidiar con determinación con estos desafíos. Deben continuar transformándose para pasar del modelo organizativo basado en diferentes funciones a un modelo centrado en el contribuyente como cliente. El éxito de las unidades de grandes contribuyentes demuestra el impacto positivo de centrarse en las características del contribuyente y el potencial de modelos basados en la cooperación en lugar de hacerlo en el enfrentamiento de intereses (Vázquez-Caro y Bird, 2011). Las administraciones tributarias también deben buscar nuevos modelos para los pequeños contribuyentes, entre los que impera la informalidad. Como se verá en el capítulo 12, los actuales regímenes especiales para las pequeñas empresas no han estado a la altura de sus promesas. Las unidades especializadas para pequeños contribuyentes que ponen énfasis en la asistencia técnica y en una transición hacia el régimen tributario general podrían señalar el camino hacia adelante.

Las administraciones tributarias no deberían abocarse solas a esta tarea. El marco institucional para cumplir con las obligaciones tributarias requiere un sistema más global de instituciones tributarias, que incluye no sólo las agencias de recaudación, como las de la administración tributaria,

las aduanas y los institutos de seguridad social, sino también los tribunales administrativos y judiciales; los registros de empresas, de tierras y civiles; los registros vehiculares y mercantiles; y otras instituciones que recopilan información crítica sobre los agentes económicos y los activos económicos. Una sólida coordinación y un robusto intercambio de información son esenciales para lograr un esfuerzo concertado de cumplimiento de las normas, que también pueda proporcionar servicios de calidad a los clientes.

Por último, la evasión fiscal tiene que dejar de ser tolerada socialmente. El cumplimiento debería ser el paradigma de las administraciones tributarias de América Latina, centradas en los modelos de contribuyente-cliente que deben fortalecerse con programas de incentivos adecuados. Esto significa recompensar el cumplimiento y sancionar la evasión en forma rápida e imparcial. El análisis de este capítulo muestra importantes deficiencias en la planificación estratégica, en las inspecciones y en la recaudación de deuda, funciones clave que promueven el cumplimiento voluntario y caracterizan a las administraciones tributarias modernas. Las mejoras en estos aspectos deben constituir el eje de una segunda generación de reformas, que pueden ser política y técnicamente complejas y exigentes, pero que son absolutamente fundamentales.

Las medidas destacadas aumentarán la legitimidad del régimen tributario. También contribuirán a ello las iniciativas para asegurar a los contribuyentes que sus impuestos son utilizados para financiar bienes y servicios públicos socialmente beneficiosos. La transformación no estará completa hasta que las normas sociales evolucionen para que los impuestos constituyan una parte diaria de la vida ciudadana y alienten a los contribuyentes a comportarse como clientes y no como maestros del engaño.

Notas

- ¹ En los casos en los que la administración tributaria también recauda aranceles aduaneros y contribuciones de la seguridad social, estos sectores han sido separados en la medida de lo posible para hacer el análisis.
- ² Los indicadores, o razones, de costo requieren un análisis caso por caso. Un alto nivel de eficiencia podría deberse al buen desempeño de la administración tributaria, pero también a cambios en el código tributario o a recortes inadecuados en inversiones o gastos. El significado del indicador de eficiencia es, desde luego, diferente en estos casos.
- ³ El porcentaje es mucho más alto en los países de la OCDE, especialmente debido al régimen de impuestos sobre la renta personal que, en muchos países de la OCDE, requiere que los contribuyentes se registren.
- ⁴ El éxito de unidades especializadas en grandes contribuyentes, centradas en un número pequeño pero estratégico de clientes y que permite realizar auditorías retrospectivas y prospectivas, señala que el modelo podría ser utilizado para otros tipos de contribuyentes.

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y CAPTAC-DR/FMI (Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana del Fondo Monetario Internacional). 2012. *The State of Tax Administration in Latin America: 2006–2010*. Washington, D.C.: BID, CIAT y CAPTAC-DR/FMI. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata/tax-administration.html>. (Consultado en octubre de 2012.)
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.). 2010. “Evasión y equidad en América Latina”. Documento de proyecto Nro. 309. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries. Serie información comparada (2010)*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/47228941.pdf>. (Consultado en octubre de 2012.)
- Pecho Trigueros, M., F. Peláez Longinotti y J. Sánchez Vecorena. 2012. “Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000–2010”. Documento de trabajo Nro. 03–2012. Ciudad de Panamá: CIAT.
- Vázquez-Caro, J. y R. M. Bird. 2011. “Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach.” *eJournal of Tax Research*, 9(1): 5–37 (julio).
- Velayos, F. (ed.). 2007. “Fomento a la inversión: recomendaciones de mejoras en la(s) unidad(es) internacional(es) de la administración tributaria”. Informe final sobre el proyecto Nro. ATN/FG-9141-RS. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Fomento%20a%20la%20inversión-Recomendaciones-Administración%20tributaria-BID.pdf>. (Consultado en octubre de 2012.)

Los árboles: impuesto por impuesto

7 El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío

En muchos países el impuesto a la renta constituye la columna del sistema tributario porque es el gravamen que más recauda y ha recaudado en la historia de la humanidad y tiene el mayor poder redistributivo de todos los impuestos. Sin embargo, en los países latinoamericanos se desperdicia el potencial de recaudación de dicho impuesto y no se aprovecha bien su potencial redistributivo.

Este capítulo se ocupa del impuesto a la renta de las personas físicas, en el que son más notorias estas deficiencias, pues en aras de una progresividad formal exagerada, muy pocos individuos son sujetos de este gravamen. Junto con los impuestos a la renta de las empresas, que se analizan en el próximo capítulo, la imposición a la renta de las personas tiene la capacidad de afectar el rendimiento del trabajo y las distintas formas de capital, y puede alterar las decisiones de ahorro e inversión.¹

Por su potencial recaudatorio y por los incentivos de responsabilidad cívica que genera, la imposición a la renta, y en especial la de las personas físicas, es uno de los tres pilares del sistema impositivo en las democracias modernas (los otros dos son el impuesto al valor agregado [IVA] y las contribuciones a la seguridad social; véase el capítulo 1). En los países desarrollados la recaudación del impuesto a la renta personal representa el 8,4% del producto interno bruto (PIB), cerca de la cuarta parte de toda la carga fiscal (34, 8% del PIB).² En cambio, en los países latinoamericanos apenas genera ingresos fiscales de un 1,4% del PIB, lo que constituye una parte muy pequeña de la carga fiscal total (23,4% del PIB). Los países caribeños toman más en serio la tributación personal, pero la recaudación de un 3,8% del PIB es de todas formas baja frente a los patrones del mundo

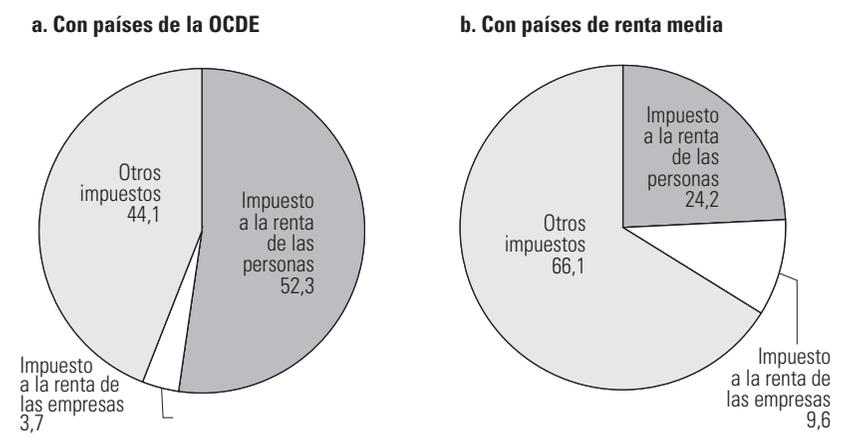
desarrollado y representa una proporción modesta de su carga fiscal total (29,4% del PIB).

Las razones de la baja tributación de la renta personal en América Latina

Hasta cierto punto, es lógico que los ingresos fiscales en los países latinoamericanos sean inferiores a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pues los países desarrollados tienen estructuras sociales e institucionales que les facilitan recaudar los impuestos directos. Además, como la renta per cápita de la OCDE es unas cinco veces superior a la latinoamericana, el excedente que puede ser base del impuesto es una proporción muy superior del ingreso.

En relación con los países de renta media (grupo en el que, según la clasificación del Banco Mundial, figuran todos los países latinoamericanos), las cargas fiscales también son bajas: un 23,4% del PIB en los países latinoamericanos, frente a un 26,9% del PIB en el resto de los países de este grupo.³ Gran parte de la diferencia se debe a la baja recaudación de la imposición a la renta personal en América Latina (gráfico 7.1).

Gráfico 7.1 De dónde surgen las diferencias en las cargas impositivas de América Latina con respecto a otros grupos de países, 2000–10 (contribución porcentual)



Fuente: Cálculos propios con base en BID y CIAT (2012), FMI (2012) y OCDE (2012a).

Nota: Promedios 2000–10.

No hay ninguna razón intrínseca que determine la baja recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina. De hecho, Brasil, Chile o actualmente Uruguay alcanzan cifras de recaudación comparables a países de similar nivel de desarrollo de otras regiones del mundo. Además, desde los años noventa los ingresos del impuesto a la renta de las personas han registrado aumentos notables en algunos países latinoamericanos, como Uruguay, donde han crecido en más de dos puntos del PIB, Argentina (1,4 puntos), El Salvador (1,2) o Nicaragua (1,3 puntos).

El régimen del impuesto a la renta de las personas se asemeja a un cascarón cuyo contenido se ha ido vaciando: tiene por fuera la forma de un verdadero sistema impositivo, pero ha sido ahuecado por dentro. Esencialmente, son cuatro los dispositivos que han usado en la práctica las sociedades latinoamericanas para convertir a los impuestos a la renta personal en un cascarón vacío: el diseño de las tasas y los tramos, la generosidad de las deducciones o beneficios fiscales, el tratamiento preferencial que se otorga a los ingresos de capital, y la evasión propiamente dicha.

El diseño de las tasas y los tramos

En América Latina hay que ser rico para ser sujeto pleno del impuesto a la renta personal. Los ingresos mínimos exentos o gravados a tasa cero son más elevados en la región que en otras zonas del mundo. En promedio, en los países latinoamericanos es necesario tener una renta (en la tarifa general) de 1,4 veces el ingreso per cápita para empezar a pagar el impuesto. Este mínimo no imponible es una cifra no solo mucho más elevada que la que se aplica en los países desarrollados, sino que es más del doble del promedio de la de los países de renta media. En algunos países latinoamericanos, como Colombia, Ecuador, Honduras y Nicaragua, el mínimo supera en dos veces el ingreso per cápita del país (cuadro 7.1).

Por su parte, la tasa máxima se aplica sólo a quienes ganan al menos nueve veces la renta per cápita del país, en promedio, mientras que en otros países de renta media se grava a partir de 6,5 veces el ingreso per cápita. Como consecuencia, pocos contribuyentes se encuentran afectados por la tasa máxima, debido además a que, con frecuencia, individuos con niveles muy elevados de renta no tributan mediante las tasas generales porque reciben sus ingresos, al menos oficialmente, en forma de rentas de capital u otras que, de tributar, lo hacen a tasas menores, como se trata más adelante.

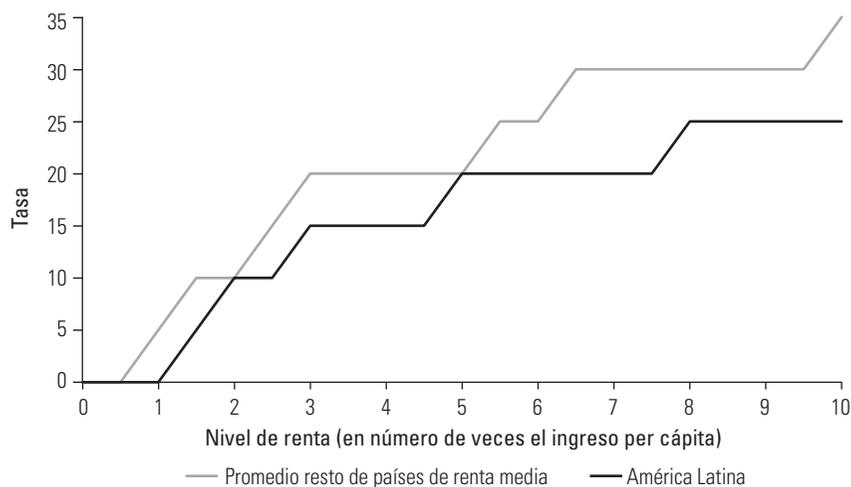
Cuadro 7.1 Renta necesaria para alcanzar las tasas mínimas y máximas del impuesto a la renta personal (en número de veces del ingreso per cápita), 2010

País	Renta para tasa mínima	Renta para tasa máxima
Argentina	0,30	3,66
Bolivia	0,23	0,23
Brasil	1,10	2,74
Chile	1,00	11,16
Colombia	2,83	10,65
Costa Rica	1,90	2,86
Ecuador	2,19	22,30
El Salvador	0,38	3,42
Guatemala	1,56	14,35
Honduras	2,87	13,06
México	0,49	3,39
Nicaragua	2,07	20,68
Panamá	1,35	4,05
Perú	1,69	14,69
Rep. Dominicana	1,82	3,80
Uruguay	0,72	10,28
Venezuela	1,45	12,66
América Latina^a	1,41	9,06
Resto países de renta media^a	0,65	6,46
OCDE^a	0,24	2,38

Fuente: Cálculos propios con base en CIAT (2012), FMI (2012) y OCDE (2012b).

^a Promedios simples.

Asimismo, hay que tener en cuenta que entre quienes están totalmente eximidos del impuesto a la renta y quienes pagan las tasas máximas se encuentra el grueso de los ya de por sí escasos contribuyentes, a los que se aplican tasas intermedias. Estas alícuotas del impuesto son claramente inferiores en América Latina que en el promedio de los países de ingreso medio. Así, por ejemplo, la tasa marginal máxima de un contribuyente latinoamericano con ingresos equivalentes a tres veces la renta per cápita del país es de un 15%, mientras que en un país de ingreso medio es del 20%. Para ingresos equivalentes a seis veces la renta per cápita, la tasa promedio en los países latinoamericanos es del 20% y en el resto de los países de ingreso medio asciende al 25%. Para ingresos de siete veces, la diferencia de tasas alcanza los 10 puntos (gráfico 7.2).

Gráfico 7.2 Tasa marginal máxima para cada nivel de renta, 2010

Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL (2012), CIAT (2012) y FMI (2012).

Como es lógico, ello deja un margen notable para el aumento de recaudación. Con el objeto de poner de manifiesto este hecho, mediante un ejercicio de microsimulación, se ha calculado la recaudación que generaría el impuesto a la renta personal en cinco países latinoamericanos (Chile, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay) si se mantuvieran las tasas del impuesto vigentes y se cambiaran únicamente los tramos de ingreso a los cuales se aplican esas tasas. Los tramos simulados son los tramos medios que existen en los países del mismo grupo de ingreso al que pertenece cada país (medio bajo en Guatemala y medio alto en los demás casos). Los aumentos de recaudación serían significativos: 1,3 puntos del PIB en Chile; 1,7 en Ecuador; 0,2 en Guatemala y 0,6 en República Dominicana (cuadro 7.2).

El gasto tributario

Un segundo elemento que contribuye a vaciar el impuesto es la amplia generosidad de los beneficios fiscales existentes. En los regímenes de varios países están previstas deducciones de determinados gastos personales (educativos, médicos, etc.) a pesar de que ya hay un mínimo exento o un tramo a tasa cero relativamente elevado que, supuestamente, cumple esa función. Del mismo modo, es usual que las contribuciones sociales sean

Cuadro 7.2 Recaudación del impuesto a la renta personal si la estructura de tramos fuera la misma que en los países de renta media, manteniendo la escala de tasas del país
(porcentaje del PIB)

País	Recaudación actual (2010)	Incremento en recaudación (2010)	Recaudación resultante
Chile	1,4	1,3	2,7
Ecuador	0,6	1,7	2,3
Guatemala	0,2	0,2	0,4
Rep. Dominicana	0,9	0,6	1,5
Uruguay	2,6	1,4	4,0

Fuente: Cálculos propios a partir de información suministrada por las oficinas de recaudación tributaria de los países, excepto para Chile, en cuyo caso se estimó a partir del Ministerio de Planificación (2009), y BID y CIAT (2012).

deducibles, cuando al mismo tiempo están exentas las pensiones, lo cual supone una duplicidad de beneficios fiscales. En casi ningún país tributan los ingresos por aguinaldos, una práctica que, a pesar de su tradición, está poco justificada.

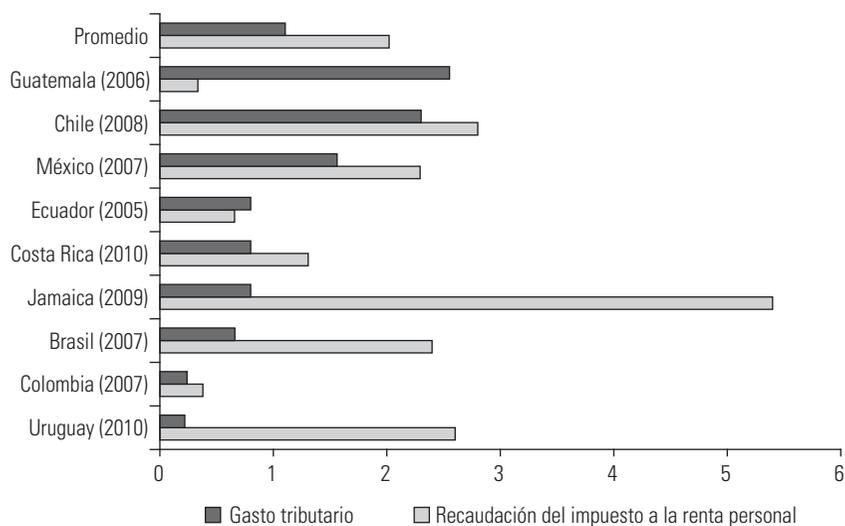
Como producto de toda esta largueza, el gasto tributario en el impuesto a la renta de las personas físicas alcanza en promedio 1,1% del PIB (gráfico 7.3), lo cual representa más del 50% de la recaudación efectiva. El gasto tributario del impuesto a la renta de los guatemaltecos es un 2,6% del PIB,⁴ casi ocho veces la recaudación, y el de los chilenos alcanza un 2,3% del PIB.

En la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños el público, e incluso los órganos legislativos, desconocen totalmente la magnitud del sacrificio tributario que implican los beneficios fiscales del impuesto a la renta. Sólo 10 países de la región hacen estimaciones periódicas de su importe,⁵ lo cual es esencial para la transparencia fiscal y el control público de las decisiones de los legisladores.

Las rentas del capital

Un tercer mecanismo que ha contribuido a vaciar el cascarón del impuesto a la renta personal es el tratamiento favorable que se concede a las rentas de capital. Mediante exenciones o regímenes especiales para estas rentas, en muchos países prácticamente no están gravadas. Esto sólo ha venido a cambiar recientemente en algunos países, a partir de reformas que han introducido los esquemas duales que se analizan más adelante.

Gráfico 7.3 Gasto tributario y recaudación del impuesto a la renta personal (porcentaje del PIB)

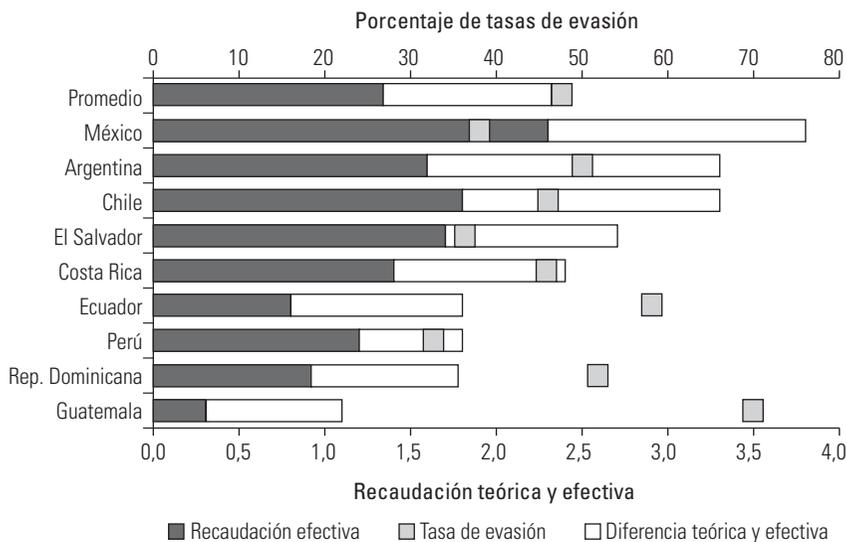


Fuente: Cálculos propios con base en: Costa Rica, Cardoza (2012) y Jiménez y Podestá (2009); Chile, Garcimartin y Díaz de Sarralde (2009); Guatemala, Jorrat (2007); Jamaica, Ministerio de Finanzas de Jamaica (2011) y Uruguay, Dirección General Impositiva (2011).

Actualmente, es excesivamente generoso el tratamiento que se otorga a las rentas del capital, básicamente de dividendos y ganancias de capital, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Paraguay. Por supuesto, ello implica no solo pérdidas de ingresos fiscales, sino también daños a la equidad y la legitimidad del sistema fiscal.

La evasión

Por último, entre los subterfugios de vaciado del impuesto a la renta de las personas, está la evasión, que también incide muy negativamente en la equidad del sistema tributario, en su eficiencia y en la percepción social del mismo. Por cuenta de la evasión se pierde aproximadamente la mitad de la recaudación potencial del impuesto a la renta de las personas. La tasa de evasión de casi un 50%, aunque algo inferior a la correspondiente al impuesto a la renta de las empresas, es muy superior a la calculada para otros impuestos, como el IVA (véase el capítulo 9). La tasa más baja de evasión del impuesto a la renta personal corresponde a Perú, pero incluso en ese caso supera el 32% (gráfico 7.4). Se dice a menudo que la economía

Gráfico 7.4 Evasión en el impuesto a la renta de las personas naturales

Fuente: Cálculos propios con base en Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), Cardoza (2012) para Costa Rica, y Salim (2011) para República Dominicana.

Nota: Las tasas de evasión corresponden a distintos años: Argentina (2005), Chile (2003), Costa Rica (2010), Ecuador (2005), El Salvador (2005), Guatemala (2006), México (2004), Perú (2006) y República Dominicana (2009).

informal es un canal fundamental del fraude, pero la tasa de informalidad estimada para América Latina (44% del PIB) no parece ser sustancialmente diferente de la de otros países de similar nivel de desarrollo (40%).⁶

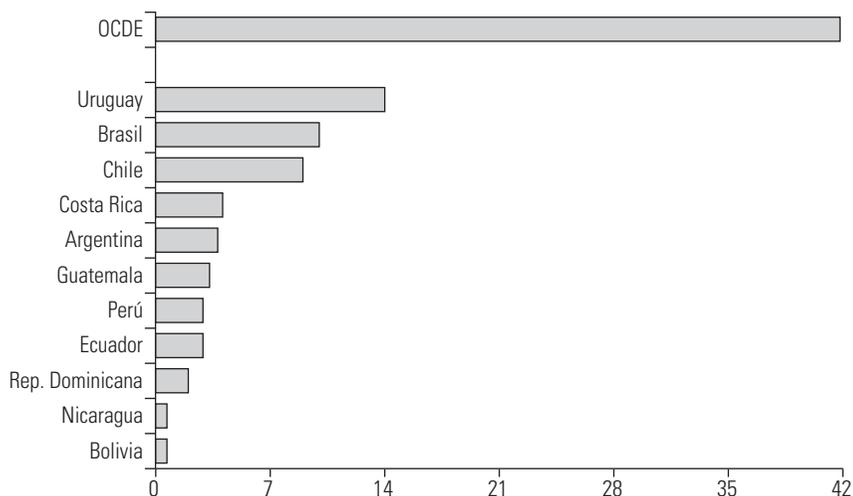
La equidad de papel: consecuencias de la baja tributación en la imposición a la renta personal en América Latina

Los diseños actuales del impuesto a la renta en América Latina configuran un tributo muy progresivo en el papel pero con muy poca capacidad redistributiva. En cierto sentido, la progresividad es muy alta, pues en los países latinoamericanos es habitual que el 10% más rico de los contribuyentes genere un 90% de la recaudación total, como sucede en Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. Sin embargo, la tasa efectiva de esos contribuyentes es muy baja. De hecho, la tasa más alta para estos contribuyentes es la de Chile y apenas llega al 10%. Por consiguiente, el pago del impuesto está concentrado en un número muy

reducido de contribuyentes de renta alta, pero ellos abonan una cantidad muy pequeña de sus ingresos. En otras palabras, los impuestos a la renta personal son formalmente muy progresivos pero sin capacidad para redistribuir renta (cuadro 7.3). En lenguaje técnico, mientras que los Índices de Kakwani, que miden la progresividad, presentan valores muy altos, los de Reynolds-Smolensky, que miden el cambio efectivo en la distribución por cuenta del pago de impuestos, ofrecen cifras extremadamente bajas.⁷ En los países desarrollados los impuestos a las personas reducen el coeficiente de Gini en 0,04, casi cinco veces más que en el promedio de los países latinoamericanos (véase Immervoll y Richardson, 2011).

El segundo rasgo distintivo del impuesto a la renta en la región es el reducido número de sus contribuyentes (véase el recuadro 7.1). Mientras que en los países desarrollados aproximadamente la mitad de la población paga impuestos a la renta personal, en Nicaragua o Bolivia apenas lo hace el 1% de la población, en Argentina cuatro de cada cien personas, en Chile nueve, en Brasil 10 y en Uruguay 14 (gráfico 7.5). Con tan escaso número de contribuyentes, el impuesto a la renta personal difícilmente pueda constituir, como debería, uno de los pilares fundamentales de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Gráfico 7.5 Número de contribuyentes en el impuesto sobre la renta personal, 2010 (porcentaje de la población)



Fuente: OCDE (2011); BID, CIAT y CAPTAC-DR (2012).

Cuadro 7.3 La alta progresividad formal y casi nula capacidad redistributiva del impuesto a la renta personal en América Latina

	Tasa efectiva de impuestos pagados por el decil de mayores ingresos (porcentaje)	Recaudación generada por el decil de mayores ingresos (porcentaje del total)	Ingreso percibido por el decil de mayores ingresos (porcentaje del total)	Qué tan progresivo es el impuesto: Índice de Kakwani ^b	Qué tanto cambia la distribución del ingreso: Índice de Reynolds-Smolensky ^c
Argentina (2008)	5,7	91,6	35,8	0,454	0,010
Brasil ^a (2003)	3,0	66,1	50,8	0,123	0,010
Chile (2003)	10,3	96,9	45,4	0,389	0,021
Colombia (2003)	3,5	98,9	45,8	0,423	-0,005
Costa Rica (2004)	3,6	86,1	35,6	0,333	0,008
Ecuador (2003)	2,6	74,3	39,8	0,423	0,004
El Salvador (2006)	4,1	67,3	36,6	0,325	0,009
Guatemala (2000)	0,5	99,0	42,2	0,316	0,001
Honduras ^a (2005)	2,2	59,4	45,4	0,330	0,005
México (2008)	3,4	73,1	41,2	0,267	0,007
Nicaragua (2001)	2,6	94,3	46,4	0,348	0,006
Panamá (2003)	4,0	85,9	43,4	0,244	0,005
Perú (2000)	1,7	51,0	41,2	0,047	-0,001
Rep. Dominicana (2004)	2,6	96,0	46,6	0,395	0,035
Uruguay (2006)	7,0	78,3	36,3	0,364	0,012
Promedio simple	3,8	81,2	42,2	0,319	0,008

Fuente: Elaboración propia a partir de Barreix, Bés y Roca (2009); Barreix, Roca y Villela (2006); BID (2010); Gómez Sabami, Harriague y Rossignolo (2011); y Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2008).

^a Quintiles.

^b A mayor valor de este índice, mayor progresividad.

^c A mayor valor de este índice, mayor capacidad redistributiva.

RECUADRO 7.1. CUÑA FISCAL^a EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La baja imposición a la renta personal en América Latina también tiene consecuencias sobre el mercado de trabajo. Dado que se tiende a aplicar una mayor carga fiscal a los rendimientos del trabajo que a las rentas del capital, se distorsiona el mercado laboral, con costos que inciden en las decisiones de algunos individuos y que causan desempleo e informalidad. Para analizar los efectos de la tributación sobre los costos laborales en los países desarrollados, desde hace más de dos décadas la OCDE publica el estudio *Taxing Wages*, cuya metodología permite medir la carga tributaria sobre los costos de mano de obra de los trabajadores asalariados. Siguiendo la misma metodología, se han calculado las “cuñas fiscales” para los países latinoamericanos. A consecuencia del bajo gravamen a la renta personal en América Latina, la cuña fiscal refleja básicamente las contribuciones para la seguridad social (incluidos el seguro de salud obligatorio y las pensiones privadas obligatorias). Así, en promedio, para los asalariados del sexto decil, esta cuña es del 26%, mientras que en la OCDE es del 36%, y toda la diferencia se debe al impuesto a la renta personal. Para los contribuyentes de mayor renta, las diferencias entre América Latina y la OCDE también se explican casi exclusivamente por dicho impuesto.^b

Cuadro 7.1.1 Cuña fiscal para asalariado sin hijos del sexto decil (porcentaje)

País	Total cuña fiscal [a+b+c]	Impuesto a la renta [a]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador [c]
Argentina	34	0	17	17
Bolivia	23,5	0	12,2	11,3
Brasil	33,7	0	11	22,7
Chile	23,3	0	20,6	2,6
Colombia	29,2	0	8	21,2
Costa Rica	28,9	0	9,2	19,8
México	20,6	0	2,2	18,4
Perú	21,2	0	13,1	8,2
Rep. Dominicana	19,1	0	5,9	13,2
Uruguay	32,8	0	19,6	13,1
Venezuela	23,4	5,8	5,5	12,1
Promedio	26,3	0,5	11,3	14,5
OCDE	36,4	12,8	8,8	14,8

Fuente: OCDE (2012a) y cálculos propios con base en Aguirre (2012) y Báez Argüello (2010), más elaboración propia para América Latina.

Nota: Los datos de la OCDE corresponden a un salario promedio.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 7.1. (continuación)

Cuadro 7.1.2 Cuña fiscal para asalariado sin hijos con ingresos anuales de US\$60.000 (porcentaje)

País	Total cuña fiscal [a+b+c]	Impuesto a la renta [a]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador [c]
Argentina	41,9	18,1	8,8	15
Bolivia	32,5	10,4	12,2	9,9
Brasil	33,8	18,4	4,3	11
Chile	18,9	6,5	10,6	1,9
Colombia	39,1	10,6	9,4	19,1
Costa Rica	37,5	10,9	9,2	17,4
México	34,2	24,2	1,7	8,3
Perú	34	14,4	13,1	6,5
Rep. Dominicana	26,5	19,2	2,3	5
Uruguay	35,1	11,2	14,5	9,4
Venezuela	20,4	8,4	3,4	8,7
Promedio	32,2	13,8	8,1	10,2
OCDE	41	21,39	9,83	9,8

Fuente: OCDE (2012a) y cálculos propios con base en Aguirre (2012) y Báez Argüello (2010), más elaboración propia para América Latina.

Nota: Los datos de la OCDE corresponden a un salario del 167% del promedio.

Fuente: Elaboración propia con base en Aguirre (2012), Báez Argüello (2010) y OCDE (2012a y 2012b).

^a Se define como cuña fiscal al indicador de la presión fiscal sobre el trabajo. Es el porcentaje que representan los impuestos sobre las rentas salariales y las cotizaciones sociales sobre el total del costo laboral. Para estos cálculos también se han incluido las cargas por seguro médico y de pensiones, tanto públicas como privadas obligatorias.

^b Los datos para la OCDE proceden de la publicación *Taxing Wages* de este organismo. Los de América Latina proceden de un estudio en edición realizado por el BID, basado en los trabajos de Aguirre (2012) y Báez Argüello (2010).

Hacia nuevos modelos en el impuesto a la renta

El modelo tradicional del impuesto a la renta en América Latina se basa en la llamada estructura sintética o integral del impuesto; en este modelo, el impuesto se calcula sumando el conjunto de rentas y gravándolo a una tasa progresiva en una escala de alícuotas, como la que

se representa en el gráfico 7.2. La introducción de mejoras en su diseño y en las prácticas de la administración tributaria, analizadas en el capítulo 6, podrían generar un efecto sustancial en la recaudación. Por ello, sería difícil argüir que el modelo tradicional esté agotado pese al fracaso recaudatorio que ha tenido durante por lo menos cuatro décadas. Sin embargo, el surgimiento de nuevos modelos, más adecuados para los nuevos rasgos de las economías latinoamericanas, sugiere que puede haber una mejor estrategia.

Las limitaciones del modelo tradicional, aunque en forma menos intensa que en América Latina, han sido evidentes también en otras regiones. Esto ha motivado una profunda transformación del impuesto a la renta a escala mundial desde los años ochenta. Si anteriormente las reformas llevaron a una espiral de incrementos de tasas, y a la proliferación de exenciones, deducciones y tratamientos especiales, desde entonces las líneas reformistas se han ido encaminando hacia una mayor sencillez del tributo, con descensos de tasas y ampliación de bases.

Como consecuencia de los impulsos reformistas, se ha ido produciendo una creciente migración hacia nuevos esquemas que buscan una mayor simplificación del tributo y su adecuación a las complejas realidades económicas actuales. En la práctica, ello se ha traducido en la introducción de dos nuevos modelos: el impuesto lineal y el impuesto dual.

El impuesto lineal: más fácil trazar una línea horizontal que dibujar una escalera

El impuesto lineal es un modelo del impuesto a la renta en el que se aplica la misma tasa a todas las fuentes y cuantías de ingresos —que es también la misma tasa aplicada a la renta empresarial—, y en el que la progresividad se logra mediante un mínimo exento del tributo a todos los individuos contribuyentes. Este sistema, que tuvo algunos antecedentes desde la década de 1940, comenzó realmente a expandirse al ser adoptado por Rusia en 2001. Desde entonces empezó a utilizarse en numerosos países de Europa Oriental y algunos de Asia Central (cuadro 7.4).

El impuesto lineal surgió como una forma de introducir un impuesto a la renta sencillo en países con administraciones tributarias poco sólidas y experimentadas. Aunque aún es muy temprano para evaluar sus resultados, los primeros análisis parecen sugerir que los aumentos de recaudación

Cuadro 7.4 La expansión de los modelos lineal y dual en el mundo

País	Modelos lineales			Modelos duales			Año de introducción
	Tasa lineal	Año de introducción	País	Tasa máxima salarios	Tasa capital empresas	Tasa de introducción	
Hong Kong	16	1947			Duales nórdicos		
Estonia	26	1994	Suecia	56,5	30	28	1991
Lituania	33	1994	Noruega	40	28	26	1992
Letonia	25	1995	Finlandia	48,2	28	28	1993
Rusia	13	2001			Semiduales		
Serbia	14	2003	Eslovenia	31,9	15	20	2006
Ucrania	13	2004	España	43	19	30	2006
Irak	15	2004	Uruguay	25	12/7	25	2006
Eslovaquia	19	2004	Alemania	47,5	25	30,2	2008
Georgia	12	2005	Perú	30	4,1-6,25	30	2008
Rumania	16	2005	Nicaragua	30	10	30	2009
Kyrgyzstan	10	2006	Honduras	25	10	25	2010
Macedonia	12	2007	Panamá	25	10	25	2010
Islandia	36	2007	El Salvador	30	10	30	2011
Mongolia	10	2007	Guatemala	10	5-10	31	2012

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 7.4 La expansión de los modelos lineal y dual en el mundo (*continuación*)

País	Modelos lineales			Modelos duales			
	Tasa lineal	Año de introducción	País	Tasa máxima salarios	Tasa capital	Tasa empresas	Año de introducción
Bulgaria	10	2008		Países con dualización incompleta			
Rep. de Mauricio	15	2009	Portugal	10-20	25	25	1989, 2005
Rep. Checa	15	2008	Austria	25	25	25	1990, 2004
Hungría	16	2011	Bélgica	25-15-33	34	34	1994, 2005
			Italia	12,5-27	27,5	27,5	1998, 2005
			Holanda	30	25,5	25,5	2001
			Francia	16-18	24,4	24,4	2008
			Grecia	0-21	24	24	2009, 2011

Fuente: Compilación propia.

Notas: Las tasas sobre rendimientos de capital son las generales; hay que tener en cuenta que algunos se han modificado recientemente, sobre todo como consecuencia de la crisis. Las tasas máximas sobre los salarios de países de la OCDE corresponden a 2010 (último año para el que este organismo proporciona información).

que se produjeron en los países pioneros en la introducción del impuesto lineal no se debieron tanto a la reforma en el diseño del impuesto como a mejoras de gestión (Keen, Kim y Varsano, 2006).

Con el esquema lineal se logra una mayor simplicidad en el impuesto mediante el establecimiento de un mínimo exento elevado, que deja fuera a una gran parte de la población, y mediante el uso muy limitado de deducciones y créditos, todo lo cual facilita su administración. La mayoría de los países europeos que han aplicado un impuesto lineal han fijado una tasa baja,⁸ en muchas ocasiones inferior a las mínimas de las escalas progresivas del resto de los países europeos. Este diseño limita la capacidad recaudatoria, redistributiva y estabilizadora (cuadro 7.5).

El impuesto dual: una escalera y una línea horizontal combinadas

El impuesto dual tuvo su origen en los países nórdicos a fines de la década de 1980, como respuesta a la fuga del ahorro que producían las altas tasas máximas del impuesto sintético, que abarcaba todas las rentas en una sola base imponible. Sus características fundamentales son las siguientes:⁹ 1) la base se separa en dos componentes, uno formado por las rentas del trabajo y otro que incluye a las rentas del capital; 2) al primer componente se le aplica una tarifa progresiva y al segundo una tasa única y uniforme; y 3) esta tasa fija es igual a la mínima aplicada a las rentas del trabajo, e igual a su vez a la tasa del impuesto sobre la renta empresarial.

Aunque, en principio, este esquema podría parecer poco justificado desde el punto de vista de la equidad, presenta una serie de ventajas frente a los esquemas sintéticos y, además, su menor progresividad es a menudo sólo aparente. En primer lugar, puede argumentarse que para conseguir la equidad horizontal (ingresos de igual cuantía deben soportar la misma carga tributaria) las rentas del capital deben ser gravadas a tipos inferiores a las del trabajo, pues de ese modo se iguala su gravamen efectivo.¹⁰ En segundo lugar, el sistema dual reduce los costos de administración y cumplimiento, ya que al gravar las rentas de capital mediante retenciones, los ajustes posteriores son innecesarios y resulta más sencillo el control del impuesto. En tercer lugar, en el esquema dual se reduce el arbitraje fiscal, pues mejora la neutralidad, al gravar todas las modalidades de rentas del capital por igual. Cuarto, el tratamiento favorable a las rentas de capital reduce el riesgo de evasión. Finalmente, aunque se crea que un sistema

Cuadro 7.5 Diferentes modelos del impuesto a la renta personal

Integral	Lineal	Dual
Características principales		
<ul style="list-style-type: none"> • Integra todas las rentas y las grava según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa uniforme para todas las fuentes y cuantías de renta e igual a la aplicada a la renta empresarial. • La progresividad se logra mediante un mínimo exento igual para todos los contribuyentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Separa las rentas en laborales y de capital, aplicando a las primeras tasas progresivas y a las segundas una tasa uniforme. • La tasa mínima de las rentas laborales es igual a la fija de los rendimientos del capital y ambas son iguales a la que se aplica a la renta empresarial.
Ventajas		
<ul style="list-style-type: none"> • Considerar todas las rentas y otorgarles el mismo tratamiento. • Facilitar la personalización del impuesto. • Mayor progresividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor recaudación y progresividad que en integrales poco sólidos. • Posible aumento de la tributación sobre las rentas de capital. • Sencillez. • Menores costos de administración y cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor recaudación y progresividad que en integrales poco sólidos. • Posible aumento de la tributación sobre las rentas de capital. • Menores costos de administración y cumplimiento. • Reduce las estrategias fiscales y la fuga de ahorro.
Desventajas		
<ul style="list-style-type: none"> • Suelen contener numerosos beneficios fiscales que erosionan las bases. • Elevada complejidad administrativa. • Su correcto funcionamiento exige administraciones tributarias con gran capacidad. • Incentiva el desplazamiento del ahorro a otras jurisdicciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor progresividad frente a modelos integrales sólidos. • Menor recaudación a una tasa moderada para las rentas de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible arbitraje entre rentas de capital y trabajo. • Percepción social negativa si anteriormente las rentas de capital tenían una mayor tributación.

Fuente: Compilación propia.

dual (o semidual, véase más abajo) puede ser adverso a la competitividad, la realidad es justamente la contraria (recuadro 7.2).

Aunque la experiencia del dual es muy reciente, ya existen algunas evaluaciones. En la mayoría de las jurisdicciones se han observado cambios en la composición pero no en la magnitud total del ahorro como

RECUADRO 7.2. LOS IMPUESTOS DUALES Y LA COMPETITIVIDAD

En especial en las economías pequeñas, los impuestos duales y semiduales pueden contribuir a la eficiencia y la competitividad.

El argumento de que los impuestos duales lesionan la competitividad porque implican doble tributación es incorrecto. Lo relevante no es la doble tributación sino la imposición efectiva final,^a y esta es diferente en cada caso y no está relacionada necesariamente con la doble imposición. Invertir en Argentina con un impuesto a las ganancias (empresariales) del 35% que no grava la distribución de dividendos es, *ceteris paribus*, más oneroso que invertir en Uruguay donde el impuesto semidual impone un 25% a la renta de la empresa y un 7% sobre los dividendos (la imposición final en caso de distribuirse *total* la utilidad sería del $30,25\% = 25\% + [75\% \times 7\%]$). Un caso similar ocurre, por ejemplo, entre Panamá y Colombia.

Dicho de paso, en la realidad tributaria no es ninguna anomalía que haya doble y triple tributación. Por ejemplo, el IVA y el impuesto a la renta personal gravan parte de la misma base. De igual forma, varios bienes y servicios, inclusive los insumos intermedios como los combustibles o algunos de inversión, pagan arancel, selectivo e IVA al mismo tiempo.

Por otro lado, el dual y el semidual favorecen la capitalización, ya que gravan los beneficios distribuidos (y las ganancias de capital surgidas de la venta del patrimonio de la firma). En países donde la tributación de la renta empresarial es única y en cabeza de empresa, el dual y el semidual permiten que se reduzca la imposición a los beneficios no distribuidos mediante una disminución de la tasa del impuesto a la renta empresarial compensada (para mantener la recaudación) con un gravamen a los beneficios distribuidos. Esto es relevante en economías con carencias de capital empresarial (de riesgo).

Un argumento adicional es que el semidual es el único modelo de renta que permite corregir la ventaja fiscal de endeudarse sobre la opción de capitalizarse con el tratamiento diferenciado de rendimientos de capital (gravando los dividendos a una tasa menor que los intereses).^b

El dual en Europa fue, en buena medida, consecuencia de la competencia por la inversión. Con políticas comerciales, cambiarias y monetarias iguales entre países, la tributación a la renta adquiere especial relevancia en la competencia por la inversión (Barreix, Bès y Roca, 2010). En tres décadas esto ha llevado a reducir en promedio a casi la mitad las tasas del impuesto a la renta empresarial. Pues bien, el semidual permite llegar aún más lejos, ya que puede reducirse la tasa de dividendos, y paralelamente la de ganancias de capital, a diferencia del dual (nórdico). De este modo, el semidual incrementa la competitividad fiscal, cualquiera que sea la relevancia de la tributación como factor diferencial de atracción de inversiones.

Fuente: Compilación de los autores con base en Barreix, Bès y Roca, 2010.

^a Habitualmente, a nivel empresarial la carga de los tributos, cualquiera que sea su peso en la decisión de invertir, suele compararse mediante las tasas efectivas (Devereux y Griffiths, 2003) de imposición sobre inversiones alternativas. En tanto, a nivel macroeconómico la eficiencia de las políticas tributarias se mide mediante modelos de equilibrio general. Estos suelen ser difíciles de diseñar (y calibrar) debido a las limitaciones de información y a los cambios en las estructuras económicas y en el funcionamiento de los mercados.

^b Un efecto similar se logra admitiendo la deducción por costos de capital propio, como en los casos de Brasil y Bélgica.

consecuencia de la mayor neutralidad introducida por el dual (Strand, 1999; Picos Sánchez, 2003). Para el caso de Alemania, se estima que, debido a la reducción del costo del capital, el régimen dual ha contribuido a elevar la tasa de inversión, con un aumento final del 1% del PIB (Radulescu y Stimmelmayer; 2005).

Frente a estas ventajas, el esquema dual (tipo nórdico) presenta dos inconvenientes. Por un lado, puede inducir arbitraje entre rentas de capital y trabajo; es decir, que las segundas se disfracen de las primeras con el objeto de reducir la carga impositiva. Este problema resulta muy claro en el caso de las rentas generadas de forma conjunta por ambas fuentes (como las empresariales). Por otro, pese a que los efectos de un esquema dual sobre la equidad del sistema pueden ser progresivos (de acuerdo con la estructura de tramos, exenciones y tasas, excluidas las de capital), la percepción social puede ser la contraria.

Dinamarca, donde se introdujo por primera vez el impuesto dual en 1987, estableció inicialmente unas tasas sobre las rentas del trabajo que se situaban entre el 38,8% y el 47,9%, y una tasa sobre el ingreso de capital del 28%. Suecia, Noruega y Finlandia lo adoptaron poco después (cuadro 7.4). La experiencia de estos países arroja en general resultados positivos. En Suecia y en Noruega las comisiones encargadas de analizar diversos aspectos del sistema tributario dieron parte favorable al sistema dual. Sin embargo, debido a su impopularidad, este fue eliminado en Dinamarca a los pocos años (por esa razón no se incluye en el cuadro). Para entender esta decisión debe tenerse en cuenta que sólo por impuestos a la renta personal Dinamarca recauda alrededor del 25% del PIB, con lo cual se financia el grueso de las amplias prestaciones sociales.

Los impuestos semiduales: afinando la puntería sobre las rentas de capital

Tras los países nórdicos, muchos otros países europeos han introducido esquemas semiduales, con un tratamiento diferenciado de las rentas de capital, pero no así de los rendimientos mixtos. Los casos más claros son Alemania, Eslovenia y España, pero también han introducido características duales Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Polonia y Portugal. En realidad, el modelo sintético puro prácticamente ha desaparecido en Europa, dando paso a un tratamiento diferenciado de las rentas del capital.

En el resto del mundo ha sucedido algo similar. De hecho, puede afirmarse que aunque los países nórdicos formalizaron y dotaron de coherencia al sistema dual, el tratamiento diferenciado de las rentas de trabajo y capital tenía abundantes precedentes, incluso en algunos países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y la República Dominicana,¹¹ donde no se grava buena parte de las rentas de capital, lo cual afecta negativamente la equidad y la recaudación.

Desde hace tiempo la tendencia a nivel internacional ha sido separar las rentas del trabajo y del capital, con una imposición menor muy acusada sobre estas últimas, en especial en los países en desarrollo, incluidos los de América Latina. Es frecuente incluso la dualización extrema, caso en el que los rendimientos de capital apenas tributan. Pero esta tendencia ha sido una dualización desordenada, que carece de las ventajas de los sistemas duales formales y privilegia de forma injustificada a las rentas de capital.

A partir de la búsqueda de una mayor coherencia entre los diferentes tipos de rentas, recientemente han aparecido en América Latina esquemas duales dotados de mayor racionalidad y contenido formal. Uruguay fue el país pionero en este terreno, al introducir en 2006 un impuesto que grava por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital (intereses, dividendos, utilidades, alquileres y ganancias de capital), con una tasa proporcional del 12%, similar, en su propuesta original, a la tasa marginal inferior aplicable a las rentas del trabajo. Por otro lado, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es igual a la que grava las rentas empresariales (25%). De este modo, el esquema uruguayo limita la posibilidad de arbitraje de los sistemas nórdicos. De hecho, para quienes prestan servicios profesionales u obtienen rentas de tipo empresarial es opcional acogerse al impuesto a la renta empresarial o al de la renta de las personas físicas.¹² El régimen uruguayo establece un mínimo no imponible que deja por fuera del impuesto a unas dos terceras partes de la población y que permite muy pocas deducciones. Estas características facilitan la administración del impuesto y evitan la erosión de la base imponible.

Aunque aún es muy temprano para tener una evaluación concluyente del impuesto dual uruguayo (fue introducido en julio de 2007), los primeros resultados son claramente positivos. La recaudación se elevó del 0,9% del PIB en 2006 al 2,4% del PIB en 2008. La mitad más pobre de la población pasó de aportar un 12,2% de la recaudación a sólo un 3,5%, mientras

que el quintil de mayores ingresos elevó su contribución del 60,4% al 80,5% (Barreix y Roca, 2007). Mientras que las tasas medias efectivas de los cinco primeros deciles pasaron de un 2,9% a un 3,2%, las de los dos deciles más altos se elevaron del 6,2% al 11,2%. Por consiguiente, mejoraron sustancialmente la recaudación, la progresividad y el impacto redistributivo del impuesto. Además, cabe señalar que después de la introducción del régimen dual no se ha observado en Uruguay fuga de capitales o caída de la inversión, como pronosticaban los críticos de la reforma.

Tras Uruguay, los siguientes países han adoptado sistemas semiduales en América Latina (en orden cronológico): Perú, Nicaragua, Honduras, Panamá, El Salvador y Guatemala. Diversos factores han contribuido a esta difusión. Primero, la necesidad de gravar todas las rentas, en especial las de capital, aprovechando el potencial de recaudación del impuesto a la renta personal en países donde los ingresos públicos eran comparativamente bajos e insuficientes. Segundo, la necesidad de introducir una mayor equidad en regímenes en los cuales los rendimientos de capital estaban sujetos a una tributación bajísima o nula,¹³ haciéndolo de una manera suave y ordenada, sin grandes convulsiones.¹⁴ Aunque las tasas sobre los rendimientos de capital de los diseños actuales probablemente sean inferiores a lo deseable, este ha sido un modo de introducir de forma ordenada una imposición sobre estos rendimientos, que en el futuro podrá elevarse.

En tercer lugar, el imperativo de no desalentar la inversión. Antes bien, los sistemas duales fomentan la inversión, pues, por un lado, el gravamen sobre el ahorro es inferior al correspondiente a un sistema integral y, por otro, las utilidades de las empresas sólo se gravan como renta personal cuando se convierten en dividendos, pero no cuando se reinvierten. En cuarto lugar, la conveniencia de la simplicidad, ya que los rendimientos de capital pueden tributar mediante retenciones liberatorias (se retiene en la fuente a tasa fija sin que sea necesaria una conciliación posterior).¹⁵

Conclusión: llenando el vacío del impuesto a la renta personal

A pesar de los avances recientes, la imposición a la renta personal aún constituye un pilar muy frágil de los sistemas tributarios latinoamericanos. En la mayoría de los países de la región se ha ido vaciando por cuenta de los elevados niveles de monto no imponible, las generosas exenciones

y deducciones, y los tratamientos especiales, sobre todo para las rentas de capital, así como los elevados niveles de evasión. Todo ello conforma un régimen muy progresivo en el papel pero que prácticamente no altera la distribución del ingreso, recauda muy poco y exime de la responsabilidad tributaria a la gran mayoría de la ciudadanía, con implicaciones negativas sobre las actitudes cívicas.

Pese a su fracaso de casi medio siglo, sería aventurado dar de baja al sistema integral tradicional del impuesto a la renta personal, pues con ciertas reformas este podría reportar algunas mejoras en materia de recaudación. En particular, la reforma que parece más relevante consiste en modificar la estructura general de tramos y tasas, que actualmente implica gravámenes muy bajos para la gran mayoría de las personas. También queda espacio para aumentar las alícuotas a los rendimientos de capital.

Sin embargo, la experiencia internacional, en especial la de los países europeos, sugiere que hay otras avenidas más prometedoras por explorar. Son ya siete los países latinoamericanos que, de una forma u otra, han introducido impuestos semiduales a la renta personal. Mediante tasas moderadas sobre bases tributarias casi sin excepciones, se busca una mayor recaudación, más equidad, mayor eficiencia y más simplicidad en la administración y el cumplimiento.

En resumen, la nueva generación de modelos duales en la región es un paso sustantivo para llenar el cascarón del impuesto a la renta de las personas.

Pese a que las reformas son muy recientes para recomendar indiscriminadamente un nuevo modelo, el futuro de los impuestos a la renta personal luce promisorio.

Notas

- ¹ En virtud de su amplitud y capacidad de influencia en la actividad económica, la tributación a la renta puede analizarse desde diferentes perspectivas: a) según el sujeto pasivo: personas jurídicas (o morales, o sociedades) o físicas (o naturales); b) según la retribución a los factores: rentas del trabajo; de capital (dividendos y ganancias de capital, intereses y regalías, etc.) o mixtas (trabajo y capital combinados); y c) según la ubicación del contribuyente: residente o no residente.
- ² En lo sucesivo se entiende por países desarrollados a los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), excepto México y Chile. Las cifras de la carga fiscal provienen de la base de datos BID y CIAT (2012), que incluye los ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales de libre disposición para el gobierno (como petróleo y productos mineros), así como también las contribuciones a la seguridad social, principalmente pensiones y salud, tanto públicas como privadas obligatorias. Se registra de este modo porque, en caso contrario, la carga fiscal (ajustada) estaría infravalorada en los países latinoamericanos con respecto a la de la OCDE.
- ³ Es necesario tener en cuenta que en la mayoría de las jurisdicciones de América Latina la tributación de empresas individuales y sociedades de hecho se considera parte del impuesto a la renta empresarial, mientras que en los países de la OCDE se considera como parte del impuesto a la renta personal.
- ⁴ Una de las causas fundamentales de la cifra tan elevada de Guatemala es que, hasta la reforma de 2012, el IVA pagado constituía un crédito en el impuesto a la renta de las personas naturales.
- ⁵ Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- ⁶ Los datos de la economía informal proceden de Buehn y Schneider (2007). Deben tomarse con precaución porque la metodología usada de múltiples indicadores y causas (MIMIC, por sus siglas en inglés) es objeto de diversas críticas.
- ⁷ El Índice de Kakwani mide la progresividad de un impuesto y se define como la diferencia entre el cuasi-Gini del impuesto y el Gini del ingreso; es decir: compara la distribución en el pago del impuesto con la distribución del ingreso. A mayor valor de este índice, mayor progresividad.

Por su parte, el Índice de Reynolds-Smolensky mide la diferencia entre la distribución del ingreso antes y después del pago del impuesto; es decir: cuantifica en qué medida la desigualdad se ha reducido gracias al pago del impuesto. A mayor valor de este índice, mayor capacidad redistributiva.

- 8 Para evitar los aumentos en las tasas efectivas de tributación de los grupos de ingresos medios.
- 9 Para una caracterización más amplia del dual nórdico véase Picos Sánchez (2003) o Cnossen (1997).
- 10 Esto ocurre por dos razones. Por un lado, si la base no se ajusta por inflación, los tipos efectivos son mayores en las rentas del capital, ya que se aplican tanto a la parte real de los rendimientos como a la parte de estos que se debe únicamente a la inflación. Por otro, desde una perspectiva del ciclo de vida, gravar las rentas de capital castiga el ahorro, que ha sido originado en rentas de períodos anteriores que ya han sido gravadas. Por otra parte, cabe señalar que el capital humano constituye una forma de acumulación especial, puesto que es financiada, al menos parcialmente, por toda la sociedad, lo que justifica que las rentas que genera sean gravadas a tasas marginales máximas semejantes o mayores que la tasa de la renta empresarial.
- 11 En la mayoría de los países de la región, e incluso en muchos emergentes, las rentas de capital —en especial los dividendos— no son gravadas.
- 12 Con el fin de evitar el arbitraje entre intereses (gravados al 12%) deducidos para determinar la renta empresarial (al 25%) se exige que la deducción se ajuste a la proporción entre la tasa a la que se grava el capital y la aplicada a la renta empresarial (12/25).
- 13 Pese a todo, hay que tener en cuenta que, debido a la deficiente provisión de bienes públicos, la rentabilidad requerida en un proyecto de inversión en América Latina es mayor que en los países desarrollados. Por consiguiente, una misma tasa de impuestos penaliza más fuertemente la inversión en la región. No obstante, en 2010 las tasas nominales del 27,5% en promedio eran ligeramente superiores a las de los países desarrollados (25,2%). Por el contrario, la tributación es menor en rentas de capital en América Latina, en especial para residentes.
- 14 A este respecto, los ingresos de capital se gravan sobre el bruto a tasas menores que las rentas empresariales y las del trabajo, ya que ambas tributan sobre el neto (es decir, tienen deducciones).

- ¹⁵ Este mecanismo también posibilita cierto anonimato en este tipo de rendimientos, lo que puede facilitar la aceptación del sistema por parte de los contribuyentes de altos ingresos.

Referencias

- Aguirre, M. 2012. *Elaboración de un estudio de cuña fiscal para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Báez Argüello, G. 2010. *Tax Wedges in Latin America: Income Tax Burden on Labor Costs*. Tesis de maestría. Durham, Carolina del Norte: Duke University.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2009. *La equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Serie de equidad fiscal en América Latina. Bruselas: Comisión Europea/EUROsociAL Fiscalidad y Washington, D.C: BID.
- . 2010. “Breve historia del impuesto sobre la renta”. Documento de trabajo Nro. 9/10. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf. (Consultado en julio de 2012.)
- Barreix, A. y J. Roca. 2007. “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayá”. *Revista de la CEPAL* 92 (LC/G.2339), Santiago de Chile (agosto): 123–42.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2006. “Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina”. Resumen ejecutivo. En: DFID, BID y SGCAN (eds.), *La equidad fiscal en los países andinos*. Serie de equidad fiscal en América Latina. Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Washington, D.C.: BID y Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). Disponible en http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf. (Consultado en julio de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Serie de equidad fiscal en América Latina. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>. (Consultado en febrero de 2012.)

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CE (Comisión Europea) y IEF (Instituto de Estudios Fiscales). 2010. *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Serie de equidad fiscal en América Latina. Washington, D.C.: BID, Bruselas: CE/EUROsocial Fiscalidad y Madrid: IEF. Disponible en <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>. (Consultado en julio de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe, 1990–2010*. Base de datos Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID y CIAT. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y CAPTAC-DR (Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana). 2012. *Estado de la administración tributaria en América Latina: 2006–10*. Ciudad de Panamá: BID, CIAT y CAPTAC-DR. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/administraciontributaria.html>. (Consultado en abril de 2012.)
- Buehn, A. y F. Schneider. 2007. “Shadow Economies and Corruption All over the World: Revised Estimates for 120 Countries.” *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1(2007–9 [Version 2]). Disponible en <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2007–9>. (Consultado en julio de 2012.)
- Cardoza, M. 2012. “Medición del incumplimiento y del gasto tributario en Costa Rica y fortalecimiento de la Unidad de Estudios Económicos”. Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Documento mimeografiado.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *CEPALSTAT: base de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?idioma=e>. (Consultado en mayo de 2012.)
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *CIATData*. Disponible en <http://ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/alicuotas.html>. (Consultado en enero de 2012.)

- Cnossen, S. 1997. *Dual Income Taxation: The Nordic Experience*. OCFEB Research Memorandum Nro. 9710. Rotterdam: OCFEB Research Centre for Economic Policy, Erasmus University.
- Devereux, M. y R. Griffith. 2003. Evaluating Tax Policy for Location Decisions. *International Tax and Public Finance*, 10: 107–126. Disponible en <http://personalpages.manchester.ac.uk/staff/rachel.griffith/Published-Papers/DevereuxGriffith02.pdf>. (Consultado en enero de 2012.)
- Dirección General Impositiva del Gobierno de Uruguay. 2011. *Datos de ingresos fiscales*. Montevideo: Dirección General Impositiva del Gobierno de Uruguay. Disponible en <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,4,237,O,S,0,MNU;E;198;5;MNU>. (Consultado en julio de 2012.)
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*. (Abril.) Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/download.aspx>. (Consultado en julio de 2012.)
- Garcimartín, C. y S. Díaz de Sarralde. 2009. “Tributación en Chile: imposición sobre la renta”. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Gómez Sabaini, J. C., M. Harriague y D. Rossignolo. 2011. “Argentina: la situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso”. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Immervoll, H. y L. Richardson. 2011. “Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?” Documento de trabajo del IZA Nro. 6030. Bonn: IZA. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1948026>. (Consultado en julio de 2012.)
- Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2009. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Serie macroeconomía del desarrollo Nro. 77. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jiménez, J.P., J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comp.). 2010. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf. (Consultado en febrero de 2012.)
- Jorrat, M. 2007. “El gasto tributario en Guatemala como fuente para incrementar la recaudación”. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- . 2009. “Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador”. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.

- Keen, M., Y. Kim y R. Varsano. 2006. "The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence." Documento de trabajo del FMI Nro. 06/18. Washington, D.C.: FMI.
- Ministerio de Finanzas de Jamaica. 2011. *Estimates of Tax Expenditures for Jamaica, 2007–09*. Kingston: Taxation Policy Division, Ministry of Finance and the Public Service. Disponible en [http://www.mof.gov.jm/sites/default/files/publications/Estimates_of_Tax_Expenditures_for_Jamaica_%202007–2009\(2011\).pdf](http://www.mof.gov.jm/sites/default/files/publications/Estimates_of_Tax_Expenditures_for_Jamaica_%202007–2009(2011).pdf). (Consultado en julio de 2012.)
- Ministerio de Planificación de Chile. 2009. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf. (Consultado en febrero de 2012.)
- Norregaard, J. y T. Kahn. 2007. "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges." Documento de trabajo del FMI Nro. 07/274. Washington, D.C.: FMI.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/2/37/47228941.pdf>. (Consultado en febrero de 2012.)
- . 2012a. Portal de estadísticas. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html. (Consultado en junio de 2012.)
- . 2012b. *Taxing Wages*. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2649_34533_44993442_1_1_1_1,00.html. (Consultado en febrero de 2012.)
- Padilla, R., M. Cordero, R. Hernández e I. Romero. 2008. "Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial". Serie estudios y perspectivas Nro. 95. México, D.F.: CEPAL.
- Picos Sánchez, F. 2003. "Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos". Documento de trabajo Nro. 12/03. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Radulescu, D. M. y M. Stimmelmayer. 2005. "Implementing a Dual Income Tax in Germany: Effects on Investment and Welfare." Documento de trabajo del IFO Nro. 20. Munich: Universidad de Munich.

- Salim, J. 2011. “Elaboración de la metodología para el cálculo para la evasión del ISR”. Informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. 2008. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el 2008*. México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>. (Consultado en julio de 2012.)
- Strand, H. 1999. “Some Issues Related to the Equity-Efficiency Trade-off in the Swedish Tax and Transfer System.” Documento de trabajo no. 225. París: Departamento de Economía de la OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/1880876.pdf>. (Consultado en julio de 2012.)

8 El impuesto a la renta empresarial: el arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación

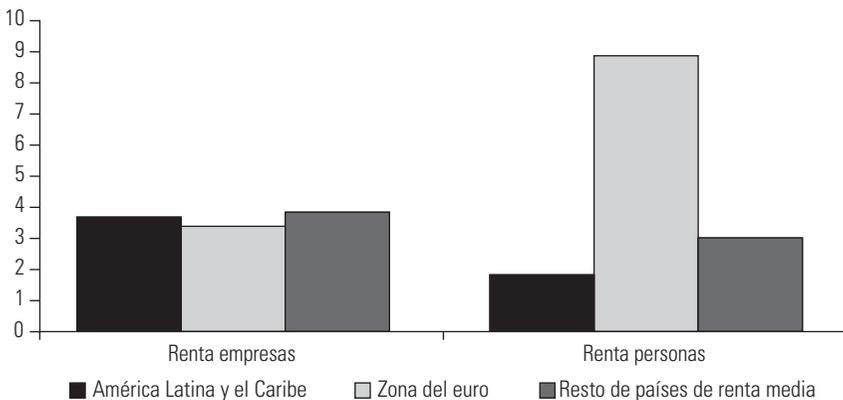
El aumento reciente de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas (IRE) es uno de los rasgos más importantes de la tributación en América Latina. Aunque las tasas de este gravamen han tendido a disminuir al igual que en todo el mundo, las personas jurídicas y sociedades latinoamericanas están pagando más impuestos a la renta que nunca. Pero el IRE está lejos de ser un impuesto equitativo horizontalmente, que grave por igual a todos los sectores económicos, como sería deseable en principio. Al contrario, la efectividad del IRE está afectada por la proliferación de incentivos y por la falta de buenos sistemas de tributación internacional. Para competir por la inversión, principalmente de empresas grandes, y quizá también por debilidad frente al poder de influencia de ciertos grupos de presión, se han otorgado numerosos incentivos que han erosionado las bases del IRE. El costo fiscal de estos incentivos es enorme y a menudo muy poco transparente, ya que en varios países ni siquiera se conoce. En cambio, se ha hecho muy poco para desarrollar nuevas modalidades de tributación internacional, que ayudarían a ordenar la relación de los gobiernos con las empresas internacionales y fortalecerían a la administración tributaria para atacar la evasión y la elusión en el tributo. Es posible recaudar más y competir por la inversión.

La paradoja de la mayor recaudación con tasas descendentes

Aunque los latinoamericanos pagan muy pocos impuestos por cuenta de sus ingresos personales, las empresas de la región han pagado en años recientes más impuestos que las empresas de los países de la Zona del euro (véase el gráfico 8.1).¹ Entre 2006 y 2010 las empresas latinoamericanas aportaron en IRE el equivalente a un 3,7% del producto interno bruto (PIB) de sus países, mientras que las de la Zona del euro pagaron apenas un 3,4% del PIB. Esta comparación puede ser engañosa pues la crisis financiera ha reducido la rentabilidad de las empresas en el mundo desarrollado, mientras que la bonanza de los precios de las materias primas básicas ha sido una fuente extraordinaria de ingresos para muchas empresas latinoamericanas. Sin embargo, estas últimas pagan aproximadamente los mismos impuestos que las empresas de otros países de renta media, muchos de los cuales han sido favorecidos igualmente por la bonanza.

Las tendencias del IRE son en cierta forma paradójicas, pues los aumentos de recaudación se han conseguido con disminuciones de las

Gráfico 8.1 Recaudación del impuesto a la renta de personas y empresas, 2006–10 (porcentaje del PIB)



Fuente: BID y CIAT (2012), FMI (2012) y OCDE (2012).

Notas: La región de América Latina y el Caribe comprende: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Los países de la Zona del euro son: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. Los países de renta media incluidos son: Albania, Argelia, Armenia, Bután, Bielorrusia, Botsuana, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Fiji, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazajistán, Lesoto, Lituania, Malasia, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Namibia, Nigeria, Pakistán, Polonia, Rumania, Rusia, Seychelles, Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Suazilandia, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.

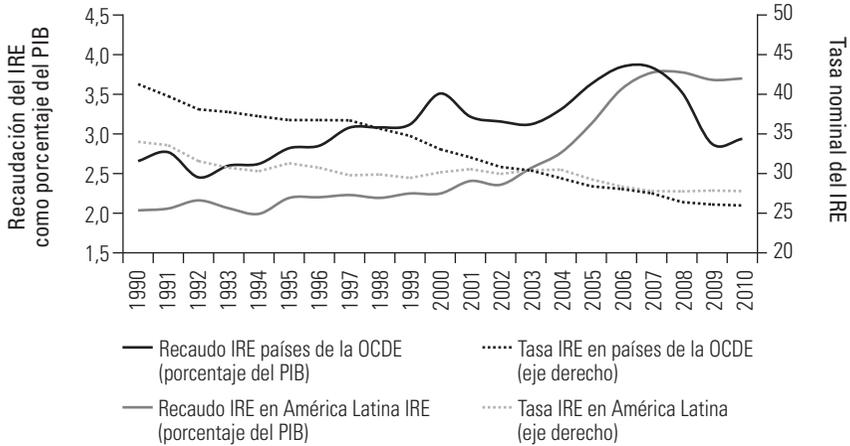
tasas. Este ha sido el caso tanto en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde las tasas bajaron del 48% en promedio en 1980 al 26% en 2010, como en América Latina y el Caribe, donde pasaron del 34% en 1990 al 28% en 2010. Ello no impidió que en la OCDE la recaudación aumentara un 21% y en América Latina y el Caribe un 85% (gráfico 8.2). La tendencia fue semejante en el grupo de países de la Zona del euro y también entre los países de renta media de otras regiones del mundo.² Por consiguiente, la denominada paradoja de la recaudación y las tasas es un fenómeno universal (Sørensen, 2006).

La explicación de la paradoja enseña mucho sobre las posibilidades y los mecanismos de funcionamiento del IRE. Las experiencias de los países de la Zona del euro y de la OCDE han llevado a identificar cinco factores explicativos. En primer lugar, al bajar las alícuotas fue posible reducir las tasas de depreciación y eliminar las deducciones especiales que recortaban la base del impuesto (OCDE, 2007). En segundo lugar, tendieron a formarse más sociedades por conveniencia tributaria frente a la alternativa de pagar mayores impuestos a la renta personal (Piotrowska y Vanborren, 2008). El tercer factor consistió en que los bajos tipos impositivos estimularon a las familias a invertir sus ahorros en el sector corporativo y a las empresas a retener una mayor parte de las utilidades para financiar inversión, ampliando así la base del IRE. Un cuarto factor, al menos hasta el estallido de la crisis financiera internacional, fue el aumento de la rentabilidad de algunos sectores totalmente corporativos, como el financiero, en relación con sectores menos organizados en sociedades empresariales, como el agrícola. Y, por último, la reducción de la evasión y la elusión tributarias contribuyó a fortalecer la recaudación del IRE, en parte porque las menores tasas disminuyeron los incentivos para la “planificación tributaria” por parte de las empresas, y en parte porque se reforzó la administración tributaria local y se aumentaron los esfuerzos de coordinación internacional de control tributario.³

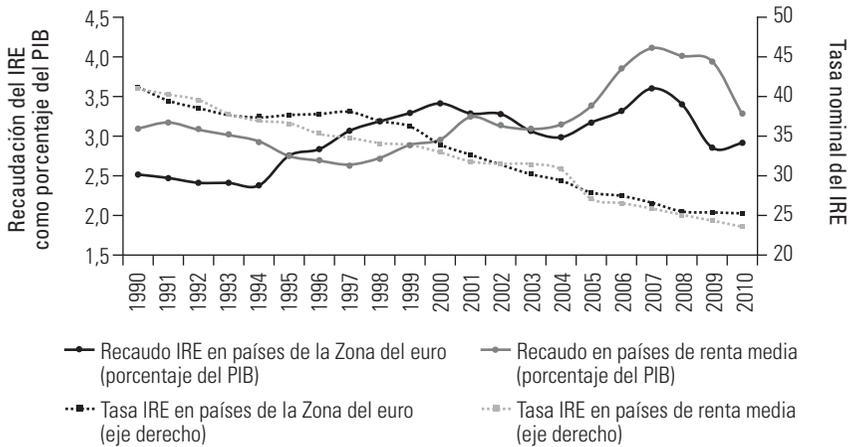
Podría pensarse que estos efectos favorables serían débiles o inexistentes en las economías en desarrollo. Por ejemplo, como los mercados son más pequeños y la oferta de capital es menos elástica, hay menos inversionistas locales, de forma que la reducción de las tasas del IRE podría afectar muy poco la inversión. De igual forma, la presencia de numerosas empresas pequeñas que no pagan impuestos y de diversos sectores que gozan de generosos beneficios tributarios reduciría la base del IRE,

Gráfico 8.2 La recaudación del impuesto a la renta de las empresas (IRE) y su tasa nominal: comparación entre regiones^a

a. América Latina y el Caribe y OCDE



b. Zona del euro y países de renta media



Fuente: BID y CIAT (2012), Eurostat (2012), FMI (2012), KPMG (2011), OCDE (2012) y Universidad de Michigan (2012).
 Nota: Los países de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Véanse en el gráfico 8.1 los países incluidos en los demás grupos.

^a Todos los datos son promedios simples de países.

lo que a su vez implicaría que los cambios de las tasas del impuesto tendrían poco efecto. Y también podría ocurrir que, como la capacidad de las administraciones tributarias es limitada, la “planificación tributaria” de

las empresas tendría siempre buenas posibilidades de éxito, sin importar qué tan altas o bajas sean las tasas. Pero, como hemos visto, los hechos no dan crédito a estos argumentos. Las tendencias de reducción de las tasas del IRE, impulsadas por la competencia internacional por la inversión, tienen ya más de tres décadas, y tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo han sido compatibles con el aumento de la recaudación.

Esta tendencia a la reducción de las tasas nominales del IRE se ha justificado principalmente por dos razones. La primera, un cambio ideológico en el cual priva la búsqueda de competitividad y se trata, por tanto, de favorecer a un sector privado pujante, generador de empleo e innovador (Loretz, 2008). La segunda, la mayor competencia entre jurisdicciones por atraer inversiones y retener el ahorro local en un contexto de mayor movilidad del capital. Más aún, podría pensarse que, entre los países miembros de la Zona del euro, la aplicación de políticas comerciales, monetarias, cambiarias y regulatorias comunes exacerbaría más la competencia tributaria y, con ello, las trayectorias de las tasas y la recaudación del IRE (Overesch y Rincke, 2011). Sin embargo, la evolución de estas variables en los 17 países del euro en la década de 2000 fue prácticamente igual que en el conjunto de los miembros de la OCDE, los países de renta media o los latinoamericanos (gráfico 8.2).

Por ello, puede inferirse que el fenómeno de la competencia tributaria para atraer actividad empresarial trasciende el tamaño de las economías y la profundidad de sus procesos de apertura e integración. Además, es claro que las empresas están continuamente en el proceso de usufructuar las ventajas de las jurisdicciones tributarias donde sus ganancias sean menos gravadas (Grubert, 2003).

Pese a estos factores, y en contra de lo que a menudo se afirma, estas tendencias no implican necesariamente que haya una “carrera hacia el cero” de las tasas nominales,⁴ ni en el primer mundo ni en los países en desarrollo (Fernández, Martínez y Álvarez, 2008;⁵ Abbas et al. 2012).⁶ Esto se debe a que las tasas impositivas constituyen apenas uno de los factores que tienen en cuenta las empresas en sus decisiones de inversión y a que los gobiernos tienen necesidades de recursos fiscales. Así, ambas cosas frenan esa supuesta “carrera al cero” y la desvían hacia otros ámbitos, diferentes de la reducción de las tasas nominales. En efecto, la competencia se dirige hacia el uso más intensivo de incentivos tributarios y de regímenes

especiales para nuevas inversiones, en particular en las actividades que son más móviles internacionalmente.⁷

Por tanto, se puede concluir que la “carrera al cero” no está en las tasas nominales sino en las efectivas (impuesto pagado/base imponible) y es causada por la proliferación de incentivos fiscales. Es materia de intenso debate académico sobre quién recaen en última instancia los impuestos a las ganancias de las empresas y, por extensión, a quiénes han beneficiado o perjudicado estas tendencias (recuadro 8.1)

La ineficacia de los incentivos

Con el objeto de favorecer la inversión y el desarrollo económico, los gobiernos latinoamericanos otorgan numerosos incentivos tributarios a las empresas, lo cual incluye exenciones temporales, créditos fiscales por inversión, planes de “amortización acelerada”⁸ y regímenes de zonas francas. Los incentivos se han justificado con argumentos muy diversos. En décadas pasadas, fue común el argumento de la industria naciente para justificar exenciones durante el período de maduración de actividades complejas que requerían aprendizaje. Recientemente se ha acudido más al argumento de que ciertas actividades generan “externalidades positivas”, es decir beneficios no pecuniarios (tecnológicos, de gestión, de desarrollo regional) para alguien diferente del inversionista. En ausencia de incentivos tributarios para la inversión, su monto sería inferior al deseable socialmente. Una versión análoga de este argumento es que las empresas necesitan ser compensadas por los efectos adversos que sufren por la falta de bienes públicos, sean seguridad, infraestructura física o instituciones de justicia y regulación adecuadas. Con creciente frecuencia se arguye también que los incentivos son necesarios para competir internacionalmente por la inversión con empresas ubicadas en los países que los conceden.

Más allá de la posible validez de cualquiera de estos argumentos, los incentivos pueden dar origen a muchos problemas (cuadro 8.1). Escoger ganadores es siempre una apuesta incierta, que a menudo lleva a dar incentivos en forma permanente para actividades ineficientes a fin de evitar el costo político que implica desmontar un incentivo. Pero cuando son estrictamente temporales, los incentivos pueden favorecer la inversión en

RECUADRO 8.1. LA INCIDENCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS: UNA RESEÑA DE LA TEORÍA

Hasta principios de los años sesenta, se consideraba que el IRE recaía en parte en los consumidores, en parte en los trabajadores y el residuo en los dueños de las empresas. Pero en 1962 el modelo de Harberger revolucionó las teorías tradicionales de la incidencia del IRE.

Según dicho modelo, en el caso de una economía cerrada, el capital (tanto corporativo como no corporativo) soporta el mayor peso del impuesto, al reducirse su rendimiento (por igual en ambos sectores) como resultado del tributo. La proporción que recae sobre el trabajo depende de las elasticidades de sustitución entre capital y trabajo (y de las de consumo entre el producto del sector corporativo y el del no corporativo).

En el caso de una economía abierta, un impuesto local no puede afectar el retorno del capital cuando hay perfecta movilidad internacional de capitales. Tampoco puede alterar los precios de los bienes comercializables, porque si hay libre comercio los precios vienen dados por los mercados internacionales. En principio, el impuesto a las ganancias tiende a reducir la tasa de rentabilidad del capital, pero como esta viene fijada a nivel internacional, la variable de ajuste es el *stock* de capital. Debido al menor *stock* de capital aumenta su productividad marginal, pero cae la del trabajo y por consiguiente bajan los salarios. Por consiguiente, el trabajo soporta la mayor parte de la carga, aunque esto depende también de las elasticidades (las de sustitución entre capital y trabajo en la producción, y las de consumo entre los bienes producidos). Harberger (1962) concluye así que el impuesto a las empresas termina afectando principalmente a los trabajadores, especialmente en los países en desarrollo.

Auerbach (2006) amplía el modelo de Harberger para tener en cuenta la forma de propiedad de los rendimientos del capital. La incidencia de un impuesto a la renta empresarial es diferente según se aplique a los dividendos, las utilidades retenidas por las empresas, o los intereses recibidos por los acreedores de la empresa.

Sin embargo, en contra de lo que sugerirían las conclusiones de Harberger, Harris (2009) muestra para el caso de Estados Unidos que, bajo casi cualquier supuesto razonable de incidencia, en la práctica su impacto sobre la distribución del ingreso es progresivo porque las rentas de capital son percibidas básicamente por los grupos de más altos ingresos. Aun en el caso en que parte del IRE recayera sobre los trabajadores, ello tendría poco efecto sobre la distribución del ingreso.

En un sentido semejante, según Gravelle y Smetters (2006), cuando la sustitución en el consumo entre productos nacionales e importados es imperfecta (debido, por ejemplo, a la diferenciación de productos o a razones tecnológicas), la incidencia del IRE no recae en su totalidad sobre la fuerza de trabajo local sino que se traslada mayoritariamente al resto del mundo. Este resultado se mantiene incluso si se asume una movilidad perfecta del capital a nivel internacional. Sin embargo, dado que América Latina y el Caribe produce mayoritariamente productos básicos y servicios con escasa diversificación y sin poder de mercado, es poco probable que puedan exportar este tributo.

Cuadro 8.1 Incentivos fiscales en el impuesto a la renta empresarial

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Posibles externalidades positivas. • Atracción de inversión internacional. • Compensar carencias en el clima de inversión. • Impacto positivo sobre el empleo, la innovación tecnológica o las regiones con menor desarrollo relativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo fiscal y administrativo. • Es complicado seleccionar proyectos con viabilidad a largo plazo sin necesidad de que se les otorguen incentivos de forma permanente. • Se complica la eliminación de incentivos que no han resultado eficaces. • Posible beneficio a inversiones que se hubieran efectuado de todos modos. • Pueden impulsar el fraude fiscal cuando son poco transparentes. • Aumento de la presión fiscal sobre las actividades y empresas no incentivadas. • Pueden favorecer a activos fijos de corta vida. • Exigen un análisis continuado y en profundidad sobre su eficacia, lo que raramente se hace.

Fuente: Elaboración propia.

activos de corta vida útil, a costa de la eficiencia de largo plazo. El otro lado de esta moneda es que, con frecuencia, los incentivos son redundantes, en el sentido de que benefician inversiones que se habrían efectuado de todos modos. Por ejemplo, en América Latina gozan de incentivos diversos sectores que son claramente competitivos a nivel internacional. Además de estos efectos sobre la asignación de recursos y la eficiencia productiva, los incentivos generan diversos costos administrativos e incitan al fraude y a la corrupción. Puesto que generan un costo fiscal, los incentivos llevan implícitamente a aumentar la presión tributaria sobre las demás actividades y empresas para compensar la pérdida de recaudación. Por todas estas razones, sería preciso un análisis continuado y en profundidad sobre la eficacia de los incentivos, algo que raramente se hace.

Los incentivos proliferan en los países latinoamericanos y del Caribe. De los 15 sectores contemplados en este análisis, Brasil otorga incentivos a 10 de ellos; Colombia, Jamaica y México a ocho sectores, y solo ocho países conceden incentivos a menos de cinco. Las zonas francas o zonas libres están presentes en 17 países de la región. Aunque han sido el principal instrumento de promoción de la inversión en varios países, su ciclo histórico está agotado (véase el recuadro 8.2). Aparte de las zonas francas, el sector exportador recibe incentivos mediante otros mecanismos en 14 países y con criterios de desarrollo regional se otorgan incentivos en 13 países (gráfico 8.3).

RECUADRO 8.2. EL FUTURO DE LAS ZONAS FRANCAS

Más de la mitad de las exportaciones de bienes de Centroamérica y la República Dominicana se originan en zonas francas (Padilla et al., 2008), que han sido durante varias décadas el principal instrumento para atraer inversión extranjera, fomentar el desarrollo industrial y generar divisas. A comienzos de los años noventa, como parte de los procesos de pacificación, algunos de estos países buscaron aprovechar el acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos mediante regímenes tributarios especiales para las empresas localizadas en zonas francas.^a Los incentivos se aplican no sólo al impuesto a la renta, sino también a los derechos aduaneros, el IVA y otros gravámenes. En esencia, las empresas están obligadas solamente a pagar las contribuciones a la seguridad social.

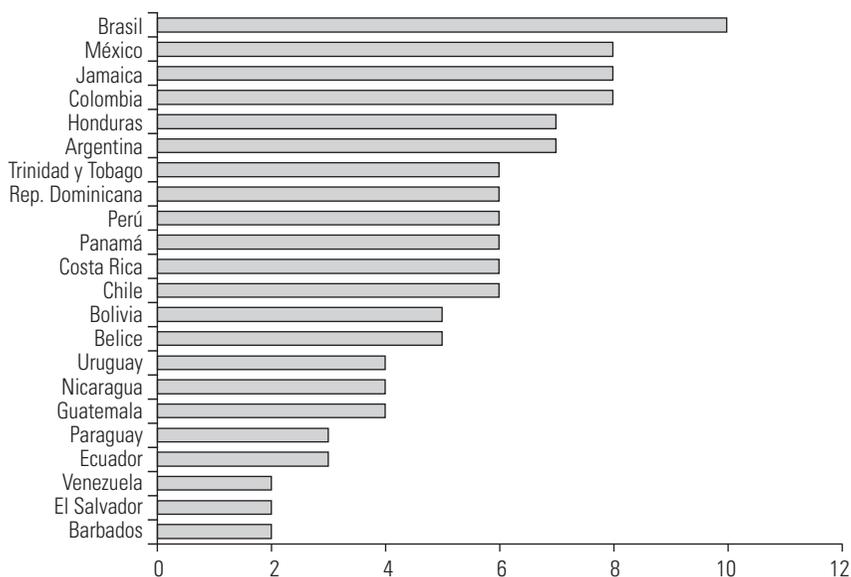
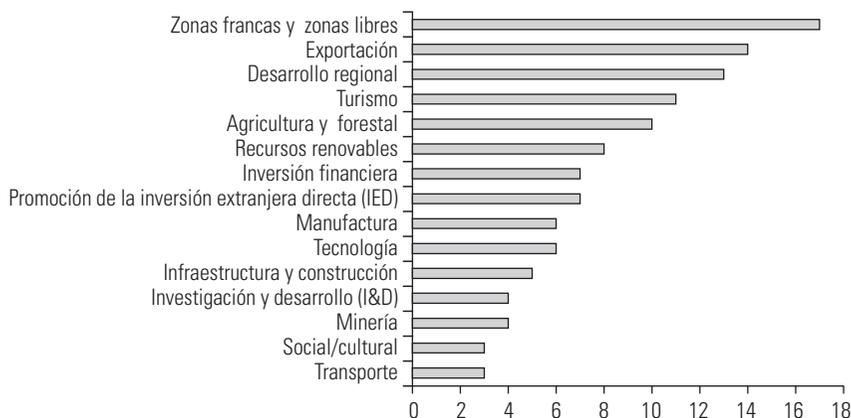
La conveniencia y efectividad de las zonas francas han sido objeto de debate, en especial tras los importantes cambios que se produjeron en los regímenes internacionales de comercio debido a las reducciones de los aranceles básicos en Estados Unidos desde los años ochenta, la incorporación de China (2001) y Vietnam (2006) a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la terminación del Acuerdo Multifibras de 1994 que regía el comercio internacional de textiles y confecciones.

Al margen de este debate, el ciclo histórico de las zonas francas manufactureras de exportación está agotado, debido a que las normas de la OMC requieren que a más tardar en 2015 se eliminen aspectos de la regulación que forman parte de la naturaleza de dichas zonas, como la exoneración del impuesto a la renta condicionado a la exportación y la limitación de ventas al mercado nacional. Los países centroamericanos y la República Dominicana han introducido ya diversos cambios en los regímenes tributarios con el objeto de ajustarse a dichas normas.^b Estos países han suscrito además un “acuerdo sobre buenas prácticas” que sienta las bases para que el proceso de ajuste y eventual desaparición de las zonas francas sea un proceso ordenado y consensuado. Los países se han comprometido a no adoptar incentivos que reduzcan en forma encubierta el impuesto a la renta o que puedan ser determinantes para la localización de la inversión, según criterios establecidos.^c

^a Esta forma de apoyar los procesos de paz también tuvo lugar en países de otras regiones, como Corea, Sri Lanka y Taiwán. En algunos casos, los países beneficiados obtuvieron también acceso privilegiado a los mercados europeos.

^b Por ejemplo, Costa Rica ha reformado su Ley de Zonas Francas, limitando el acceso a incentivos tributarios a actividades calificadas de interés estratégico. Panamá ha comenzado a gravar las utilidades distribuidas con una tasa del 5%, un 2% sobre las utilidades no distribuidas y un impuesto anual del 1% sobre el capital de la empresa. En El Salvador y Honduras los dividendos se gravan al 10%, la misma tasa que en el resto del país y en Panamá al 5%. En República Dominicana se aplica una tasa del 2,5% sobre las ventas brutas interiores.

^c Esto último se define como: i) incentivos que supongan un porcentaje superior (inicialmente 20%) de la obligación tributaria resultante en ausencia del incentivo; ii) la capacidad de probar, por parte de un Estado, el desplazamiento a otro Estado como consecuencia del incentivo; o iii) la capacidad de que un Estado pueda probar que el volumen de actividad no se corresponde con un nivel razonable y suficiente de inversión en el país donde se localiza nominalmente la actividad económica. No obstante, podrán admitirse incentivos que cumplan una serie de características sobre su monto, exigencias iniciales mínimas de inversión y empleo.

Gráfico 8.3 Incentivos sectoriales por país y sector**a. Número de sectores con incentivos por país****b. Número de países que conceden incentivos por sector**

Fuente: Elaboración propia con base en Artana y Templado (2012).

Prodigalidad fiscal⁹

En la región proliferan los incentivos fiscales costosos y de dudosa eficacia. En Perú se utilizan las desgravaciones y tasas reducidas en el impuesto a la renta como incentivos para promover la inversión en ciertas regiones. Por ejemplo, a las empresas establecidas en la Amazonía o en zonas francas

localizadas estratégicamente se les conceden reducciones en el impuesto, aparte de otros tratamientos especiales en otros gravámenes, como el de consumo de combustibles.

La República Dominicana utiliza las zonas francas como el mecanismo predominante de estímulo a la inversión, pero además se otorgan diversos incentivos fiscales a través de las leyes que regulan el funcionamiento de la minería, las explotaciones forestales, la energía, el turismo y las zonas de desarrollo fronterizo, entre otras.

En Uruguay los beneficios en el impuesto a la renta de las empresas y en el impuesto de patrimonio están condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos de política, como la generación de empleo, la realización de inversiones en ciertas regiones o el uso de ciertas tecnologías. En 2008 se aumentaron los beneficios y se introdujeron profundos cambios legislativos orientados a agilizar y hacer más transparente su proceso de aprobación y control.

De esta forma, cada uno de estos tres casos es representativo de una modalidad diferente de promoción de la inversión a través de incentivos fiscales a las empresas. En cualquiera de los casos, los incentivos son verdaderamente jugosos en relación con el valor de las empresas. Si se compara el flujo de fondos de las empresas favorecidas con el de las empresas en actividades semejantes que no reciben esos beneficios, se encuentra que el valor presente de los incentivos en Perú puede llegar al 125% del valor de la propia empresa. En la República Dominicana, los incentivos se sitúan entre un 27% y un 84% del valor de la empresa, mientras que en Uruguay se encuentran entre el 42% y el 113%. Se trata de beneficios muy elevados para las empresas receptoras pues, por ejemplo, el equivalente en Chile de los incentivos fiscales incluidos en el Plan Chile Invierte supone apenas el 2% del valor de las empresas (cuadro 8.2).

Ante el elevado costo que suponen los incentivos, cabe preguntarse cuál es su eficacia. Pues bien, la evidencia empírica disponible parece señalar que es modesta. Además, los beneficios fiscales que suponen los incentivos están muy concentrados en muy pocas empresas de gran tamaño. En el caso de Uruguay se detecta muy claramente este sesgo, ya que no sólo son las empresas más grandes las más beneficiadas en términos relativos por los incentivos, sino que son también las que más han crecido en tamaño en el período de análisis (2001–10). En el caso de los incentivos en la Amazonía en Perú, se llevó a cabo un análisis estadístico¹⁰ de empresas agrícolas y

Cuadro 8.2 Incentivos fiscales en Perú, República Dominicana y Uruguay

Valor de los incentivos en relación con el valor de la empresa (porcentaje)					
Perú	República Dominicana		Uruguay		
Reducción tasa IRE	19	Energías renovables	27	Crédito fiscal del 30% y exoneración impuesto patrimonio	42
Exoneración IRE	39	Competitividad industrial	30	Crédito fiscal del 60% y exoneración impuesto patrimonio	113
Exoneración IRE e IGV de 3% a las ventas	69	Zonas francas	50		
Exoneración IRE e IGV de 3% a las ventas, y crédito fiscal de 30%	125	Desarrollo fronterizo	65		
		Textil y calzado	72		
		Turismo	84		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8.3 La efectividad de los incentivos fiscales en Perú, 2001–08

	Crecimiento promedio anual del valor agregado bruto (porcentajes)		
	Total	Agricultura	Manufactura
Cinco departamentos con incentivos fiscales	5,2	5,1	6,3
Resto de Perú (grupo de control)	6	4,4	7,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Artana y Templado (2012).

manufactureras radicadas en esa región, y de un grupo de control integrado por empresas de esos mismos sectores económicos ubicadas en regiones sin beneficios fiscales. Dicho análisis concluye que los incentivos tienen un cierto efecto positivo en el sector agrario, pero un impacto negativo en las manufacturas: las empresas manufactureras que han gozado de los beneficios fiscales de la Ley de la Amazonía han tenido un desempeño inferior al de las empresas del sector que no han recibido exoneraciones (cuadro 8.3).

Las filtraciones del impuesto a la renta empresarial: gasto tributario y evasión

Los incentivos fiscales conforman apenas una parte del “gasto tributario” de los impuestos a la renta empresarial, que incluye además toda la

recaudación sacrificada por cuenta de moratorias fiscales, esquemas de amortización acelerada, tasas reducidas del impuesto sobre las utilidades devengadas o las utilidades reinvertidas y créditos tributarios a la inversión. El gasto tributario se concede con objetivos tan variados como otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria, estimular actividades o consumo de bienes que generan beneficios no pecuniarios para la sociedad, promover el desarrollo regional o sectorial y fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, entre otros.

En la práctica, muchos de estos argumentos son de dudosa validez, pues rara vez se evalúa el logro de los objetivos supuestamente buscados y a menudo ni siquiera se conoce la magnitud del gasto tributario implícito. De hecho, muchas empresas abusan de las ventajas que les son concedidas, transfiriendo mediante manipulaciones de precios las bases imponibles de actividades no beneficiadas hacia las que sí lo están.

Aunque el cálculo de los gastos tributarios es fundamental para la transparencia de la política fiscal, solo en 10 países latinoamericanos se estiman en forma periódica y sistemática (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay). Aparte de estimar su monto global, por razones de transparencia sería preciso conocer qué sectores son privilegiados, qué tipos de empresas reciben los beneficios y por cuánto. El gasto tributario por concepto del impuesto a la renta empresarial representa en promedio un 0,9% del PIB, cifra que equivale a más de la cuarta parte de la recaudación efectiva del impuesto. Uruguay, México y Colombia son los países más generosos con sus impuestos a la renta de las empresas (cuadro 8.4). La erosión de la base imponible del IRE producida por los incentivos ha llevado a soluciones heterodoxas, muy discutibles, como la fijación de umbrales de renta “presuntiva”, calculados como porcentajes de los activos o las ventas de las empresas para asegurar un pago mínimo del impuesto. El Impuesto Empresarial a la Tasa Única (IETU) de México es un ejemplo de este tipo de soluciones heterodoxas (véase el capítulo 12).

Al igual que el gasto tributario, que es autorizado por la ley, la evasión tributaria, que implica incumplir la ley, erosiona considerablemente la recaudación del impuesto a la renta de las empresas, daña la equidad del sistema tributario en su conjunto y supone una competencia desleal para las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales. Se calcula

Cuadro 8.4 Gasto tributario en el impuesto a la renta de las empresas (IRE) (porcentaje del PIB)

País	Gasto tributario	Recaudación efectiva del IRE
Uruguay (2010)	1,70	2,59
México (2007)	1,45	2,38
Colombia (2007)	1,36	5,36
Costa Rica (2010)	1,00	2,66
Jamaica (2009)	1,00	5,27
Guatemala (2007)	0,93	2,97
Chile (2007)	0,90	5,59
Brasil (2007)	0,45	3,92
R. Dominicana (2009)	0,45	2,44
Ecuador (2005)	0,40	2,73
Paraguay (2010)	0,26	2,61
Promedio simple	0,90	3,50

Fuente: Elaboración propia. Costa Rica: Jiménez y Podestá (2009) y Cardoza (2012); Jamaica: Ministerio de Finanzas de Jamaica (2011); Paraguay: Salim (2010); República Dominicana: Salim (2011); y Uruguay: Dirección General Impositiva (2011).

que en América Latina la tasa de evasión alcanza, en promedio, un 52% de la recaudación potencial del IRE (cuadro 8.5). Las empresas se apropian a través de la evasión de uno de cada dos dólares que debería recibir la

Cuadro 8.5 Evasión en el impuesto a la renta empresarial (en porcentaje del PIB)

País	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Tasa de evasión (porcentaje)
Argentina (2005)	8,0	4,0	50
Chile (2003)	7,3	5,1	30
Colombia (Prom. 2000–10)	7,1	4,8	32
Costa Rica (2010)	6,5	2,7	59
Ecuador (2008)	6,3	2,3	64
El Salvador (2005)	4,3	2,1	51
Guatemala (2006)	7,6	2,8	63
México (2004)	3,2	1,7	46
Perú (2006)	10,2	4,9	51
Rep. Dominicana (2008)	4,0	2,8	69
Promedio simple	6,5	3,3	52

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cardoza (2012), Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010); Pecho, Peláez y Sánchez (2012) y Salim (2011).

administración tributaria por IRE para financiar el gasto público.¹¹ Es una tasa semejante a la del impuesto a la renta de las personas naturales, pero más elevada que la correspondiente al impuesto al valor agregado (IVA) (véanse los capítulos 7 y 9).

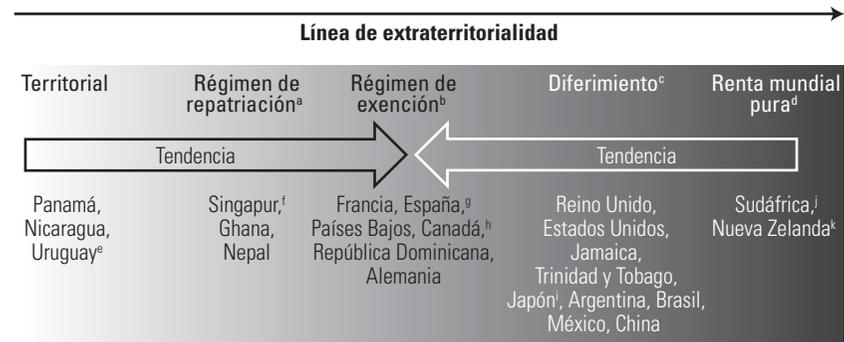
Un ajuste realista a la renta mundial: la territorialidad reforzada

Aunque en América Latina y el Caribe se han adoptado con entusiasmo las políticas de liberalización del comercio internacional y de los movimientos de capitales,¹² este proceso no ha tenido su correlato en la tributación internacional. La definición de la base tributaria aplicada a las operaciones transfronterizas es una pieza fundamental para adecuar la tributación internacional a las nuevas realidades del comercio y de la inversión internacionales.

Una dicotomía aparente

La contraposición entre los países que gravan con el impuesto a la renta a sus residentes por los ingresos que obtienen en todo el mundo (renta mundial pura) y otros que tan sólo gravan los ingresos que se originan exclusivamente en su territorio (renta territorial) es hoy más aparente que real: ningún país grava actualmente a sus residentes por la totalidad de la renta que obtienen en el resto del mundo y los que utilizan el criterio de la renta territorial a menudo gravan rentas obtenidas por los contribuyentes fuera del territorio nacional. En la práctica, hay un enorme surtido de normas según los países, las cuales varían fundamentalmente en función de si el tipo de renta proviene de una actividad económica o si es una “renta pasiva” derivada de una inversión patrimonial. Esto da lugar a un espectro de regímenes entre los dos extremos de la renta territorial y la renta mundial pura, como se aprecia en el gráfico 8.4, que representa el tratamiento que reciben las rentas empresariales extraterritoriales¹³ en 23 países, nueve de ellos de América Latina y el Caribe.¹⁴

Aunque en el gráfico los países aparecen organizados en unas pocas escalas definidas en forma indicativa, es claro que pocas jurisdicciones encajan en una de las dos categorías extremas. Las definiciones formales de los propios países no coinciden siempre con el contenido material

Gráfico 8.4 El tratamiento de las rentas empresariales extraterritoriales

Fuente: Elaboración propia en base a IBFD (2011).

^a Régimen de repatriación: las rentas obtenidas en el extranjero por una filial o por la propia compañía no quedan gravadas hasta tanto no sean repatriadas.

^b Régimen de exención: mecanismo para eliminar la doble tributación internacional concediendo exención a los dividendos distribuidos por una filial residente en un tercer país a su matriz.

^c Diferimiento: posibilidad de no someter a gravamen las rentas de filiales en el extranjero, hasta tanto no se distribuya el beneficio.

^d Renta mundial pura: gravamen por la totalidad de rentas obtenidas en el momento en que se obtienen, cualquiera sea la forma (directamente o por medio de filial o establecimiento permanente, EP), el lugar (dentro o fuera del país de residencia) o la categoría (rentas de la actividad empresarial o de inversiones pasivas).

^e Uruguay grava las rentas pasivas obtenidas por sus empresas residentes en el extranjero.

^f En la práctica, y salvo para intereses, se asemeja más a un régimen territorial puro, pero formalmente queda caracterizado como un régimen de repatriación.

^g En Francia y España la exención alcanza a las rentas de establecimientos permanentes situados en el extranjero.

^h Con convenios de doble tributación (CDT), pero Canadá tiene firmados cerca de 100. En este último y en los Países Bajos se aplica sólo a dividendos de subsidiarias extranjeras.

ⁱ Con una amplia exención para dividendos de fuente extranjera, lo cual acerca a Japón al régimen de exención.

^j Con carácter general, Sudáfrica aplica un sistema de diferimiento, pero un contribuyente puede elegir adelantar el pago de la renta obtenida por una filial no residente antes de la distribución de dividendos.

^k Con ciertas limitaciones en función del porcentaje de control y del tipo de renta obtenida por la subsidiaria situada fuera.

del régimen aplicado. Por ejemplo, mientras que el régimen tributario de las rentas empresariales de República Dominicana se define formalmente como territorial, en realidad se aproxima más a un régimen de renta mundial con exención de las rentas empresariales extranjeras.¹⁵

Los regímenes siguen ciertos patrones regionales. Por ejemplo, los países del Caribe inglés, por tradición, tienen el régimen de renta mundial con diferimiento, mientras que los latinoamericanos provienen de la tradición de la renta territorial. Sin embargo, desde la década 1980 han ido migrando en forma paulatina hacia el régimen de renta mundial. En la actualidad los siete países más grandes de América Latina¹⁶ se rigen formalmente por este régimen, mientras que los centroamericanos, junto con Bolivia y Paraguay, siguen más cerca de la renta territorial.

Con el paso del tiempo, los regímenes de los distintos países alrededor del mundo han tendido hacia el centro de la escala, no hacia las posiciones extremas. En particular, los países más avanzados han tendido a alejarse del modelo de renta mundial. Al menos para la renta de las empresas (mucho más importante en términos de rentas transfronterizas que la de personas físicas), el paradigma no es ya la renta mundial, sino la renta territorial con alguna forma de ampliación. Es significativo que en la década de 2000, países como el Reino Unido, Japón o España hayan abandonado la renta mundial y que Estados Unidos se esté planteando también esa opción oficialmente (a través del *Tax Reform Advisory Panel* establecido en 2005).

Es difícil determinar la racionalidad económica del régimen de extraterritorialidad elegido. De hecho, no guarda una relación clara con variables que podrían influir en la selección del régimen, como el coeficiente de inversión extranjera directa (IED) o del comercio internacional en el PIB. Seguramente, ciertos factores históricos y culturales, al igual que razones prácticas, han acabado pesando más que la intensidad de los vínculos económicos internacionales.

Hacia un nuevo paradigma en el tratamiento de la renta extraterritorial

En teoría, la renta mundial como base de la tributación tiene varias ventajas. En primer término, refleja mejor que la renta territorial la capacidad económica del contribuyente. Por otro lado, facilita el cálculo de la base imponible pues permite considerar la sumatoria total de los gastos deducibles y los ingresos computables cualquiera que sea la jurisdicción donde se genere cada uno de ellos. Y, por último, frena automáticamente la “carrera al cero” entre jurisdicciones, pues cualquier reducción de la tributación en el país de origen de la renta implica un traslado de recursos fiscales al país de residencia de la empresa.¹⁷

Pero lo cierto es que, en la realidad, la renta mundial se enfrenta a desafíos como el de su correcto diseño legal, por ejemplo, en cuanto a las características de la deducción por doble imposición o de los mecanismos contra el abuso, cuestiones que además suponen mayores costos de administración tributaria. Y, sobre todo, se debate ante las dificultades prácticas que implica controlar todo tipo de renta originada en el exterior. De ahí surge la posibilidad de establecer una nueva tributación a las rentas obtenidas por residentes en el exterior.

Gracias a las tendencias mundiales hacia una mayor transparencia y el intercambio de información, por primera vez es posible plantearse un control efectivo de algunas rentas extraterritoriales, en particular los intereses, pues está desapareciendo el secreto bancario por motivos tributarios. Por otro lado, como se analiza en el capítulo 6, las mejoras en las capacidades de las administraciones tributarias hacen factible que los países pequeños puedan iniciar una tarea de control de algunas rentas internacionales.

Un régimen alternativo de tratamiento de las rentas extraterritoriales debe reconocer los cambios que se han producido en el modelo económico y tributario. Aunque los países latinoamericanos y caribeños buscan atraer IED e impulsar su propia internacionalización, no están dispuestos a dejar de gravar las rentas de capital de sus residentes.

Respecto de este último punto, el análisis de una posible tributación sobre rentas activas extraterritoriales, tanto las personales (salarios, honorarios, etc.) como las empresariales, lleva a la conclusión de que gravarlas en el país de residencia no tiene demasiado sentido en América Latina y el Caribe. Por una parte, como las tasas nominales medias de renta en los países de la región son similares a las del resto del mundo, no cabe esperar recaudación sobrante en el país de residencia. Esto se debe a que los impuestos a la renta y sobre dividendos abonados en el país donde se realiza la inversión generan un crédito que se resta del IRE a pagar en el país latinoamericano (tanto en el caso de las personas como de las empresas). Por otro lado, en el caso de las personas naturales, la exención de las rentas activas extraterritoriales permite retener en el país el capital humano de calidad internacional. En el caso de personas jurídicas, la repatriación de dichas rentas extraterritoriales, incentivada por el hecho de ser exentas, permite su capitalización en el país de residencia, con el entendido de que serán gravadas cuando se redistribuyan en la forma de dividendos o ganancias de capital sobre participaciones de las matrices nacionales. Por último, es difícil para las administraciones tributarias detectar la existencia de las rentas activas externas y poder establecer su verdadera magnitud para gravarlas.

Los razonamientos anteriores se invierten en el caso de las rentas extraterritoriales pasivas, como intereses, dividendos, regalías y ganancias de capital, es decir: aquellas que provienen mayoritariamente de los rendimientos del ahorro de los residentes. Es conveniente gravarlas porque tal cosa desincentiva la salida de los capitales de los residentes (que en varias

ocasiones habrán eludido la tributación en el momento de su generación). Como muchas de estas rentas, por su mayor movilidad, disfrutan de bajos niveles de tributación en el país donde se generan, dejan un margen para ser gravadas en el lugar de residencia de sus propietarios. Por último, gravar las rentas extraterritoriales pasivas hace más competitiva la alternativa de ahorro local, puesto que iguala el trato impositivo de ambos.

La opción de gravar solamente las rentas extraterritoriales pasivas es una opción selectiva y realista para los países cuyos regímenes tributarios están estructurados sobre el concepto de la renta territorial, como es el caso de varios de los latinoamericanos. Es selectiva porque se aplica sólo a algunas rentas y es realista porque reconoce que son esas las rentas que pueden conocerse gracias a los acuerdos de intercambio internacional de información. Así se conforma una nueva modalidad de renta territorial que puede denominarse “territorialidad reforzada”.¹⁸

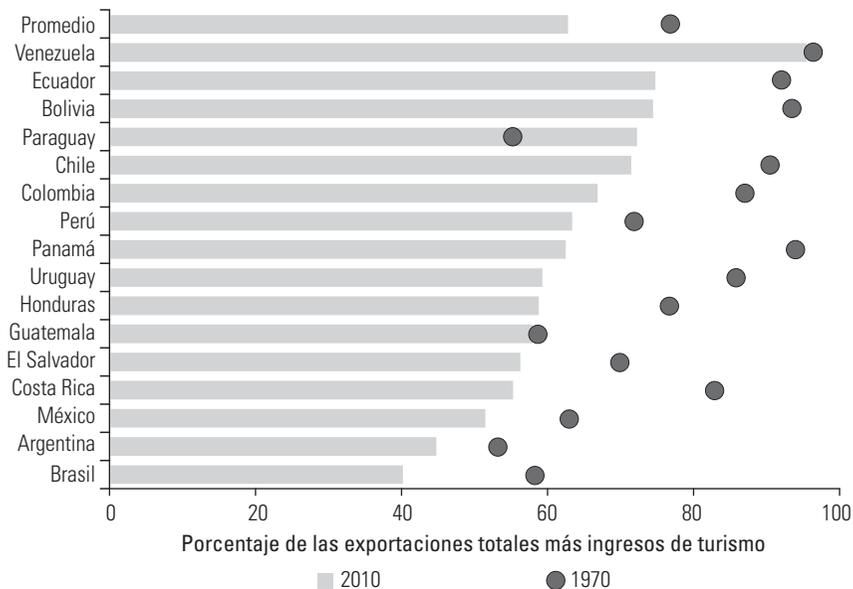
Los métodos de tributación tutelada

Por su dotación de recursos, la región de América Latina y el Caribe ha dependido históricamente de las exportaciones de materias primas.¹⁹ A pesar de los esfuerzos de industrialización y diversificación, en las últimas cuatro décadas la participación de las materias primas en las exportaciones totales se redujo apenas del 85% al 70%. Este rasgo es más notorio en los países de América del Sur, donde las exportaciones de unas pocas materias primas dan cuenta de la mayor parte de las exportaciones. En los países caribeños, el turismo ocupa un papel semejante (Barreix, Bès y Roca, 2009). En promedio, dos tercios de los ingresos por exportación (incluido el turismo) de los países latinoamericanos provienen de solo cinco ítems (gráfico 8.5). Por estas razones, una adecuada tributación de las principales fuentes de ingresos externos es esencial para la solidez fiscal, para la equidad horizontal del sistema tributario y para que la competitividad de las actividades de exportación de bienes y servicios se base en condiciones fundamentales de eficiencia y calidad. Todo ello requiere que los impuestos que se aplican a esas actividades se basen en sus verdaderos precios.

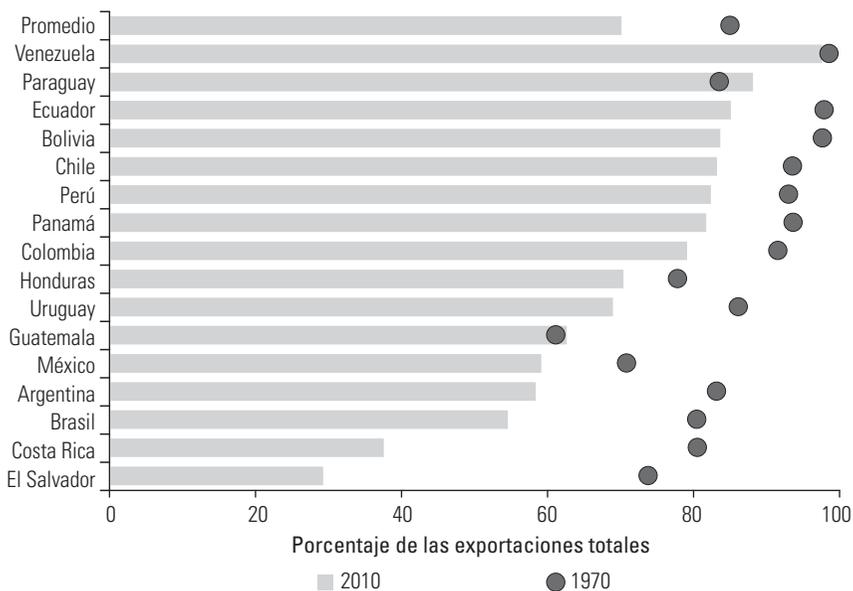
Conocer los verdaderos precios de exportación de las materias primas y de los servicios de turismo plantea retos análogos a los que implican los

Gráfico 8.5 Participación de los cinco ítems exportados más importantes y de las materias primas básicas en las exportaciones totales, 1970–2010

a. Cinco ítems más exportados, incluido turismo



b. Materias primas básicas



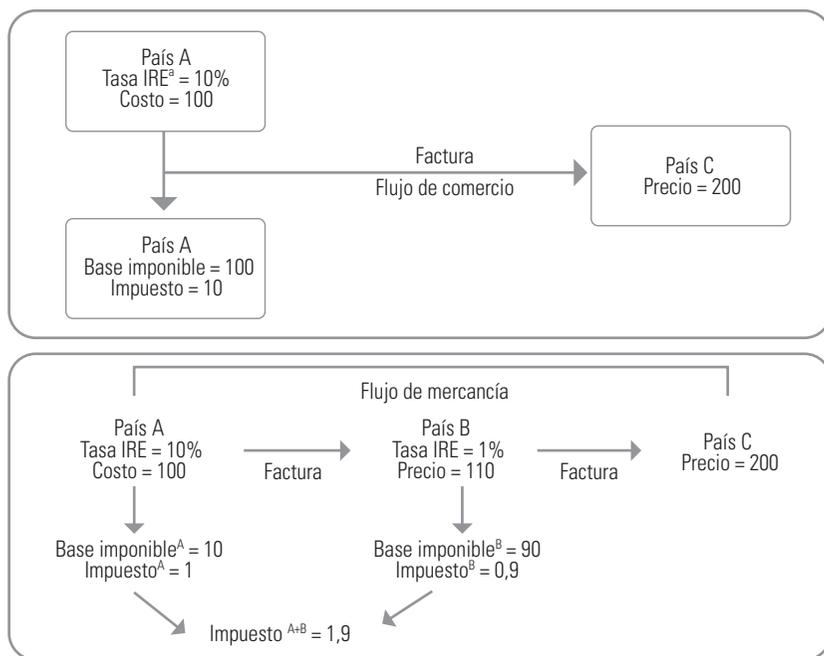
Fuente: Elaboración propia con base en datos de comercio del BID (2012) y CEPAL (2012).

llamados “precios de transferencia”, aquellos pactados entre empresas afiliadas que están ubicadas en distintos países. Los mecanismos de control de los precios de transferencia nacieron entre los integrantes de la OCDE para proteger la base imponible del impuesto a la renta ante la complejidad del comercio internacional entre empresas que operan en un mismo sector, en especial en la industria manufacturera. El objetivo del control es evitar que mediante la manipulación de los precios de sus transacciones internas las empresas de un mismo grupo que operan en diferentes países declaren sus ganancias en las jurisdicciones donde son más bajas las tasas efectivas de tributación. La tipología del comercio de América Latina, esencialmente exportador de materias primas, se corresponde poco con el elemento fundacional de los precios de transferencia, por lo que requiere una solución diferente a los cinco métodos de control de precios establecidos por la OCDE (2010).²⁰

*Tributación tutelada para la exportación de materias primas:
el Sexto Método*

En esencia, el Sexto Método, que fue ideado originalmente por la administración tributaria argentina, busca atajar la triangulación de transacciones de materias primas a través de un agente que está situado en un país donde se pagan significativamente menos impuestos que en el país exportador. En vez de hacer la operación en forma directa (como se representa en la parte superior del gráfico 8.6), cuando hay triangulación a través de un intermediario (situado en el país B, como se representa en la parte inferior del gráfico), este capta la mayor parte de la renta de la operación para aprovechar así la baja o nula tributación sobre la renta de dicho país. La pregunta que surge es si es lícito que el exportador situado en el país A acuerde un precio cualquiera con un agente en el país B, cuando posiblemente la exportación está destinada al país C, y dado que existe un precio objetivo verificable externamente (por ejemplo, para muchas materias primas, el precio de la Bolsa Internacional de Chicago).

Sin un método de control adecuado, sería legalmente admisible, como de hecho ocurría en Argentina, que entre A y B se fijaran precios inferiores a los del mercado internacional o, en forma más sofisticada, que se manipulara la fecha de la operación comercial para que el precio declarado fuera el de un momento de precios bajos.²¹ Para evitar estas manipulaciones,

Gráfico 8.6 Triangulación de las operaciones de exportación

Fuente: Elaboración propia.

^a Impuesto a la renta de las empresas.

cuando participe un intermediario situado en un país de baja o nula tributación, esté vinculado formalmente o no con el exportador, se justifica que una entidad de vigilancia pública “tutele” la fórmula de cálculo de las compraventas internacionales de materias primas. Cinco países latinoamericanos más aplican ya, de una forma u otra, el Sexto Método,²² que puede entenderse como una adaptación al caso de las materias primas de los principios de la OCDE sobre libre competencia.²³

Si bien el método es de muy reciente implementación, ya ha comenzado a rendir frutos. Por ejemplo, en Argentina, entre 2001 y 2007, el impuesto generado por las empresas exportadoras de cereales y aceites se multiplicó en más de 12 veces. En Ecuador, en el bienio 2009–10, el nuevo método establecido en 2008 dio lugar a un aumento del 18% en el valor de las exportaciones declaradas, algo más de US\$6.000 millones. En Paraguay las auditorías llevadas a cabo en 2011 exclusivamente en empresas

agroexportadoras, relativas al ejercicio 2007, han resultado en un incremento del 8% en la recaudación total del impuesto sobre la renta en ese ejercicio.

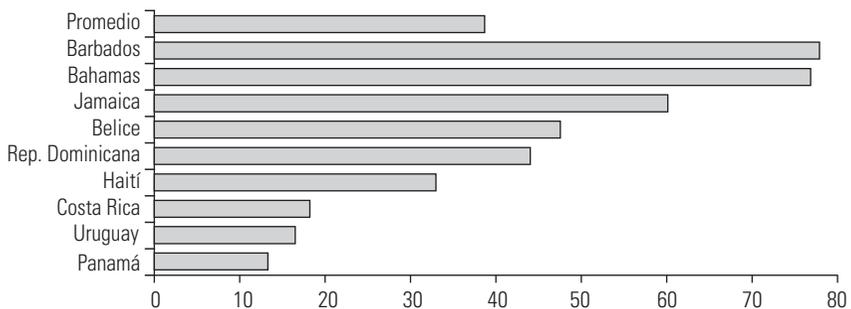
La tributación tutelada en el sector hotelero “todo incluido”²⁴

El turismo es una fuente fundamental de ingresos externos de algunos países, en especial los del Caribe (gráfico 8.7). A pesar de su peso en la actividad económica, su contribución a los ingresos fiscales suele ser modesta. Por ejemplo, en la República Dominicana el sector hotelero “todo incluido” generó en 2010 en forma directa un 2,5% del PIB, casi una tercera parte del valor agregado por todo el sector turístico, pero aportó una recaudación tributaria de sólo un 0,2% del PIB.

Las empresas del sector utilizaban diversos mecanismos para evadir el pago de impuestos. En casi la totalidad de los casos que analizó la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana, las empresas comercializadoras (vinculadas a la operadora) estaban ubicadas en países con baja o nula tributación; los hoteles presentaban pérdidas constantes y alto endeudamiento con las empresas comercializadoras, y las tarifas declaradas a la administración tributaria eran inferiores al costo operativo por huésped.²⁵

Para corregir esta situación, la DGII ha establecido un método de cálculo de “tarifas de libre competencia” como base para la tributación del impuesto a la renta de las empresas y del impuesto al valor agregado

Gráfico 8.7 Ingresos del turismo como porcentaje de los ingresos totales por exportaciones de bienes y servicios, 2010



Fuente: BID (2012) y OMT (2010).

(denominado ITBIS en este país). Las tarifas reflejan los precios de mercado para servicios semejantes (en la categoría de hotel, zona y temporada en una muestra de países), ajustados por un margen de intermediación del 20%–25%, de acuerdo con la zona y la temporada (que incluye la intermediación de la empresa comercializadora, el *tour* operador o mayorista y el agente de viajes). Este método podría ser extendido en el futuro a otros negocios hoteleros y otros países. En un plano más conceptual, se trata de un mecanismo de naturaleza similar al método del margen de reventa de la OCDE.^{26,27}

Para facilitar la aplicación del sistema y reducir la incertidumbre tributaria y jurídica, el gobierno dominicano ha invitado al sector a fijar colectivamente un sistema de precios anticipados y de reglas simples para determinar los precios.²⁸ Las auditorías efectuadas muestran que el nuevo sistema aumenta la recaudación del sector hotelero “todo incluido” por concepto de impuesto a la renta en un 818% y por concepto del IVA en un 70%. Sin duda, la tributación tutelada puede contribuir a fortalecer la recaudación y a mejorar la transparencia y la equidad horizontal de los sistemas tributarios.

Variaciones vernáculas *in crescendo*

La paradoja de una recaudación creciente con tasas descendentes del impuesto a la renta empresarial es un fenómeno universal pero sus causas no han sido necesariamente iguales en todas partes. En América Latina la recaudación se ha visto favorecida por los buenos precios de los principales productos de exportación, por la mejora de las capacidades de las administraciones tributarias (véase el capítulo 6) y, más recientemente, por las soluciones autóctonas analizadas en este capítulo, tales como la tendencia hacia la “territorialidad reforzada” para gravar las rentas pasivas de origen extraterritorial y como las prácticas de “tributación tutelada” para controlar los precios declarados de las exportaciones de materias primas y de servicios de turismo. El modelo semidual de impuesto a la renta y la propuesta de un IVA personalizado, que se analizan en otros capítulos, son otros ejemplos de soluciones vernáculas.

Algunas de estas innovaciones aún tienen mucho fruto que rendir, y seguramente ayudarán a mantener las buenas tendencias de la recaudación

del impuesto a la renta empresarial y a mejorar su equidad horizontal. Pero este gravamen enfrenta otros grandes retos. En particular, es necesario conseguir una mayor racionalidad en los incentivos existentes para atraer inversiones, pues actualmente son demasiado generosos y muy poco eficaces. Por otro lado, los incentivos otorgados a las actividades manufactureras en los países centroamericanos y en la República Dominicana a través de las zonas francas enfrentan su desaparición a más tardar en 2015 debido a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este proceso ha auspiciado un esfuerzo regional, el Acuerdo sobre Buenas Prácticas, para evitar que se produzca una competencia fiscal perjudicial.

En definitiva, los paradigmas de la tributación venían dictados en el pasado por las buenas prácticas de los países desarrollados, alrededor de las cuales se definían los cursos de acción para los demás países, pero los recientes avances vernáculos en el impuesto a la renta en América Latina sugieren que está ocurriendo un cambio significativo en respuesta a las condiciones y necesidades locales.

Notas

- ¹ Es necesario destacar que, tanto en América Latina y el Caribe como en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el impuesto a la renta de las empresas tiene diferentes denominaciones, entre ellas: impuesto a las sociedades, impuesto a la renta de las personas jurídicas o morales, impuesto a la renta de las corporaciones o impuesto a la actividad empresarial. También debe tenerse en cuenta que la tributación de las empresas individuales en América Latina se considera parte del impuesto a la renta empresarial, mientras que en los países de la OCDE se considera como parte del impuesto a la renta personal. Similar tratamiento tienen las sociedades de hecho.
- ² Los países considerados son: Albania, Argelia, Armenia, Bután, Bielorrusia, Botsuana, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Fiji, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazakstán, Lesoto, Lituania, Malasia, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Namibia, Nigeria, Pakistán, Polonia, Rumania, Rusia, Seychelles, Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Suazilandia, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.
- ³ Sin embargo, Clausing (2007), en su estudio de la evolución del IRE para los miembros de la OCDE, reconoce que el crecimiento de la recaudación fue mayor en las economías más pequeñas que tienen menores tasas de IRE (excepto Japón) y son más abiertas. Dadas estas características, Clausing considera que las empresas multinacionales continúan utilizando mecanismos elusivos tales como los precios de transferencia (manipulación de los precios de operaciones internacionales entre empresas vinculadas para declarar la mayor renta en los países con mayores ventajas en el IRE) o la capitalización débil (reducción de la base de renta mediante el pago de intereses por endeudamiento a empresas vinculadas que operan en países donde dichos pagos son gravados a tasas inferiores).
- ⁴ La OCDE (2007) afirma que existen tres razones económicas por las que no se ha producido la “carrera al cero” en los tipos del IRE: i) las empresas suelen decidir dónde producir en un país, a pesar de una tasa nominal del impuesto en sus ganancias, por otros motivos como el tamaño del mercado local, la disponibilidad de insumos y la calidad de la mano de obra; ii) la necesidad de recursos fiscales y iii) el esfuerzo de los gobiernos por aplicar reglas más estrictas de tributación

internacional capaces de evitar la elusión de las rentas mediante estrategias que involucren operaciones con el exterior.

- 5 Analizan el IRE de una muestra de 4.561 grandes empresas (con cotización bursátil) de 19 países de la Unión Europea, incluidos aquellos cuya moneda es el euro, en el decenio 1995–2005.
- 6 Estudian 50 países en desarrollo, entre ellos 11 de América Latina y el Caribe, en el período que va de 1996 a 2007, calculando las tasas efectivas promedio.
- 7 Incluso, los autores agregan que la implementación de estos tratamientos privilegiados puede ser todavía más perjudicial en términos de la renuncia fiscal debido a las debilidades de control que prevalecen en las economías en desarrollo.
- 8 La amortización acelerada permite deducir del IRE la depreciación tributaria del activo en un período más corto de lo usual.
- 9 Esta sección se basa en Artana y Templado (2012).
- 10 Con base en Artana y Templado (2012), utilizando el método estadístico conocido como diferencias en diferencias.
- 11 No obstante, cabe señalar que las estimaciones de evasión están sujetas a serios problemas metodológicos, siendo de hecho muy sensibles a modificaciones en los parámetros supuestos para su cálculo.
- 12 Desde comienzos de los años noventa la recaudación por aranceles se redujo un 46%, la tasa nominal de protección descendió un 79%, las restricciones no arancelarias fueron eliminadas en la mayoría de los países y la inversión extranjera directa (IED) aumentó en un 209% (BID y CIAT, 2012; BID, 2012; Banco Mundial, 2012).
- 13 La “extraterritorialidad” en el caso de las personas naturales es más rica y compleja, lo que haría más difícil ubicar en una sola línea a los distintos países, por lo cual el análisis se concentra en la renta empresarial. Sin embargo, el mensaje central (existencia de un “espectro”) se mantendría. En todo caso es necesario recalcar la discrecionalidad de la clasificación. El resultado tributario (esto es, cuánto ingreso “extraterritorial” se grava finalmente por la jurisdicción fiscal considerada) puede variar en el tiempo, dependiendo de las definiciones e interpretaciones legales de cada régimen, de la aplicación de las reglas contra el abuso para rentas pasivas y, en un plano más amplio, de la estructura de la IED efectuada por el país, de su tipo de inserción internacional, del ciclo económico, etc.

- 14 Este trabajo forma parte de un análisis más exhaustivo de esta cuestión, que está en preparación. La fuente principal de información ha sido IBFD (2011). Debe advertirse que en el gráfico 8.4 hay un mayor sesgo relativo de los dos casos extremos (renta territorial y renta mundial pura) por una presencia más que proporcional de los países de América Latina y por la inclusión de Nueva Zelanda, que se conoce como el caso extremo de “mundialización” de rentas.
- 15 La República Dominicana llega hasta aquí “ampliando” la renta territorial (se amplía a dividendos provenientes del extranjero y a intereses procedentes del exterior). Otros llegan a ese mismo punto desde una definición de renta mundial, pero renunciando o eximiendo determinadas categorías de renta mundial.
- 16 Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.
- 17 Claro que esto mismo (neutralidad en la exportación de capitales) es la causa de su menor atractivo para fomentar la internacionalización de empresas nacionales.
- 18 Se aplica en Uruguay desde 2011.
- 19 En este capítulo se utiliza el concepto de materias primas como sinónimo de *commodities*.
- 20 Los tres primeros métodos de la OCDE estaban principalmente orientados a bienes. Posteriormente, con el auge de las operaciones de servicios e intangibles se reforzó con dos métodos más, completando los cinco vigentes; incluso el control sobre los precios de transferencia, por su mayor valor agregado, tendió hacia servicios e intangibles. Véanse las directrices de la OCDE (2010) aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y administraciones tributarias (capítulo II).
- 21 Por ejemplo, se concertaban operaciones desde 180 hasta más de 500 días previos a la fecha de embarque, con un precio muy inferior al que se observaba a esta fecha. Económicamente, esto producía un sinsentido: en la totalidad de los casos los precios pactados eran los más bajos del mercado. Es decir que estos contribuyentes, en supuesta libre contraposición de intereses, estaban dispuestos a pactar con mucha anticipación un precio que era definitivo y que siempre resultaba ser menor al de mercado.
- 22 En Argentina el Sexto Método fue establecido por la Ley Nro. 25.784 del 22/10/2003. Esta norma tuvo luego su equivalente en

Uruguay, en la Ley Nro. 18.083 del 18/01/2007; en Ecuador, que lo agregó en 2008 en el artículo 85 del Reglamento de Aplicación a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno; en Honduras, en el artículo 10 del Decreto 232–2011 de diciembre de 2011, por el que se regula la Ley de Precios de Transferencia; y en Guatemala, en el artículo 60 de la Ley de Actualización Tributaria de febrero de 2012. Incluso, aunque con una base legal más restringida, se está aplicando en Paraguay. Finalmente, el artículo 38 de la Ley del Impuesto a la Renta de Chile (originalmente de 1997, enmendada en 2002) contiene una mención que podría utilizarse en sentido similar, si bien no hay constancia de que se esté empleando. Y también Brasil ha modificado sus reglas de precios de transferencia para dar cabida a la valoración según precios de bolsas internacionales (aunque mantiene la política de precios de transferencia singular que le caracteriza).

- ²³ Aunque la OCDE nunca se ha pronunciado oficialmente sobre el mismo, extraoficialmente no lo considera un “método”, utilizando el tecnicismo de que no hay verdadera comparación (entre una transacción entre vinculados y otras entre independientes).
- ²⁴ Esta sección se basa en Montero (2012) y González-Carcedo (2010). La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana prestó un valioso apoyo para realizar el análisis.
- ²⁵ Consúltese <http://www.dgii.gov.do/publicaciones/estudios/Documents/AnalisisSectoriServiciosalojamientotodoincluido.pdf>. Estas prácticas son contrarias a las regulaciones de la OCDE en los países desarrollados. Véanse las directrices de la OCDE (2010:68).
- ²⁶ Véanse las directrices de la OCDE (2010:79–85). Sin embargo, debe notarse que los márgenes de reventa se obtienen de transacciones reales entre independientes a través de un proceso de fiscalización, y que estos datos se contrastan o validan con otras empresas (*tour* operadores) en forma oral. Del mismo modo, el precio final se obtiene de ofertas de precio (estudio de mercado mencionado) y no de las operaciones cerradas o concertadas. Esto es lo que determina, técnicamente, la novedad del trabajo efectuado por la DGII. Sin embargo, las características del sector aseguran que estos son los precios, pues no suele producirse un regateo en la sede de la agencia de viajes, y aún menos por Internet.

- ²⁷ Esta no tiene por qué ser la única opción posible: así, González-Carcedo (2010) propone el método de margen neto transaccional u operacional; véanse las directrices de la OCDE (2010:93–109).
- ²⁸ En lenguaje técnico dicho sistema se conoce como Acuerdo de Precios por Anticipado (APA), o Acuerdo Previo de Valoración, mediante el cual la administración tributaria acuerda con el contribuyente, con carácter previo a la realización de las operaciones entre empresas vinculadas, los precios de transferencia aplicables a esas operaciones durante un período concreto. Véanse las directrices de la OCDE (2010:198–211). El conjunto de reglas simples cuyo seguimiento determina la aceptación automática de los precios de transferencia por la administración tributaria nacional se denomina en lenguaje técnico como “puerto seguro”. Puede consistir, por ejemplo, en imponer a los contribuyentes la determinación de sus precios (de transferencia) aplicando un método simplificado para establecerlos (OCDE, 2010:187–196).

Referencias

- Abbas, S. M. A., A. Klemm, S. Bedi y J. Park. 2012. "A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies." Documento de trabajo del FMI Nro. 12/28. Washington, D.C.: FMI.
- Artana, D. e I. Templado. 2012. "Incentivos tributarios a la inversión: ¿qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?" Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Auerbach, A. J. 2006. "Who Bears the Corporate Tax? A Review of What We Know." En: J. M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, vol. 20. Serie NBER. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>. (Consultado en mayo de 2012.)
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2009. *La equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Serie de Equidad Fiscal en América Latina. Bruselas: Comisión Europea/EUROsociAL Fiscalidad y Washington, D.C.: BID.
- . 2010. "Breve historia del impuesto sobre la renta". Documento de trabajo Nro. 9/10. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf. (Consultado en julio de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. *DATAINTAL – Sistema de Estadísticas de Comercio*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/dataintal/>. (Consultado en febrero de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administración Tributaria). 2012. *Base de datos de recaudación tributaria de América Latina*. Washington, D.C.: BID y CIAT. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/recaudacion>. (Consultado en abril de 2012.)
- Boscá, J. E., J. R. García y D. Taguas. 2005. "Tipos efectivos de gravamen y convergencia fiscal en la OCDE: 1965–2001". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 174(3):119–41.

- Cardoza, M. 2012. Medición del incumplimiento y del gasto tributario en Costa Rica y fortalecimiento de la Unidad de Estudios Económicos, Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Documento mimeografiado.
- Center for Fiscal Accountability—Americans for Tax Reform. 2012. *Tax Deferral and Foreign Tax Credit*. Disponible en <http://www.fiscalaccountability.org/index.php?content=cog09-15>. (Consultado en febrero de 2012.)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *CEPALSTAT: base de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?idioma=e>. (Consultado en mayo de 2012.)
- Clausing, K. 2007. “Corporate Tax Revenues in OECD Countries.” *International Tax and Public Finance*, 14(2):115–33.
- Comisión Europea. 2011. *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Bruselas: Eurostat/Comisión Europea. Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF. (Consultado en enero de 2012.)
- Devereux, M., B. Lockwood y M. Redoano. 2008. “Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?” *Journal of Public Economics*, 92(5–6):1210–35.
- Dirección General Impositiva de Uruguay. 2011. *Datos de interés fiscal*. Montevideo: Dirección General Impositiva. Disponible en <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,4,237,O,S,0,MNU;E;198;5;MNU>. (Consultado en julio de 2012.)
- Eurostat. 2012. *Base de datos – Estadísticas*. Bruselas: Eurostat. Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. (Consultado en febrero de 2012.)
- Fernández, E., A. Martínez y S. Álvarez. 2008. “La presión fiscal por impuesto sobre sociedades en la Unión Europea”. Documento de trabajo Nro. 407/2008. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros. Disponible en <http://www.elconfidencial.com/fotos/sociedades0109.pdf>. (Consultado en mayo de 2012.)
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*. (Abril.) Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/download.aspx>. (Consultado en julio de 2012.)

- González-Carcedo, J. 2010. "Análisis de un posible método de determinación de la renta para el subsector hotelero en Latinoamérica". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Gravelle, J. y K. Smetters. 2006. "Does the Open Economy Assumption Really Mean That Labor Bears the Burden of a Capital Income Tax?" *Advances in Economic Analysis and Policy*, 6(1), artículo 3.
- Grubert, H. 2003. "The Tax Burden on Cross-Border Investment: Company Strategies and Country Responses." Documento de trabajo del CESifo Nro. 964. Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research (CESifo). Disponible en <http://ssrn.com/abstract=417348>. (Consultado en mayo de 2012.)
- Harberger, A. C. 1962. "The Incidence of the Corporation Income Tax." *Journal of Political Economy*, 70(3):215-40 (junio).
- Harris, B. H. 2009. "Corporate Tax Incidence and Its Implications for Progressivity." Washington, D.C.: Tax Policy Center, Urban Institute y Brookings Institution. Disponible en http://www.urban.org/UploadedPDF/1001349_corporate_tax_incidence.pdf. (Consultado en mayo de 2012.)
- Hølmoy, E. y H. Vennemo. 1995. "A General Equilibrium Assessment of a Suggested Reform in Capital Income Taxation." *Journal of Policy Modeling*, 17(6):531-56.
- IBFD (International Bureau of Fiscal Documentation). 2011. *Global Corporate Tax Handbook 2011*. Ámsterdam: IBFD Publications BV.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comps.). 2010. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf. (Consultado en febrero de 2012.)
- Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2009. "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina". Serie macroeconomía del desarrollo Nro. 77. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jorrat, M. 2009. "Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- KPMG International. 2011. *Corporate and Indirect Tax Survey 2011*. Disponible en <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-and-indirect-tax-rate-survey-2011.pdf>. (Consultado en mayo de 2012.)

- Loretz, S. 2008. "Corporate Taxation in the OECD in a Wider Context." *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4):639–60.
- Maldonado, A. 2002. "Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales". Documento Nro. 1/02. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2002_01.PDF. (Consultado en febrero de 2012.)
- Ministerio de Finanzas de Jamaica. 2011. *Estimates of Tax Expenditures for Jamaica, 2007–09*. Kingston: Taxation Policy Division, Ministry of Finance and the Public Service. Disponible en [http://www.mof.gov.jm/sites/default/files/publications/Estimates_of_Tax_Expenditures_for_Jamaica_%202007–2009\(2011\).pdf](http://www.mof.gov.jm/sites/default/files/publications/Estimates_of_Tax_Expenditures_for_Jamaica_%202007–2009(2011).pdf). (Consultado en julio de 2012.)
- Montero, W. 2012. "Determinación de los beneficios en los hoteles todo incluido en la República Dominicana". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2007. "Fundamental Reform of Corporate Income Tax." OECD Tax Policy Studies Nro. 16. París: OCDE.
- . 2010. *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrators 2010*. París: OCDE. Disponible en [10.1787/tpg-2010-en](http://www.oecd.org/dataoecd/1/1/47877791.pdf). (Consultado en enero de 2012.)
- . 2012. *Portal de estadísticas*. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html. (Consultado en junio de 2012.)
- OMT (Organización Mundial del Turismo). 2010. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*, 8(3) (octubre):1–64.
- Overesch, M. y J. Rincke. 2011. "What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks." *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(3) (septiembre):579–602.
- Padilla, R., M. Cordero, R. Hernández e I. Romero. 2008. "Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial". Serie estudios y perspectivas Nro. 95. México, D.F.: CEPAL.
- Pecho, M., J. Peláez y J. Sánchez. 2012. *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000–2010*. Ciudad de Panamá: CIAT. De próxima publicación.

- Piotrowska, J. y W. Vanborren. 2008. "The Corporate Income Tax Rate-Revenue Paradox: Evidence in the EU." Documento de trabajo Nro. 12. Bruselas: Taxing and Customs Union, Comisión Europea.
- Salim, J. 2010. "Estimación del gasto tributario en el Paraguay". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- . 2011. "Elaboración de la metodología para el cálculo para la evasión del ISR". Informe de consultoría elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Sørensen, P.B. 2006. "Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?" Serie de documentos de trabajo del CESifo Nro. 1793. Copenhague: Universidad de Copenhague – Departamento de Economía; Centre for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research (CESifo).
- Tax Reform Advisory Panel. 2005. "Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System." Informe del President's Advisory Panel on Federal Tax Reform. Washington, D.C.: U.S. Treasury Department.
- Universidad de Michigan. 2012. "Base de datos internacional sobre los impuestos". Disponible en <http://www.bus.umich.edu/otpr/otpr/default.asp>. (Consultado en mayo de 2012.)

9 El impuesto al valor agregado: que sea lo que es

La idea de fijar un gravamen sobre el valor agregado, que surgió en la primera mitad del siglo XX, se extendió progresivamente por todo el mundo con un éxito sin precedentes: se estableció en Francia en 1954, a finales de los años sesenta ya regía en 10 países, llegó a 48 a finales de los ochenta, y actualmente cubre más de 140 países. Su éxito se debe a que, en comparación con otras fuentes de recaudación, como los impuestos al comercio exterior, los impuestos sobre la renta o las contribuciones a la seguridad social, el impuesto al valor agregado (IVA) ofrece ventajas en términos de suficiencia, neutralidad (igualdad de tratamiento a los distintos sectores) y facilidad de gestión (simplicidad de control y cumplimiento).

Por supuesto, el IVA no está exento de inconvenientes, sobre todo en cuanto a equidad y costos de cumplimiento, en particular cuando se otorgan excepciones.¹ Las soluciones más habituales a estos problemas, como la diferenciación de tasas, las exenciones y los regímenes especiales son, en general, contraproducentes y de dudosa eficacia, como se verá en este capítulo. Estas soluciones distorsionan los principios de diseño simple que hacen del IVA lo que es: un gravamen general a tasa única que se aplica a toda la cadena de transacciones hasta llegar al consumidor final. El IVA tiene varias ventajas. En primer lugar, supera la ineficiencia que generan los impuestos (sean monofásicos² o no) que gravan en cascada, es decir que se aplican a bienes y servicios que son usados como insumos o como bienes de inversión para la producción de otros, que son gravados también. Segundo, logra la mayor neutralidad posible respecto de las decisiones de inversión y ahorro. Tercero, evita la discriminación entre importaciones y producción local. Cuarto, evita gravar o subsidiar en forma encubierta a

las exportaciones.³ Finalmente, ayuda a obtener la mayor información disponible para el control del fraude.

Como se argumenta en este capítulo, en todas partes del mundo, con inclusión de América Latina, se ha intentado solucionar las limitaciones propias del IVA con métodos que contradicen la esencia de este gravamen y que han resultado muy costosos desde el punto de vista de la recaudación. Sin embargo, es posible conciliar los objetivos de recaudación, neutralidad,⁴ equidad y facilidad de administración, pero no por las vías que se han venido intentando.

¿Cuánto recauda el IVA y cuánto deja de recaudar?

El IVA es la fuente más importante de ingresos fiscales en los países latinoamericanos y del Caribe (en adelante, simplemente América Latina). A pesar de que la alícuota general es, en promedio, inferior a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ (15,1% frente a 18,1%), su recaudación es similar: un 6,6% del producto interno bruto (PIB) en América Latina y un 6,9% del PIB en los países de la OCDE. Sin embargo, su participación en el total de ingresos fiscales es mucho más elevada en América Latina, en torno al 28%, frente a una media del 19% en los países de la OCDE, ya que estos últimos recaudan mucho más mediante otros impuestos (cuadro 9.1).

El sesgo latinoamericano hacia el IVA suele justificarse porque representa una opción más viable y sencilla de gestionar frente a las alternativas de imposición directa, especialmente sobre la renta personal. Esto se debe al alto nivel de informalidad (en promedio casi un 44% de la economía es informal)⁶ (CEPAL, 2012), y a la extrema desigualdad de la distribución de la renta en la región (el coeficiente de Gini es en promedio 0,52 frente al 0,34 medio de la OCDE) (Banco Mundial, 2012). Diversas mejoras en la administración tributaria, en particular el control de ventas, y los esfuerzos por ampliar las bases han reafirmado el protagonismo del IVA. De hecho, su recaudo en cuanto a porcentaje del PIB se ha duplicado y su contribución a los ingresos fiscales totales ha aumentado en más de un 40% en dos décadas.⁷

Dado el peso que ya tiene el IVA, probablemente no pueda ser la principal fuente de aumento de la recaudación (aunque su potencial no ha sido

Cuadro 9.1 Recaudación y tasas del IVA, 1990 y 2010

	Recaudación				Tasas	
	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total de ingresos fiscales ^a		Tasa general ^b	Tasas reducidas ^c
	2010	1990	2010	1990	2010	2010
Argentina	8,1	5,9	23,3	31,6	21,0	10,5
Barbados	8,5	0,0	25,4	0,0	17,5	7,5 y 0,0
Bolivia ^d	6,9	2,3	25,0	19,0	14,9	0,0
Brasil ^e	13,0	11,3	38,1	38,3	22,0	5,2 a 33,3
Chile	8,1	7,0	29,9	26,0	19,0	n.a.
Colombia	5,3	2,4	23,3	20,7	16,0	0, 1, 6, y 10
Costa Rica	4,9	4,1	22,6	22,4	13,0	0 y 5
Ecuador	6,5	3,2	25,1	24,9	12,0	0,0
El Salvador	6,5	0,0	36,7	0,0	13,0	n.a.
Guatemala ^f	5,1	2,2	41,8	27,2	12,0	0,0
Honduras	5,5	2,7	29,2	17,2	12,0	0,0
Jamaica	7,1	0,8	30,1	3,8	17,5	10,0 y 0,0
México	3,8	3,6	18,9	18,7	16,0	11,0
Nicaragua	7,4	4,9	27,4	22,1	15,0	0 y 7
Panamá	2,9	1,4	12,9	7,8	7,0	n.a.
Paraguay	7,5	0,0	34,3	0,0	10,0	5,0
Perú ^g	6,7	1,5	36,7	12,0	19,0	0,0
Rep. Dominicana	4,3	1,6	27,7	15,1	16,0	0,0
Trinidad y Tobago	4,6	4,3	14,4	16,8	15,0	n.a.
Uruguay	8,9	5,5	30,0	23,4	22,0	10,0
Promedio simple	6,6	3,2	27,6	17,3	15,1	n.a.
OCDE ^h	6,8	6,1	19,4	17,4	17,8	n.a.

Fuente: BID y CIAT (2012).

^a Los ingresos fiscales totales comprenden impuestos, contribuciones a la seguridad social y otros ingresos fiscales (véase el capítulo 2).

^b Los tipos generales de Bolivia y Brasil han sido calculados para ser homogéneos con el resto.

^c Todos los países tienen rentas exentas con distintos niveles de importancia.

^d La tasa de Bolivia está expresada en valor efectivo (14,9) con base en la tasa nominal del 13%.

^e Brasil tiene varias tasas; las consideradas son: la Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Los datos de Brasil corresponden a 1994.

^f La devolución del IVA por renta se eliminó con la reforma de 2012.

^g Perú incluye el impuesto municipal, que asciende al 2%.

^h Entre los países de la OCDE no se incluyen Chile ni México. Los datos de 2010 corresponden a 2009.

n.a. = no aplica.

alcanzado, en especial, en Centroamérica). La prioridad en materia de recaudación debe centrarse en la imposición sobre la renta, en especial la renta personal, donde el atraso con respecto a los patrones internacionales es enorme (capítulo 7). Sin embargo, el IVA puede fortalecerse no sólo con el objeto de que recaude más sino de que sea un tributo más neutral y fácil de recaudar y que, con algunas medidas complementarias, contribuya incluso a la equidad. Todo esto, como se verá, puede lograrse por vías distintas de las que se han intentado hasta ahora en América Latina.

Un buen punto de partida para este análisis es considerar que la recaudación del IVA que es posible lograr en una economía está determinada por, al menos, cuatro variables: las tasas del impuesto; la amplitud de la base imponible; el tamaño y la estructura de la economía, particularmente del consumo; y el nivel de evasión.

Para entender cuánto se logra recaudar, es útil partir del índice de “productividad del IVA”, el cual se define como el cociente entre la recaudación del IVA, medida en porcentaje del PIB, y la tasa general del impuesto. El valor que toma el índice representa la recaudación obtenida como porcentaje del PIB por cada punto de tasa. Este indicador permite evaluar el poder recaudatorio de un punto del IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario.

Con datos más recientes se aprecia una amplia variabilidad entre países en el índice: oscila entre 0,24 en México (2010), que presenta la base tributaria más erosionada de la región, y 0,61 (2009) en Paraguay, que tiene una de las tasas más bajas del mundo (10%). El promedio simple, que era sólo de 0,29 en 1990, llegó a 0,41 en 2010 (cuadro 9.2), gracias a la ampliación de las bases y a una mejora en el cumplimiento tributario.⁸ En la OCDE también se observa una alta variabilidad, que va desde 0,27 en Turquía hasta 0,69 en Nueva Zelanda, promediando 0,40 en 2008, un valor incluso inferior al de los países latinoamericanos en ese momento.

Sin embargo, estas comparaciones pueden ser engañosas, porque el IVA grava el consumo, no la totalidad del PIB. Por consiguiente, las comparaciones sólo son apropiadas entre economías en las que el consumo representa la misma proporción del PIB (lo que, de hecho, afecta las comparaciones entre América Latina y la OCDE, pues las tasas de consumo total como porcentaje del PIB son en promedio de alrededor de un 82% y un 75%, respectivamente, para el quinquenio 2006–10) (FMI, 2012).

Cuadro 9.2 Índices de eficiencia y productividad del IVA
(índices en escala 0–1, donde 1 = máxima productividad)

	Índice de productividad (2010)	Índice de eficiencia-C (respecto del consumo total sin IVA)	Índice de ineficiencia-G (debido a gastos tributarios)	Índice de ineficiencia-X (residuo)
Argentina (2007)	0,38	0,60	0,08	0,32
Chile (2007)	0,43	0,68	0,06	0,25
Colombia (2007)	0,33	0,45	0,16	0,39
Costa Rica	0,38	0,48	0,41	0,11
Ecuador	0,54	0,74	0,19	0,07
El Salvador	0,50	0,52	0,22	0,26
Guatemala	0,43	0,47	0,19	0,34
Honduras	0,46	0,50	0,29	0,21
Jamaica (2009)	0,22	0,46	0,15	0,39
México (2008)	0,24	0,37	0,32	0,31
Nicaragua	0,49	0,53	0,33	0,14
Panamá	0,48	0,69	0,26	0,05
Paraguay (2009)	0,61	0,62	0,16	0,22
Perú	0,35	0,55	0,14	0,31
Rep. Dominicana	0,27	0,30	0,23	0,48
Uruguay	0,40	0,56	0,17	0,28
Promedio simple	0,41	0,53	0,21	0,26
OCDE ^a	0,40	0,59	n.d.	n.d.

Fuente: BID-CIAT (2012), CEPAL (2012) y OCDE (2010).

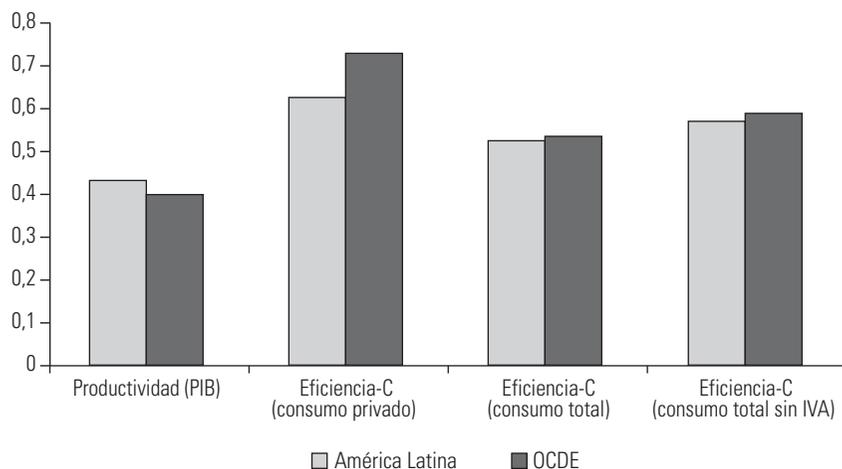
^a No se incluyen Chile ni México. Valores para 2008.

n.d. = no se dispone de datos.

Es por ello que también se estima un segundo indicador, que se denomina “índice de eficiencia-consumo”, o “eficiencia-C”⁹ del IVA, el cual se define como el cociente entre la recaudación de IVA, medida como porcentaje del consumo, y la tasa general del impuesto.¹⁰ (Los cálculos se han hecho deduciendo del valor del consumo final, el IVA recaudado.)

La eficiencia-C en los países de la OCDE en 2008 fue 0,59, algo superior al 0,53 promedio de los países de América Latina. Es importante resaltar que este indicador está condicionado por la participación relativa del consumo privado y público en el PIB. Mientras que en los países de la OCDE el consumo privado tiene una participación en el PIB inferior a la

Gráfico 9.1 La productividad y la eficiencia del IVA en América Latina y la OCDE (índices en escala 0–1, 1 = máxima productividad)



Fuente: BID y CIAT (2012), OCDE (2012), CEPAL (2012) y cálculos propios.

de los latinoamericanos, con el consumo público ocurre lo contrario. Esta estructura sesga la razón (*ratio*) contra América Latina porque un mayor consumo privado conlleva la posibilidad de mayor evasión.¹¹

En definitiva, los países latinoamericanos recaudan por IVA unos US\$5,3 por cada US\$10 de recaudación potencial, con una productividad (relativa al PIB) y una eficiencia-C (relativa al consumo) de nivel similar al obtenido por los países desarrollados. Puesto que ya se han alcanzado niveles de productividad semejantes a los de la OCDE, podría argüirse que será difícil avanzar más. Pero en vez de saltar a esa conclusión prematuramente, conviene preguntarse primero cómo y por qué se pierden los otros US\$4,7 y si hay una buena justificación para mantener esas pérdidas.

Descomponiendo la productividad del IVA

Las pérdidas de productividad se deben, por una parte, a las tasas reducidas y exenciones del tributo y, por otra, a las deficiencias en la gestión y los comportamientos fraudulentos. Para calcular la pérdida de recaudación potencial derivada de las tasas reducidas y las exenciones puede acudir a los cálculos de gastos tributarios¹² en el IVA en los diferentes países.¹³ Sin embargo, debe notarse que aunque casi todos los países utilizan una metodología estándar, basada en el cálculo directo de la recaudación perdida

por las disposiciones legales, la aplicación concreta en cada caso puede dar origen a diferencias en las estimaciones.¹⁴

En Argentina y Chile la erosión del impuesto es relativamente baja, ya que la recaudación aumentaría apenas un 10% si no existieran las tasas reducidas y exenciones. En contraposición, en Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana los gastos tributarios causan una merma considerable, del 60% o más de la recaudación actual. En un rango cercano al 40% se encuentran Colombia, El Salvador, Guatemala y Panamá, mientras que Ecuador y Perú se sitúan en torno al 25%.¹⁵

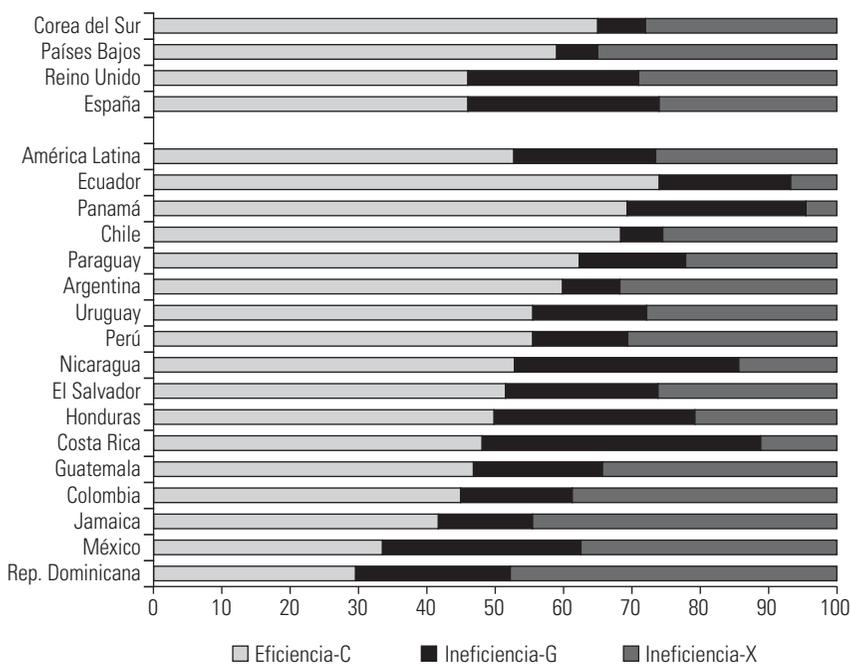
Respecto de los objetivos perseguidos por los gastos tributarios, los más importantes, y que, en general, explican más del 90% de la erosión, son otorgar alivio a los contribuyentes y promover actividades o consumos meritorios, en ambos casos con una intención de equidad. Otros, menos relevantes que los anteriores, son fomentar la actividad económica en determinadas áreas geográficas o actividades económicas específicas, así como diversos ajustes de carácter supuestamente técnico.

Debido a los gastos tributarios otorgados a través de exenciones y tipos reducidos, se sacrifica un 21% de la recaudación potencial del IVA. Esta es la llamada “ineficiencia-G”, que da cuenta de algo menos de la mitad de las pérdidas de recaudación potencial.¹⁶ El remanente de dicha recaudación potencial perdida, que puede denominarse “ineficiencia-X”,¹⁷ es atribuible al fraude fiscal y a distorsiones en la gestión (entre ellas, el uso de regímenes especiales para pequeños contribuyentes o productores agrícolas). En promedio, se pierde un 26% de la recaudación potencial a causa del fraude y de las ineficiencias en la gestión, lo que equivale a un poco más de la mitad de las pérdidas de recaudación potencial (gráfico 9.2).

En resumen, en la región: por cada US\$10 de recaudación posible se cobran US\$5,3, se eximen US\$2,1 (gasto tributario) y los restantes US\$2,6 se pierden principalmente por evasión.

En Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua la reducción de los gastos tributarios ofrece el principal espacio de mejora de la recaudación (ineficiencia-G). En cambio, para Colombia, Jamaica y República Dominicana la tarea prioritaria parecería ser la mejora en la gestión (ineficiencia-X). Por supuesto, estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que múltiples factores de la estimación como, por ejemplo, los gastos tributarios o la existencia de tasas diferenciales, pueden distorsionar la comparación entre países.¹⁸ Su utilidad reside en identificar la importancia relativa

Gráfico 9.2 IVA: desglose de la recaudación potencial, países seleccionados de la OCDE y de América Latina y el Caribe

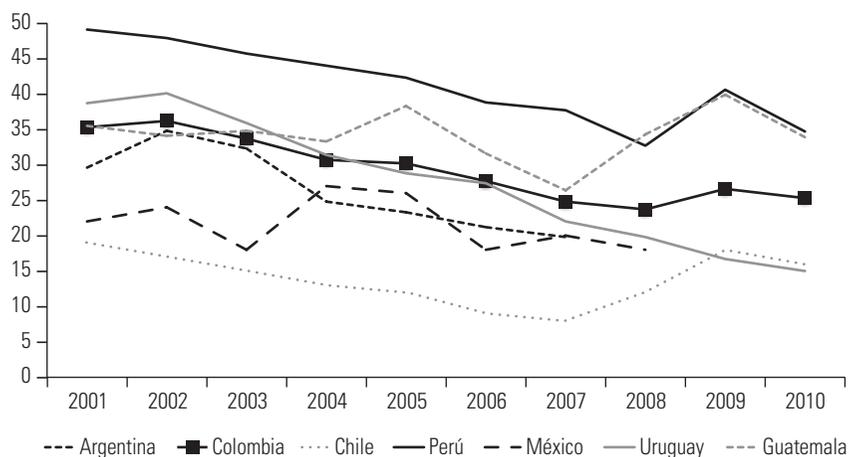


Fuente: BID y CIAT (2012), CEPAL (2012), OCDE (2010) y cálculos propios.

de los problemas y las grandes áreas de mejora potencial del tributo para cada país.

Por último, el diseño multifásico del IVA, comentado previamente, favorece su autocontrol, al contraponer los intereses de los contribuyentes en las sucesivas transacciones. En efecto, el incentivo de los vendedores para subestimar el valor vendido se enfrenta con el de los compradores para sobrestimarlo. A pesar de esta característica de oposición de intereses a lo largo de la cadena de producción de bienes y servicios, que también favorece su fiscalización, no se elimina la evasión, en especial al llegar a la etapa de ventas al consumo (Keen y Smith, 2007; FMI, 2011). Los cálculos de la evasión basados en estimaciones directas indican que esta puede llegar a ser muy significativa, si bien ha tendido a descender en la mayoría de los países (gráfico 9.3). Para contrarrestarla, los países que con mayor éxito administran este gravamen dedican cuantiosos recursos al control del soporte documental de las transacciones (régimen de factura electrónica, impresoras fiscales, control de emisión de facturas y remitos, etc.).

Gráfico 9.3 Evisión del IVA en países seleccionados (porcentaje de la recaudación potencial)



Fuente: AFIP (2008), Fuentes, Zamudio y Barajas (2010) y Pecho, Peláez y Sánchez (2012).

Afilando una cuchara que no está hecha para cortar: el papel de las tasas reducidas y exenciones

Según estos cálculos, una parte importante de la recaudación potencial se pierde a cuenta de las tasas reducidas y exenciones que se conceden fundamentalmente con el propósito de corregir la regresividad del IVA.¹⁹ Cabe preguntarse si vale la pena pagar este costo y si habría formas más efectivas de lograr ese propósito.

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 reportado (cuadro 9.3).²⁰ Esto significa 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. Y esta regresividad prácticamente se reproduce en todos los países.

También es justo reconocer que la regresividad desaparece en casi todos los países cuando los cálculos se realizan en relación con el consumo, en vez de hacerlos en función del ingreso declarado en las encuestas

Cuadro 9.3 El IVA es regresivo o progresivo según el método de cálculo

	Deciles										Qué tan progresivo es el impuesto: Índice de Kakwani ^b	Qué tanto cambia la distribución del ingreso: Índice de Reynolds-Smolensky ^c
	Tasas efectivas sobre	1	2	5	9	10						
Argentina (2008)	Ingreso	18,6	14,1	11,2	9,6	8,4	-0,076	-0,009				
Bolivia (2000) ^a	Consumo	5,5		6,2		6,9	0,026	0,002				
Chile (2003)	Ingreso	35,3	19,6	15,4	12,9	8,8	-0,130	-0,018				
	Consumo	15,6	15,3	15,2	13,3	12,2						
Costa Rica (2004)	Ingreso	5,4	4,2	4,1	3,5	3,0	-0,085	-0,003				
	Consumo	3,1	3,6	4,3	5,1	5,6	0,058	0,003				
Colombia (2003)	Ingreso	6,3	5,8	4,4	3,2	2,1	-0,067	-0,004				
	Consumo	5,9	5,2	4,5	4,6	4,7	0,046	0,003				
Ecuador (2003)	Ingreso	4,6	4,2	4,1	4,9	5,2	0,038	0,002				
	Consumo	3,8	4,1	4,7	6,3	7,6	0,106	0,007				
El Salvador (2006)	Ingreso	24,0	15,2	14,9	7,0	6,5	-0,141	-0,013				
	Consumo	14,3	14,9	14,8	15,1	15,7	0,010	0,001				
Guatemala (2006)	Ingreso	20,2	9,1	6,3	5,4	4,9	-0,136	-0,008				
	Consumo	4,3	4,6	4,9	6,2	6,8	0,074	0,005				
Honduras (2005) ^a	Ingreso	10,2		8,2		5,0	-0,090	-0,001				
	Consumo	4,0		5,2		8,8	0,102	0,008				
Nicaragua (2001)	Ingreso	8,6	5,1	4,1	3,4	3,4	-0,094	-0,004				
	Consumo	1,9	2,3	2,8	4,1	4,6	0,110	0,004				

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.3 El IVA es regresivo o progresivo según el método de cálculo (*continuación*)

	Tasas efectivas sobre	Deciles								Qué tan progresivo es el impuesto: Índice de Kakwani ^b	Qué tanto cambia la distribución del ingreso: Índice de Reynolds-Smolensky ^c
		1	2	5	9	10					
Panamá (2003)	Ingreso	4,6	2,2	2,0	1,6	1,7			-0,104	-0,002	
	Consumo	0,6	0,8	0,9	1,3	1,7			0,116	0,003	
Paraguay (2001)	Ingreso	24,1	6,2	5,3	4,4	4,0			-0,117	-0,005	
	Consumo	3,0	3,3	3,9	5,2	5,0			0,067	0,003	
Perú (2000)	Ingreso	4,8	4,3	6,0	7,1	6,1			-0,176	-0,012	
	Consumo	6,5	6,9	7,7	7,6	6,7			-0,015	-0,001	
Rep. Dominicana (2004)	Ingreso	8,8	5,5	3,7	3,0	2,0			-0,185	-0,005	
	Consumo	2,3	2,6	2,8	3,0	3,0			0,038	0,001	
Uruguay (2006)	Ingreso	21,6	12,7	9,9	7,6	6,5			-0,108	-0,010	
	Consumo	9,2	9,5	9,7	9,1	8,7			-0,018	-0,002	

Fuentes: Barreix, Bés y Roca (2009); Jorrat (2010); Gómez Sabaini (2011); Roca (2010).

^a Quintiles 1, 3 y 5, respectivamente.

^b A mayor valor de este índice, mayor progresividad.

^c A mayor valor de este índice, mayor capacidad redistributiva.

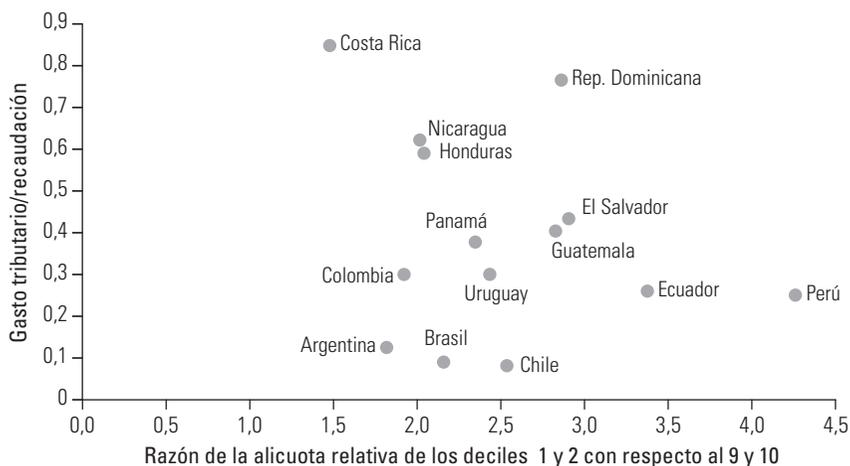
(las excepciones son Chile, Perú y Uruguay). Como se concede ampliamente, el consumo es una mejor medida del ingreso permanente, y por lo tanto del nivel socioeconómico de las familias, que el ingreso corriente.²¹ De ahí las enormes diferencias que se observan en los cálculos de la regresividad basados en el consumo con respecto a los basados en el ingreso reportado (véase como ejemplo extremo el caso de Paraguay en el cuadro).

En definitiva, el IVA es claramente regresivo en el ingreso pese a ser progresivo en el consumo. Sin embargo, evaluar el impacto distributivo de un tributo teniendo en cuenta sólo la progresividad o regresividad en su recaudación es una perspectiva parcial. El impacto distributivo final depende mucho más del monto de los recursos recaudados y de cómo se distribuyen los beneficios del gasto público.

Por otra parte, tampoco parece existir una relación clara y significativa entre la cuantía de los gastos tributarios (medida en porcentaje de la recaudación) y el grado de regresividad del IVA (gráfico 9.4). Si la corrección de la regresividad del IVA mediante exenciones y alícuotas reducidas para bienes y servicios básicos implica un costo tan alto (y en ocasiones no soluciona el problema), es preciso preguntarse quién está entonces beneficiándose de los gastos tributarios.

El problema de la regresividad del IVA surge porque es un impuesto que no distingue entre el consumo de los pobres y el de los ricos, siendo

Gráfico 9.4 Gasto tributario y progresividad



Fuente: Cálculos propios sobre la base de BID (2010).

que los primeros consumen una proporción mayor del ingreso que los más pudientes (por consiguiente, con una tasa única de IVA para todos los bienes de consumo, los pobres pagan en IVA una proporción mayor del ingreso que los ricos). Sin embargo, es difícil pensar que el problema quede corregido en forma razonable reduciendo el gravamen de ciertos productos, por la sencilla razón de que, excepto en el caso de unos muy pocos bienes,²² los deciles de mayor ingreso consumen más de todos los bienes que los de menor ingreso, en especial en América Latina donde la renta está fuertemente concentrada.

El intento de lograr progresividad mediante tasas reducidas para algunos productos genera sustanciales “errores de inclusión”, como puede observarse en el cuadro 9.4 para los casos de Costa Rica, México y Uruguay, representativos de toda América Latina. Por ejemplo, en Uruguay, el 40% más pobre de la población sólo consume el 13,9% de los bienes exentos del IVA, mientras que el 20% más rico consume más de la mitad de esos bienes exentos. En otras palabras, la exención es apropiada principalmente por los deciles de más altos ingresos. Mediante tasas reducidas y exenciones siempre se desemboca en el callejón sin salida de los errores de inclusión. Quizás sea el momento de pensar en forma diferente.

No hay que olvidarse de que el objetivo principal de un impuesto cualquiera no es directamente redistribuir el ingreso sino recaudar ingresos para financiar gastos que pueden ser más redistributivos.²³ Es más sensato explotar mejor las ventajas intrínsecas de cada instrumento (en el caso del IVA su poder recaudatorio, neutralidad y sencillez) en lugar de seguir afilando una cuchara (introduciendo exenciones y tipos reducidos) que no está hecha para cortar. Puesto que sería ilusorio pretender que se eliminen las exenciones ya existentes, la discusión anterior es útil más bien para prevenir que se introduzcan nuevos incentivos y para aceptar que se necesitan propuestas de reforma del IVA novedosas que permitan salir del actual callejón sin salida.

Equidad, neutralidad y simplicidad: ¿es posible?²⁴

Conseguir al mismo tiempo la equidad, la neutralidad y la simplicidad es el gran reto de la política impositiva. Cuando se trata de los impuestos al consumo parece una “trinidad imposible”. En palabras de Ainsworth

Cuadro 9.4 El "error de inclusión" de las tasas reducidas y las exenciones del IVA (porcentajes)

Deciles	Costa Rica		México		Uruguay	
	Distribución del consumo exento o gravado a tasa cero	Distribución del consumo exento o gravado a tasa cero	Distribución del consumo gravado a la tasa básica	Distribución del consumo gravado a la tasa mínima	Distribución del consumo exento del impuesto	Distribución del consumo exento del impuesto
1	1,6	4,5	2,2	2,7	2,3	2,3
2	2,0	6,5	3,2	3,8	3,0	3,0
3	2,5	7,2	4,3	5,0	4,0	4,0
4	3,1	7,8	5,4	5,8	4,7	4,7
5	4,7	8,4	6,7	7,3	6,1	6,1
6	4,9	9,5	8,1	9,0	6,9	6,9
7	6,9	9,7	10,4	11,1	9,5	9,5
8	9,0	11,3	12,2	13,5	10,9	10,9
9	15,9	14,0	16,9	16,7	16,4	16,4
10	49,3	21,1	30,7	25,3	36,2	36,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
40% más pobre	9,2	26,0	15,0	17,2	13,9	13,9
20% más rico	65,2	35,1	47,6	41,9	52,6	52,6
20% más rico/40% más pobre	7,1	1,4	3,2	2,4	3,8	3,8

Fuente: Trejos (2007) para Costa Rica; SAT (2008) para México; y Roca (2010) para Uruguay.

(2006b), “ningún impuesto al consumo ha tenido los tres atributos críticos de un impuesto progresivo al consumo: una base amplia, una alícuota uniforme y alivio medido para aquellos que presenten mayores necesidades”. A continuación se analizan diversas opciones disponibles para superar esta aparente imposibilidad de forma eficiente y viable, técnica y políticamente. La discusión se basa en las propuestas implementadas en Japón y en Canadá y en las formulaciones teóricas del “D-VAT” (por sus siglas en inglés) de Ainsworth (2006b y 2006c) y del “IVA personalizado”, o “IVA-P” de Barreix, Bès y Roca (2010 y 2012).

De forma resumida, existen dos opciones para resolver el problema. La primera consiste en introducir un mecanismo que permita focalizar la exención en ciertos individuos (corrigiendo de forma directa el “error de inclusión”). De esta forma, se invierte la lógica utilizada en el sistema universal que se aplica en la mayoría de los países. En vez de identificar los bienes y servicios considerados de interés social y a continuación introducir tasas múltiples y/o exenciones a la base imponible para revertir la regresividad del IVA, se parte de la identificación de la población a la cual se desea beneficiar y posteriormente se exige del impuesto a esta población cuando ella consume este conjunto acotado de bienes y servicios.

La segunda opción consiste en eliminar todas las exenciones y tipos reducidos e instrumentar una compensación monetaria destinada a corregir los efectos regresivos del IVA para un determinado grupo de contribuyentes.

El IVA-Digital

La propuesta teórica de Ainsworth (2006a), el IVA-Digital (D-VAT en su lengua original), y la experiencia japonesa, se encuadrarían dentro de la primera opción. El D-VAT propone el gravamen personalizado de los contribuyentes en cada transacción realizada y en tiempo real, identificando mediante una tarjeta de identidad con información biométrica a los sujetos beneficiarios del gravamen a tasa cero veinte para ciertos bienes y servicios. La tarjeta permite eximir a su tenedor del impuesto en el momento de la transacción con, teóricamente, un mínimo riesgo de fraude. La alternativa japonesa tiene un alcance más acotado, el cual consiste en combinar la misma lógica de identificación de beneficiarios para un conjunto de bienes y servicios con el método universal para otros.²⁵ En este caso, es la

legislación tributaria la que identifica los grupos de población beneficiaria, consumidora de cada uno de los bienes y servicios que se desea exonerar.

El sistema canadiense supone una solución intermedia, puesto que combina la solución universal con la introducción de una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto del impuesto.²⁶ El monto de la transferencia se define en función del estado civil, del número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingreso del contribuyente. La transferencia se realiza en forma trimestral, a través de la *Canada Revenue Agency*, entidad responsable de la administración tributaria canadiense. Este procedimiento de gestión se beneficia del bajo nivel de informalidad de la economía canadiense y de la calidad de la información y capacidad de su agencia recaudadora.

El IVA-P

Frente a la complejidad tecnológica y administrativa, y la invasión de la privacidad que suponen los métodos de Ainsworth y de Japón, y la pérdida de recaudación y los requerimientos de formalidad de la economía del tratamiento canadiense, la propuesta teórica de un IVA personalizado (IVA-P) se encuadra dentro de la segunda opción de solución apuntada anteriormente.

La propuesta del IVA-P consiste en generalizar la base imponible y unificar la alícuota impositiva²⁷ combinada con la implementación de un alivio del impuesto a los individuos de los deciles de menores ingresos.²⁸ Esta propuesta tiene varias ventajas. En primer lugar, la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación, una parte de la cual se transfiere a los grupos a los cuales se desea beneficiar, mejorando la equidad.

En segundo término, al limitar las exclusiones de la base imponible y los tratamientos diferenciados, se fortalece la neutralidad del impuesto, y se mejora la eficiencia al reducirse el efecto cascada (véase más arriba).

En tercer lugar, la generalización del IVA facilita la administración del tributo y, al mismo tiempo, estimula la formalidad mediante el empleo de medios de pago electrónicos. En cuarto lugar, la determinación del monto de reintegro obedece a un criterio objetivo (por ejemplo, la incidencia del impuesto en la canasta de consumo del decil correspondiente), por lo cual no resulta invasiva con respecto a las decisiones de consumo de los individuos.²⁹

Por último, la propuesta se adapta al entorno de informalidad y a los niveles de desarrollo institucional de la administración pública en América Latina. Esto se verifica tanto respecto del método sugerido para determinar el monto del beneficio (la devolución del IVA en este caso) como en el proceso para identificar a la población objetivo y transferir las compensaciones, intentando minimizar así las posibilidades de manipulación y clientelismo. Para ello, se propone aprovechar la experiencia acumulada en la nueva generación de programas de transferencias condicionadas de ingresos.³⁰ En América Latina están disponibles los requerimientos tecnológicos que permiten entregar los beneficios mediante el depósito (periódico) en una tarjeta electrónica del monto equivalente a la incidencia del IVA en la canasta de consumo del decil de corte (el elegido para determinar el monto del subsidio). Dicha tarjeta permitiría efectuar compras en comercios o retirar los fondos depositados a través de la red bancaria, como ya se hace en algunos de los programas de transferencias implementados en la región.³¹

La simulación de esta propuesta para algunos países permite apreciar sus efectos y sus limitaciones (cuadro 9.5). En el caso de Costa Rica, la simulación supone que se mantiene la alícuota en el 13%, y que se generaliza la base imponible con excepción de unos pocos bienes y servicios.³² El ejercicio propuesto es neutro en términos de la recaudación, ya que todo el aumento derivado de la generalización de la base se transfiere a los primeros tres deciles de la población. Los resultados muestran las virtudes de la propuesta en términos de equidad y distribución del ingreso: el coeficiente de Gini se reduce en tres puntos, y las tasas de indigencia y pobreza bajan un 30,4% y un 23,7% respectivamente.

En la simulación para Uruguay se unificó la alícuota del IVA en 19% (en vez de utilizarse los niveles del 22%, del 10% y exentos) con una base imponible con pocas excepciones.³³ Se suponen transferencias para el 30% más pobre de la población. A los individuos del tercer decil se les transfiere 1,75 veces lo que se calcula que pagan por IVA dada su canasta de consumo. A los individuos de los dos deciles más bajos se les transfiere sustancialmente más (2,8 veces lo que se supone que pagan en IVA los del tercer decil). Los resultados reflejan que incluso una reforma que permite elevar la recaudación neta tiene un impacto significativo en términos de reducción de la desigualdad y la indigencia, y algo más modesto en términos de pobreza.

Cuadro 9.5 IVA-P: resultados de simulación de una generalización del IVA, con devolución mediante transferencias directas a los más pobres

	Chile (2003)	Costa Rica (2004)	Nicaragua (2001)	Uruguay (2004)	
1. Aumento de la recaudación y transferencias					
Aumento de la recaudación del IVA (porcentaje)	8,3	0,0	115,0	15,3	
Transferencia/aumento de la recaudación del IVA (porcentaje)	100,0	100,0	94,7	74,6	
Transferencia/recaudación del IVA en año base (porcentaje)	8,3	33,9	109,0	11,4	
2. ¿Quién paga el IVA neto?^a (porcentaje)					
Deciles 1 a 4	8,5	-12,8	10,6	7,4	-8,1
Deciles 5 y 6	14,5	19,8	11,0	17,0	1,9
Deciles 7 y 8	21,9	26,8	17,8	25,4	2,4
Deciles 9 y 10	50,2	66,2	60,6	50,2	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 9.5 IVA-P: resultados de simulación de una generalización del IVA, con devolución mediante transferencias directas a los más pobres (continuación)

	Chile (2003)	Costa Rica (2004)	Nicaragua (2001)	Uruguay (2004)
Gini (coeficiente)	0,489	-0,014	0,559	-0,017
Deciles 1 a 4	14,3	1,0	10,6	1,1
Deciles 5 y 6	11,7	-0,1	11,0	0,3
Deciles 7 y 8	18,1	-0,2	17,8	-0,3
Deciles 9 y 10	55,8	-0,7	60,6	52,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Indigencia				
Número de indigentes	502.588	-225.512	2.017.596	-70.689
Porcentaje de indigentes	3,2	-31,0	38,8	-3,2
5. Pobreza				
Número de pobres	2.312.050	-595.650	3.605.561	85.233
Porcentaje de pobres	14,8	-20,0	69,3	2,5
				18,8
				-2,1

Fuente: Barreix, Bès y Roca (2010 y 2012).

^a IVA neto: IVA generalizado descontada la transferencia.

^b Ingreso bruto – IVA generalizado + transferencia.

Existen tres métodos para compensar el impacto en los pobres de la generalización del IVA (Barreix, Bès y Roca 2012): i) el “progresista”, utilizado en las simulaciones anteriores, de acuerdo con el cual el monto transferido se incorpora al ingreso disponible de los individuos, lo que les permite acceder a un mayor nivel de consumo presente y consiguientemente de bienestar;³⁴ ii) el método “pro pensión”, donde una parte de los recursos se asignan a una cuenta individual para financiar la pensión (el consumo futuro) del beneficiario (Antón, Hernández y Levy, 2012) y que permite subsanar una de las principales deficiencias del sistema de seguridad social de América Latina; y iii) el “regresivo”, que consiste en la devolución de un porcentaje de la compra mensual realizada a través de un medio electrónico. Se califica como regresivo porque la devolución será mayor cuanto mayor sea el consumo y cuanto mayor sea la proporción de ese consumo que se haga a través de medios electrónicos. Tanto el nivel de consumo como el empleo de medios electrónicos para los pagos están altamente correlacionados con el nivel de ingresos. Sin embargo, la formalización producirá una mejora en la dimensión horizontal de la equidad, asumiendo que la proporción del IVA devuelto al contribuyente sea un incentivo suficiente.

La propuesta de compensar mediante transferencias directas a los individuos de menores ingresos que se ven perjudicados por la eliminación de exenciones y tipos reducidos no pretende ser una opción viable en todos los países. Para ser viable se requiere: i) que el grado de informalidad y el nivel de pobreza se encuentren dentro de ciertos límites³⁵ (véase el caso de Nicaragua³⁶ en el cuadro 9.3) y ii) que exista suficiente capacidad de gestión para focalizar beneficiarios y efectuar las transferencias.³⁷ Por otra parte, la eficacia de la administración también es relevante, puesto que la generalización del impuesto implicará incluir a los sectores más “difíciles de gravar”. La ventaja es que la inclusión de todos los bienes y servicios facilita el seguimiento de las facturas de compraventa, asunto en el que muchas administraciones han hecho ya importantes progresos.

No pueden dejar de mencionarse dos posibles alternativas de política macroeconómica derivadas de la aplicación generalizada del IVA. En primer lugar, si el aumento de la recaudación por ampliación de la base se destina a reducir contribuciones (patronales) a la seguridad social, la evidencia empírica (De Mooij y Keen, 2012) sugiere que operaría como una “devaluación fiscal”, con lo que se mejoraría, en el corto plazo, la balanza

comercial con el resto del mundo.³⁸ En segundo término, en vista de la debilidad de los estabilizadores fiscales automáticos en América Latina (en especial, de los ingresos fiscales, por el bajo peso del impuesto a la renta personal, como se discute en el capítulo 3), podría utilizarse el IVA a tal efecto, pero discrecionalmente. Una manera es reservando en un fondo la mayor recaudación debida a incrementos del PIB sobre la tendencia en períodos de bonanza. Una segunda posibilidad, que no excluye a la anterior, sería aumentar la tasa en períodos de bonanza, ahorrando el exceso recaudado para utilizarlo en la fase baja del ciclo. Ambas medidas podrían quedar integradas en un marco de “regla fiscal”. Lo relevante es que un IVA de tasa única y base amplia facilitarí su aplicación.

Neutralidad y simplicidad por encima de todo

El IVA constituye actualmente el pilar fundamental de la recaudación tributaria en América Latina. Si bien cuenta con márgenes de mejora significativos por explotar, debe ser protegido de tendencias de reforma que ponen en peligro su capacidad recaudatoria, neutralidad y sencillez, que son su razón de ser. Las exenciones y los tipos reducidos merman la recaudación, perjudican la neutralidad y dificultan la gestión del tributo, sin lograr un mayor impacto redistributivo.

Sin ignorar la viabilidad política de las posibles reformas, es deseable que el IVA responda a los objetivos para los que fue diseñado, y por los que ha sido adoptado como pilar tributario en muchos países. ¿Y con respecto al resto de los objetivos, como gravar más fuertemente a los más ricos o fortalecer la capacidad de gasto de los deciles con menores ingresos? La mejor recomendación es utilizar otros instrumentos para esos propósitos. Por ejemplo, los impuestos sobre la renta o sobre la propiedad para gravar a los deciles superiores, o los programas de transferencias focalizadas para aumentar el ingreso disponible de los pobres.

En definitiva, el IVA es, por excelencia, el impuesto adecuado para recaudar con la mayor neutralidad y simplicidad posible. Si se permite que recaude más y en forma más sencilla, el IVA puede contribuir mejor a la redistribución, ayudando a financiar los programas de transferencias o de gastos focalizados. Las propuestas de devolución del IVA a los más pobres a través de transferencias directas que se han presentado en este capítulo

no riñen en absoluto con este espíritu. Antes bien, pueden verse como una aplicación acotada de estos principios, que además pueden dar viabilidad política a las reformas que requiere actualmente el IVA en varios países para recaudar más, en forma simple y no distorsionante.

Notas

- ¹ Existen tres problemas en el diseño del IVA. El primero, de naturaleza económica, se refiere a si las erogaciones de salud y educación pueden considerarse, y en qué proporción, consumo o inversión (en capital humano). El segundo problema es de naturaleza técnico-tributaria. El IVA es un impuesto sencillo cuando la cadena de valor agregado es unidireccional (por ejemplo, agro-industria-comercio-consumo final), pero se complica cuando esta es multidireccional (tal es el caso de los bancos, que prestan servicios a ahorristas y prestatarios a la vez) o cuando se revierte el flujo (venta de bienes usados o de segunda mano). La dificultad consiste en determinar valor agregado para cada uno de los agentes involucrados. Un tercer inconveniente surgiría por la complejidad administrativa de gravar los arrendamientos de vivienda, dado que se sumaría una importante cantidad de nuevos contribuyentes y la gran mayoría serían personas físicas (particulares).
- ² Un impuesto sobre el volumen de ventas, que las grava en un solo punto del proceso de producción y distribución. A diferencia de otros impuestos al consumo (como, por ejemplo, a las ventas minoristas o los selectivos al consumo), el cálculo del IVA es multifásico, ya que el monto se determina en cada paso de la cadena de transacciones hasta la venta final del bien o servicio en cuestión.
- ³ Mediante la devolución al exportador del total del IVA pagado en sus compras de insumos.
- ⁴ La neutralidad y la eficiencia de un impuesto son dos conceptos diferentes. La neutralidad supone un tratamiento igualitario para todos los bienes y servicios, y por ende, también entre sectores de actividad. En cambio, la eficiencia supone reducir el costo económico de un impuesto, esto es, la pérdida de bienestar de la economía por haberse aplicado el impuesto. Puede decirse que es casi imposible lograr eficiencia económica en el diseño de un impuesto indirecto generalizado, ya que debería discriminarse la tasa con que se grava cada bien para minimizar su incidencia en el bienestar de la sociedad. Así, para determinar el impacto económico del tributo se deben considerar sus propias elasticidades de oferta y demanda (Ramsey, 1927), las elasticidades cruzadas de complementariedad o sustitución con otros bienes, y otros efectos de equilibrio general subsiguientes.

- 5 Se excluyen México y Chile.
- 6 El nivel de informalidad promedio para los países de la OCDE es del 17,1% (Schneider, Buehn y Montenegro, 2011). Para América Latina y el Caribe se ha utilizado la definición de CEPALSTAT (ocupados urbanos en sectores de baja productividad, que constituyen el sector informal del mercado de trabajo).
- 7 Los ingresos fiscales totales (según la base de datos BID y CIAT, 2012) incluyen, además de los tributos nacionales y subnacionales: i) las contribuciones a la seguridad social (principalmente, salud y pensiones) públicas y privadas obligatorias y ii) los ingresos por recursos naturales, renovables y no renovables, incluyendo los aportes netos de empresas públicas al gobierno, entre otros, regalías, impuestos especiales a la explotación de recursos naturales y dividendos de empresas estatales.
- 8 Derivada tanto del fortalecimiento de las administraciones tributarias, como del diseño de la función de recaudación alrededor de los grandes contribuyentes mediante el empleo de regímenes de retención y recolección de impuestos.
- 9 El concepto de eficiencia-C es una terminología arraigada en la literatura tributaria referida al IVA. No debe confundirse con el uso del concepto de eficiencia que prevalece en la literatura económica.
- 10 En los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, el índice muestra un crecimiento sostenido en los últimos años. También llama la atención que en la mayoría de los países el índice cae de manera importante en 2009, recuperándose total o parcialmente en 2010.
- 11 Aunque esto es parcialmente compensado porque la provisión de bienes y servicios públicos suele estar exonerada del IVA.
- 12 Un gasto tributario surge cada vez que un tratamiento tributario se desvía del impuesto de referencia previamente definido. Craig y Allan (2001) señalan tres enfoques para definir los impuestos de referencia: i) enfoque conceptual; ii) enfoque legal y iii) enfoque del subsidio análogo. El primero se compara con una “estructura tributaria normal” teórica (tal como un IVA puro, que grava todo el consumo final, sin excepciones). El enfoque legal usa la legislación tributaria vigente como base para definir el impuesto de referencia y, por ende, para identificar los gastos tributarios. Por último, el enfoque del subsidio análogo identifica como gastos tributarios sólo aquellas concesiones tributarias que son claramente

análogas a un subsidio directo, con consecuencias prácticas muy similares a las del enfoque legal. En América Latina prevalece el enfoque legal (sólo Chile y México usan el enfoque conceptual), una práctica mayoritaria recomendada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) por razones principalmente prácticas.

- ¹³ En la actualidad son 10 los países de América Latina que realizan estimaciones periódicas y sistemáticas de los gastos tributarios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Para el resto se dispone de estimaciones esporádicas.
- ¹⁴ En la literatura especializada se distinguen tres “métodos” para estimar el costo: i) el ingreso renunciado (el más directo e inmediato), ii) el ingreso ganado (que tendría en cuenta los cambios inducidos en el comportamiento de los contribuyentes) y iii) el gasto directo equivalente (que contempla la relación entre los gastos tributarios y el ingreso disponible y el gasto de los contribuyentes). En la práctica, todos los países usan el ingreso renunciado. Argentina, Chile y Uruguay aplican, además, el supuesto de gasto total constante asociado a la metodología de gasto directo equivalente. Para más detalles véase Villela, Lemgruber y Jorrat (2009).
- ¹⁵ El fundamento legal de estos gastos tributarios y su descripción detallada, puede consultarse en CIATData (<http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata.html>).
- ¹⁶ Más técnicamente, para su cálculo se multiplica el índice de la eficiencia-C por el cociente obtenido de gasto tributario (GT) con respecto a recaudación (R), siendo C, el consumo, y TG, la tasa general (el tipo al que se gravan la mayoría de los bienes y servicios):

$$\text{Ineficiencia } G = \text{eficiencia } C \times \frac{GT}{R} = \frac{R}{C \times TG} \times \frac{GT}{R} = \frac{GT}{C \times TG}$$

- ¹⁷ El término hace analogía al concepto de “ineficiencia-X” que se usa para denominar componentes explicativos no explícitamente definidos que dan cuenta de las pérdidas de eficiencia interna en una firma.
- ¹⁸ Entre ellos, el cálculo de la recaudación neta de devoluciones; las posibles deficiencias en la medición del consumo (sobre todo en aquellos países con un mayor nivel de informalidad y economía sumergida); la metodología concreta de cálculo de los gastos tributarios, etc. Por ejemplo, en

los casos de Argentina, Colombia, México o Uruguay el cálculo de los gastos tributarios podría estar sesgado, ante la dificultad para medir el impacto de las exenciones y los tipos reducidos. Además, tanto la base teórica del IVA como el cálculo de sus gastos tributarios puede verse influida por su conexión con los impuestos selectivos; así, por ejemplo, en la mayoría de los países productores de petróleo, Centroamérica y República Dominicana, los combustibles se gravan únicamente con los gravámenes selectivos, rebajando la productividad del IVA y amplificando sus gastos. En tanto, Argentina, Chile y Uruguay sí gravan con IVA el diésel. En definitiva, estos resultados deben tomarse únicamente en términos de importancia relativa de los distintos factores que explican la pérdida de recaudación, sin que la preocupación por uno de ellos justifique el olvido de los otros.

- 19 Dada su amplia utilización, a esta opción se la podría denominar solución universal al problema de la regresividad del IVA. Existen análisis detallados de los efectos del IVA, en los que se puede consultar la distribución de la carga por deciles y el valor de los indicadores clásicos de progresividad y redistribución (véanse Kakwani y Reynolds-Smolensky, respectivamente, que se refieren en el capítulo 7).
- 20 Si bien se ha tratado de corregir la subvaluación de las rentas de capital en varios de los estudios de equidad fiscal en los que se basa el cuadro 9.3, es muy probable que dichas rentas no hayan sido totalmente computadas. La regresividad debería ser aún mayor debido a que estas son percibidas casi en su totalidad por el decil más rico en cada país.
- 21 Además, el ingreso declarado es en muchas ocasiones una subvaluación del ingreso corriente, especialmente en las familias en las que predominan las actividades informales y la producción para el autoconsumo.
- 22 Sólo en el caso de consumos muy específicos y focalizados en los niveles más bajos de ingreso este mecanismo redistributivo funcionaría. Sin embargo, este no suele ser el caso: ni educación, ni alimentos, ni ropa, ni sanidad, bienes todos ellos fundamentales, se ajustan a ese patrón. Por otra parte, la discriminación dentro de una misma categoría (por ejemplo, alimentos para pobres con respecto a alimentos para ricos) tampoco funciona en la práctica, y lo único que así se logra es complicar la gestión y abrir vías de fraude.
- 23 Barreix, Bès y Roca (2009) encuentran que el impacto redistributivo del gasto público social (GPS) en Centroamérica, Panamá y República

Dominicana es aproximadamente 4,4 veces superior al del sistema tributario.

- ²⁴ Esta sección se basa en Barreix, Bès y Roca (2010 y 2012).
- ²⁵ De acuerdo con Ainsworth (2006c) y Beyer e Ishimura (1993), los bienes y servicios a los cuales se busca eliminar de la base imponible del impuesto al consumo japonés se agrupan en 13 categorías y a su vez presentan dos modalidades: las universales y las focalizadas. El rasgo distintivo de este sistema lo constituyen las cinco categorías de bienes y servicios focalizadas que Ainsworth denomina “quirúrgicas”, pues afectan a grupos específicos de beneficiarios, y que son previamente identificadas en el proceso legislativo.
- ²⁶ El IVA canadiense tiene una alícuota uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos.
- ²⁷ Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto (intermediación financiera y alquileres) y/o las de algunos casos en las que resultan necesarias para mantener la consistencia en el tratamiento tributario de ítems similares (por ejemplo, los gastos en educación y salud podrían entenderse como gastos de inversión en capital humano).
- ²⁸ Existirían otros criterios posibles para la utilización del aumento de la recaudación, como se verá más adelante.
- ²⁹ Asimismo, se descarta su utilización para desestimular el consumo de un bien o servicio que tenga externalidades negativas, en cuyo caso se considera que el instrumento adecuado es el impuesto selectivo al consumo, el cual debe aplicarse sin discriminar entre estratos sociales.
- ³⁰ La experiencia registra ejemplos exitosos de focalización, como los de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.
- ³¹ Nuevamente se cuenta con una valiosa experiencia en la región proveniente de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, los cuales utilizan este sistema desde hace varios años. Incluso antes de la existencia de estos programas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina implementó mecanismos de devolución del IVA a través de medios electrónicos, y posteriormente esto se extendió a los programas sociales, como los de transferencias de ingresos. Por su parte, la República Dominicana implementó exitosamente un proceso similar en 2008 para el otorgamiento del subsidio al gas licuado. En

este caso se limitó a este consumo, incluyéndolo como un rubro más en la tarjeta magnética donde se acreditan las transferencias a cada beneficiario del Programa de Solidaridad (transferencias condicionadas).

- ³² Incluye: educación, salud, transporte de pasajeros, intermediación financiera, y venta y alquiler de inmuebles.
- ³³ Para los servicios de salud se mantiene la tasa mínima actual del 10%. Se exceptúan de la base imponible la educación, las gasolineras (las cuales ya son gravadas con un impuesto selectivo elevado), la intermediación financiera, la venta y el alquiler de inmuebles.
- ³⁴ Este criterio está propuesto en Bès (2008). Otra alternativa es aplicar solo parte del ingreso para compensar a los deciles más pobres y asignar el excedente en otras medidas, como se trata en Barreix, Bès y Roca (2010).
- ³⁵ Estos límites no derivan de consideraciones teóricas sino de criterios subjetivos basados en la experiencia. Del estudio de la propuesta de IVA-P para ocho países (Barreix, Bès y Roca, 2010) surge que el nivel de pobreza no debería superar el 25% de la población, considerando la capacidad administrativa pública promedio de la región para gestionar eficazmente las transferencias. Existen tres elementos a considerar: i) el nivel (incidencia) de la pobreza y la indigencia; ii) la intensidad de la pobreza, que también es determinante al considerarse la composición de la canasta de consumo (cuánto pesa en la canasta lo actualmente beneficiado) y iii) el nivel inicial y el grado de generalización de la alícuota del impuesto.
- ³⁶ Nicaragua ha reducido la pobreza en cerca del 15% y la indigencia en más del 30% en la última década. A pesar de este importante avance, se considera que los niveles de pobreza no hacen viable la aplicación de la propuesta de IVA-P. En casos como este, si se consideran las condiciones del país, lo recomendable sería la generalización del IVA por etapas, y en lo posible, acompañándolo con transferencias compensatorias a los deciles de menores ingresos.
- ³⁷ Se utilizan los mecanismos de comprobación previa de medios de vida mediante un análisis estadístico contrastando la información de la población beneficiaria con la proveniente de la Encuesta de Hogares, visitas de campo, cruce de información de los requisitos de elegibilidad con los de la condicionalidad de la transferencia, etc.
- ³⁸ No obstante, los países con un peso significativo del sector turístico, en especial los del Caribe, podrían perder competitividad dependiendo del tratamiento del turismo en cuanto al IVA en los destinos alternativos.

Referencias

- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). 2008. *Estimación del incumplimiento en el IVA. Año 2007*. Buenos Aires: AFIP. Disponible en http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/Incumplimiento_iva_2007.pdf. (Consultado en junio de 2012.)
- Ainsworth, R. T. 2006a. “Biometrics, Certified Software Solutions, and the Japanese Consumption Tax: A Proposal for the Tax Commission.” Documento de trabajo Nro. 06–45. Cambridge, MA: Boston University School of Law.
- . 2006b. “Digital Consumption Tax (D-CT)”. Documento de trabajo Nro. 06–26. Cambridge, MA: Boston University School of Law.
- . 2006c. “The Digital VAT (D-VAT).” Documento de trabajo Nro. 06–22. Cambridge, MA: Boston University School of Law.
- Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform and Social Insurance*. De próxima publicación.
- Banco Mundial. Varios años. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>. (Consultado en mayo de 2012.)
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>. (Consultado en octubre 2012.)
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2009. *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>. (Consultado en enero de 2012.)
- . 2010. “El IVA personalizado: aumentando la recaudación y compensando a los más pobres”. Madrid: Eurosocietal. Disponible en http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478. (Consultado en febrero de 2013.)
- . 2012. *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo: el IVA personalizado. La reforma de la fiscalidad en América Latina*. Barcelona: Fundación Centro de Estudios y Documentación Internacionales

- de Barcelona (CIDOB), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De próxima publicación.
- Bès, M. 2008. "Argentina." En: L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi y P. Profeta (eds.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Nueva York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Beyer, V. y K. Ishimura. 1993. "The Progress of the Japanese National Consumption Tax." *Revenue Law Journal*, 3(2):115-24.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. "Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay". Serie de Equidad Fiscal en América Latina. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>. (Consultado en febrero 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga fiscal ajustada de América Latina y el Caribe*. Base de datos Neo. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID y CIAT. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *CEPALSTAT: base de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?idioma=e>. (Consultado en mayo de 2012.)
- Craig, J. y W. Allan. 2001. "Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Process: An International Perspective." Documento de trabajo del FMI Nro. 27/01. Washington, D.C.: FMI.
- De Mooij, R. y M. Keen. 2012. "Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times." Documento de trabajo del FMI Nro. 12/85. Washington, D.C.: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. "Revenue Mobilization in Developing Countries." Washington, D.C.: FMI. Documento no publicado.
- . 2012. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weo-data/index.aspx>. (Consultado en junio de 2012.)

- Fuentes, H., A. Zamudio y S. Barajas. 2010. *Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero*. México, DF: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Sede de la ciudad de México, y Centro de Estudios Estratégicos.
- Gómez Sabaini, J., M. Harriague y D. Rossignolo. 2011. "Argentina: la situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Jorrat, M. 2010. "Equidad fiscal en Chile: un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Keen, M. y S. Smith. 1996. "The Future of Value Added Tax in the European Union." *Economic Policy*, 11(23 de octubre): 375-411 y 419-20.
- . 2007. "VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done?" Documento de trabajo Nro. 07/31. Washington, D.C.: FMI.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *Tax Expenditures in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/tax-expenditures-in-oecd-countries_9789264076907-en. (Consultado en febrero de 2012.)
- . 2012. *OECD Statistics Portal*. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html. (Consultado en junio de 2012.)
- Pecho, M., J. Peláez y J. Sánchez. 2012. *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010*. Ciudad de Panamá: CIAT. De próxima publicación.
- Ramsey, F. 1927. "A Contribution to the Theory of Taxation." *The Economic Journal*, 37(145) (marzo):47-61.
- Roca, J. 2010. "Hacia un IVA personalizado en Uruguay: una propuesta para unificar la tasa y mejorar la equidad". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- SAT (Servicio de Administración Tributaria) . 2008. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el 2008*. México, DF: Gobierno de México. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>.

- Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro. 2011. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5356. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Trejos, J.D. 2007. "La equidad de la política fiscal en Costa Rica". Washington, D.C.: BID. Documento sin publicar.
- Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorrat. 2009. "Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación". Documento de trabajo Nro. 131. Washington, D.C.: BID.

10 Impuestos a las materias primas pensando en el futuro

Los ingresos fiscales por recursos no renovables tienen una importancia crítica en América Latina y el Caribe. Ocho países, que representan el 43% del producto interno bruto (PIB) de la región, obtienen una parte importante de sus ingresos fiscales de recursos no renovables, como el petróleo, el gas, y los minerales. Por ejemplo, Venezuela y Trinidad y Tobago obtienen cerca de la mitad del total de sus ingresos fiscales de recursos no renovables, y Bolivia, Chile, Ecuador y México obtienen entre el 25% y el 35%. En Colombia y Perú, si bien la dependencia fiscal es mucho menor, esta ha aumentado considerablemente en los últimos años (cuadro 10.1).

Los recursos no renovables tienen características especiales. Como su nombre indica, estos recursos —y, por ende, los ingresos fiscales a

Cuadro 10.1 Ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos no renovables

	Porcentajes del PIB		Porcentajes de los ingresos fiscales	
	1994–98	2005–10	1994–98	2005–10
Bolivia	5,4	10,7	22,8	33,6
Chile	1,5	6,5	6,5	25,1
Colombia	0,6	1,8	2,8	7,0
Ecuador	5,9	7,3	31,4	25,1
México	2,9	5,5	17,7	26,8
Perú	0,1	1,6	0,8	8,2
Trinidad y Tobago	5,2	17,5	19,3	53,1
Venezuela	9,4	11,9	48,6	45,5
Promedio	3,9	7,5	18,7	28,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ossowski y Gonzáles (2012); BID y CIAT (2012) y FMI (2012).

ellos asociados— están destinados a agotarse. Además, su explotación requiere inversiones sustanciales; tanto la producción potencial como los precios están rodeados de gran incertidumbre, y solamente el inversionista privado tiene buena información sobre la estructura de costos de la exploración, el desarrollo y la producción. Por otro lado, los gobiernos pueden conseguir altos beneficios políticos incumpliendo los acuerdos de recuperación de costos pactados con los inversionistas, dado que una gran parte de las inversiones se realizan por adelantado y los operadores privados seguirán produciendo mientras puedan recuperar los costos operativos.¹ También es terreno de disputas potenciales la forma de compartir los ingresos fiscales generados por los recursos no renovables entre los diferentes niveles de gobierno y de una generación a otra. Por último, la abundancia de recursos no renovables a menudo se considera una maldición, porque suele ir asociada a una capacidad institucional y una gobernanza más débiles, lo que a la larga es perjudicial para el crecimiento económico.

Los recursos no renovables tienen una gran importancia para el fisco y para el desarrollo. El diseño de los instrumentos de recaudación aplicados al sector determina en gran medida las tasas de inversión y de agotamiento de dichos recursos, así como también los ingresos fiscales disponibles para los gobiernos y las generaciones a lo largo del tiempo.² Además, la disponibilidad de estos ingresos fiscales puede reducir el esfuerzo para gravar el resto de la economía, con lo cual se influye en el nivel y la composición de los impuestos generales no basados en recursos. Ante este panorama, en la primera parte del capítulo se analizan los compromisos entre los objetivos que se requiere tener en cuenta en el diseño de los instrumentos impositivos para el sector de recursos no renovables. La segunda parte versa sobre cómo la disponibilidad de estos ingresos fiscales ha influido en los sistemas tributarios.

El dilema entre la extracción de los recursos y la extracción de ingresos fiscales

Los recursos no renovables suelen ser propiedad del país en que se encuentran y, por consiguiente, las rentas del sector deberían ser percibidas por los gobiernos que representan a los ciudadanos. Por otro lado, los agentes

privados requieren obtener un nivel de rentabilidad normal, que se compadezca con los riesgos que entrañan sus inversiones, para explotar el recurso.³ En teoría, un gobierno podría celebrar una subasta competitiva que revelaría el valor presente neto esperado de la actividad, y que le permitiría recaudar toda la renta (pura) disponible de una vez por todas. Luego podría gravar la actividad a las mismas tasas de impuestos que el resto de la economía. Sin embargo, en la práctica suele ser imposible implementar este tipo de solución ideal.⁴ Si los agentes privados van a explotar el recurso, se debe diseñar un sistema impositivo que será la segunda mejor solución posible por su naturaleza y que implicará un cierto compromiso entre un conjunto de objetivos.⁵

Un primer conflicto de objetivos se presentaría de haber gravámenes más altos en el sector de los recursos no renovables, y por lo tanto una mayor recaudación tributaria en el corto plazo, con lo cual la inversión y la producción disminuirían. En general, la tasa total aplicable al sector determinará la parte de la renta que corresponde al gobierno en lugar de a las empresas privadas. Sin embargo, cuanto más alta sea la parte de la renta cobrada por el gobierno, menores serán las inversiones y la producción de los recursos en cuestión.⁶ Por ejemplo, para los países ricos en petróleo, Perry y Ho (2012) constatan que un aumento del 10% en el coeficiente tributario disminuye el número instalaciones de explotación activas entre un 2,6% y un 4%, lo que a su vez reduce la producción entre un 0,5% y un 0,75%.⁷ Si los gobiernos desean obtener más ingresos fiscales hoy, esto tendrá un impacto en las inversiones en el sector y en los ingresos fiscales mañana. Los autores también muestran que los países con mejores instituciones consiguen inversiones más altas, dada la tasa efectiva de tributación, comparados con los países que tienen instituciones más débiles.⁸

En el marco de este dilema básico entre objetivos, hay otros dilemas más sutiles. Estos dependen en gran medida de los instrumentos impositivos empleados. Los instrumentos más comunes han sido las regalías y los impuestos (tradicionales) sobre la renta o los ingresos. A través del tiempo, se han introducido impuestos sobre los dividendos y los llamados impuestos sobre la renta pura o factor R. Más recientemente, se han añadido al menú las regalías contingentes, las regalías sobre ganancias o sobre algún concepto de ingresos netos, y los impuestos sobre ganancias extraordinarias o inesperadas (recuadro 10.1).

RECUADRO 10.1. RÉGIMENES FISCALES PARA EL SECTOR DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES

Los principales instrumentos para obtener recursos fiscales del sector de los recursos no renovables pueden clasificarse en tributarios y no tributarios. Los instrumentos tributarios comprenden los impuestos de sociedades, las retenciones, los impuestos progresivos sobre las ganancias, los impuestos sobre los beneficios inesperados o extraordinarios y los impuestos a las exportaciones. Los instrumentos no tributarios comprenden las regalías, las tarifas y los pagos por derechos de prospección, los contratos de producción compartida y servicios, y los ingresos por la participación del Estado en la propiedad del sector de los recursos, incluidos los dividendos y transferencias de las empresas de petróleo nacionales.

Los instrumentos tradicionales: regalías e impuestos sobre la renta

La explotación de recursos no renovables normalmente requiere grandes inversiones por adelantado. Una vez montada la infraestructura, la producción acarrea un segundo conjunto de costos. A menudo se consideran dos márgenes: el “margen de explotación”, relacionado con la decisión de producir, una vez realizada la inversión, y el “margen de ganancias netas”, relacionado con el retorno neto sobre las inversiones. Las regalías —normalmente definidas específicamente como un cobro sobre la producción, ya sea un monto por unidad producida o una participación en las ventas— tienden a distorsionar ambos márgenes. Por lo tanto, las regalías influyen en la modalidad de extracción y la decisión de inversión. Si se fijan por unidad producida discriminan a los proyectos de “inversión/costo altos”, como la extracción de petróleo en aguas profundas o la refinación de petróleos pesados; si se fijan por valor de ventas discriminan la producción de alto valor, como los petróleos livianos (Manzano, 2000).

Los impuestos sobre los ingresos tienden a ser más neutrales. Sin embargo, también pueden influir en las decisiones de inversión, según las reglas de depreciación relativas a la inversión inicial aplicables bajo el régimen tradicional de impuestos sobre la renta. Los proyectos que requieren mucha inversión deberán desalentarse en la medida en que sean más limitados los créditos de depreciación del capital invertido. Además, los dos instrumentos son de naturaleza “regresiva”. A medida que aumentan los precios de las materias primas, la proporción del impuesto que es renta pura disminuye. Los derechos y los impuestos sobre la renta también tienden a fallar en términos de flexibilidad y estabilidad.

Impuestos sobre los dividendos e impuesto a la renta pura

Independientemente del tratamiento fiscal de los dividendos en el sistema tributario de un país, los países ricos en recursos naturales han adoptado un impuesto sobre los dividendos entre los productores privados. Estos impuestos se basan en la idea de que si quedan rentas sustanciales después de haber recaudado otros impuestos, el sector público puede captar una parte adicional de dichas rentas. Un aspecto negativo de estos impuestos es que tienden a generar sobreinversiones y, potencialmente, sobrecostos que pueden ser aparentes: o, en otras palabras, aumentan los incentivos para que las empresas privadas inflen los costos.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 10.1 *(continuación)*

Una alternativa es el impuesto a la renta pura, también conocido como el impuesto factor R o impuesto sobre la tasa de retorno. A partir de los flujos de efectivo potenciales y de los riesgos del proyecto, se calcula una tasa de retorno normal; los beneficios que superen esa tasa de retorno son gravados. En teoría, esos impuestos son neutrales, ya que gravan las rentas puras. Además, deberían ser flexibles, ya que cualquier buena noticia en materia de geología o en los precios debería aumentar la tasa de retorno y, por ende, los ingresos fiscales. Sin embargo, se requiere que las autoridades fiscales cuenten con excelente información para fijar tasas de retorno apropiadas. Por otro lado, dado que los retornos deberían estar basados en el proyecto, y no en la empresa, la administración fiscal debe establecer disposiciones para crear barreras de protección contable que le permitan medir adecuadamente los retornos específicos por proyecto para empresas con proyectos diferentes. No obstante, esto también podría permitir el uso de cierta regulación normativa en diferentes proyectos. Finalmente, un asunto no desdeñable es el tratamiento de la deuda. Si la deuda se considera un costo, esto podría alentar los préstamos entre empresas.

Las regalías contingentes y los impuestos por beneficios inesperados o extraordinarios

Las regalías contingentes son regalías cuya tasa depende de diferentes factores (externos), como los precios, las ganancias o el flujo de caja. Por último, los impuestos por beneficios inesperados o extraordinarios pueden ser considerados híbridos porque están basados en la ganancia neta pero dependen de los precios. En los últimos años, los impuestos por beneficios inesperados han ganado popularidad.

El cuadro 10.2 resume los instrumentos habitualmente empleados y los califica según ciertas características deseables, entre ellas:⁹

- **Neutralidad:** se dice que un sistema es neutral si no influye en las decisiones de los agentes privados.
- **Flexibilidad:** se dice que un sistema es flexible si puede adaptarse a los cambios en condiciones externas.
- **Estabilidad:** se dice que un sistema es estable si no sufre grandes cambios, o si los cambios son predecibles.

Los sistemas tradicionales de regalías y de impuestos sobre la renta tienen una baja puntuación en neutralidad y estabilidad. Los impuestos sobre las ganancias o el ingreso neto pueden ser más eficientes y estables. Sin embargo, aumentan la complejidad del sistema y la carga administrativa.

Cuadro 10.2 Instrumentos tributarios y características deseadas

Instrumento	Neutralidad	Flexibilidad	Estabilidad	Cumplimiento administrativo
Impuestos basados en la producción^a				
Regalías específicas	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Regalías ad valorem	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Regalías contingentes	Bajo	Intermedio	Intermedio	Alto
Impuestos basados en las ganancias				
Impuestos a la renta de sociedades	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio
Impuestos a las remesas ^b	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio
Impuestos basados en las rentas^c				
	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia.

^a Las regalías específicas constituyen un monto fijo por unidad producida; ad valorem es una tasa sobre el valor de la producción, y las regalías contingentes se basan en otras variables.

^b Fundamentalmente se trata de un impuesto a las empresas extranjeras sobre la repatriación de dividendos.

^c Abarcan diferentes modalidades que buscan gravar las rentas puras.

Los sistemas impositivos para los recursos no renovables en América Latina

En general, los ingresos que reciben los gobiernos de parte del sector no renovable han sido relativamente altos en América Latina y el Caribe.¹⁰ En el dilema entre una mayor producción de productos básicos y una mayor generación de ingreso fiscal por cada unidad de producción, la región ha tendido a favorecer este último objetivo. Además, los sistemas impositivos han cambiado frecuentemente a lo largo del tiempo, lo cual refleja ciclos políticos y de precios, con tasas de tributación efectiva que tienden a subir en tiempos de precios más altos y cuando la tendencia de los gobiernos es más izquierdista.¹¹ Algunos gobiernos también han recurrido a la nacionalización de las empresas del sector de los recursos.

El cuadro 10.3 detalla los sistemas impositivos para los sectores no renovables en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Hay diferencias importantes, tanto entre países que producen el mismo producto como en el mismo país entre diferentes productos. En el caso de los minerales, siguen imperando los instrumentos tradicionales de regalías e impuestos sobre la renta, si bien se ha producido un giro hacia el gravamen de las ganancias en lugar de la producción. Sin embargo, en el caso del petróleo se ha hecho un mayor uso de los instrumentos contingentes, quizá debido a la magnitud de las rentas disponibles en este sector.

Cuadro 10.3 Instrumentos de recaudación fiscal de los recursos no renovables en América Latina y el Caribe

Sector	País	Regalías		Impuesto sobre la renta		Dividendo	Otros impuestos	Participación del Estado
		Regalías contingentes	Tasas diferentes a la de sociedades	Regalías a las ganancias inesperadas	Impuestos a las ganancias			
Petróleo	Argentina	Sí (tipo fijo del 12%).	No	Sí	No	No	No	Sí
	México	No	No	No	Sí. Regalías sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (pagado cuando el precio supera un umbral).	No	Regalías ordinarias sobre los hidrocarburos: un 73,5% del valor de las ventas; regalías para el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, entre otros.	Sí; empresa nacional es el único productor.
Trinidad y Tobago		Sí (un 10% sobre ventas en tierra y un 12,5% sobre ventas en altamar).	No	Sí (un 50% de los ingresos brutos).	No	No	Impuesto complementario al petróleo: del 0% al 35% según los precios del petróleo.	Sí
Venezuela		Sí	Sí	Sí	No	No	Impuesto territorial	Sí; 60% de la empresa en <i>joint ventures</i> .

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 10.3 Instrumentos de recaudación fiscal de los recursos no renovables en América Latina y el Caribe (continuación)

Sector	País	Regalías			Impuesto sobre la renta			Dividendo	Otros impuestos	Participación del Estado
		Regalías contingentes	Tasas diferentes a la de sociedades	Impuestos a las ganancias inesperadas	Regalías contingentes	Tasas diferentes a la de sociedades	Impuestos a las ganancias inesperadas			
Gas	Argentina	No	Sí	No	No	No	No	Impuesto a las exportaciones	Sí	
	Bolivia	No	Sí	No	No	No	No	Impuesto directo sobre los hidrocarburos (IDH). Un 32% de la producción bruta; impuesto adicional del 32% en producción de megacampus.	Sí	
Cobre	Trinidad y Tobago	No	Sí (un 35% sobre los beneficios)	No	No	No	No	No	Sí	
	Perú	Sí (un 37,24% para el gas de consumo local; un 30%-38% para el gas exportado).	Sí (un 30%).	No	No	No	No	No	Sí	
	Argentina	No	Sí	No	No	No	No	Impuesto sobre las ventas.	Sí	

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 10.3 Instrumentos de recaudación fiscal de los recursos no renovables en América Latina y el Caribe (continuación)

Sector	País	Impuesto sobre la renta				Participación del Estado
		Regalías contingentes	Tasas diferentes a la de sociedades	Impuestos a las ganancias inesperadas	Otros impuestos	
	Chile	Sí	Sí (impuesto a los ingresos del cobre, depende de la escala).	No	Sí (4,1% sobre no residentes)	Sí
	Perú	Sí	Sí (impuesto especial a la minería, que se paga si no hay acuerdo de estabilización).	No	Sí (un 4,1% sobre no residentes).	Sí
	México	No	No	No	No	No
Oro	Perú	Sí	Sí (tasa fija del 30%).	No	Sí (un 4,1% sobre no residentes).	No

Fuentes: Carranza et. al (2012); Carreón-Rodríguez V., J. Rosellón, y E. Zenón (2009); Cooper y Moron (2012); Fuentes, Piedrabuena, y Calani (2012); Jenio (2008); Kawamura (2012); y Manzano (2012).

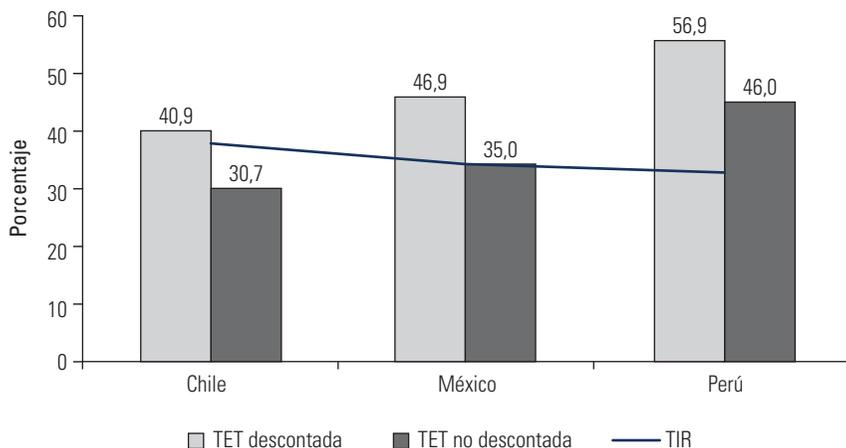
También se ha observado una tendencia a aumentar la complejidad de los instrumentos. En Perú, el diseño de las regalías actualmente imita al de los impuestos sobre las ganancias netas. El esquema es similar en Chile, que tiene un “impuesto específico a la minería”. El impuesto a las ganancias petroleras extraordinarias en Venezuela en el sector del petróleo comprende regalías que dependen del precio. La mezcla de instrumentos complica aún más el análisis de la carga tributaria. Por ejemplo, Chile ha adoptado impuestos sobre la renta más bajos para el cobre que México y Perú, pero un impuesto más alto sobre los dividendos. Chile también es más generoso en el tratamiento tributario de la depreciación.

¿Cuál es el impacto total de estas diferencias? El gráfico 10.1 muestra algunos resultados. Para la típica mina en manos del sector privado, el valor actual neto y la tasa interna de retorno en Chile superan tanto a los de México como a los de Perú, mientras que la parte total del precio que se paga al Estado es más alta en Perú. Por lo tanto, no sorprende que el sistema chileno sea más atractivo para los inversionistas.¹² Sin embargo, este último ha colocado los riesgos más altos en las empresas del sector privado. Como se observa en el gráfico 10.2, en México y Perú el sistema tiene una mayor volatilidad de las tasas internas de retorno. Las recientes reformas del sistema peruano pondrán más énfasis en gravar las ganancias que en gravar las ventas con la esperanza de atraer mayores inversiones al sector.

¿Son costosos los regímenes en América Latina en términos de eficiencia?

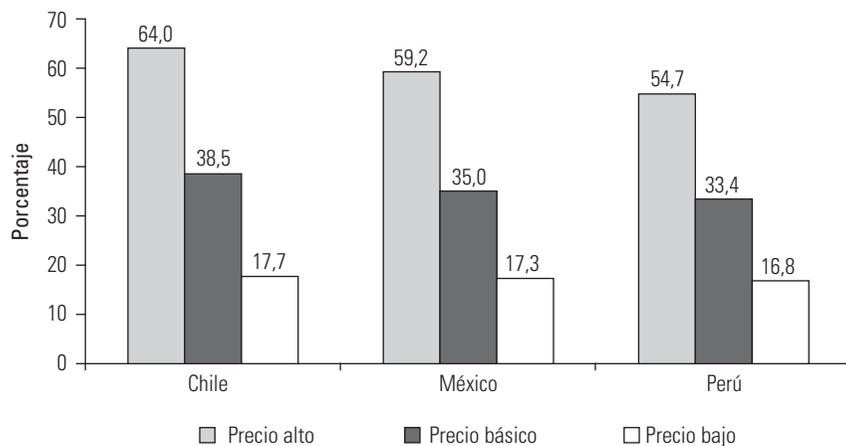
Así como los regímenes impositivos de la región varían considerablemente unos de otros, también varía su eficiencia. El gráfico 10.3 presenta los resultados de una simulación para la producción de dos productos en Perú (gas y oro) dada la actual estructura impositiva (base), un sistema puro de regalías, un sistema de impuestos sobre la renta pura, y suponiendo que el sector no está gravado. Comparando las simulaciones no gravadas con la estructura impositiva actual (base), puede apreciarse el tamaño de las distorsiones creadas por el sistema actual. En la mayoría de los casos, el sistema del impuesto sobre la renta pura es muy cercano al sistema no gravado, lo cual indica que para estos sectores un impuesto sobre la renta pura sería el régimen más neutral. A su vez, un sistema puro de regalías crearía distorsiones más grandes que, con el tiempo, retrasarían la producción privada.

Gráfico 10.1 Resultados de simulación: tasa efectiva de tributación (TET) y tasa interna de retorno (TIR)



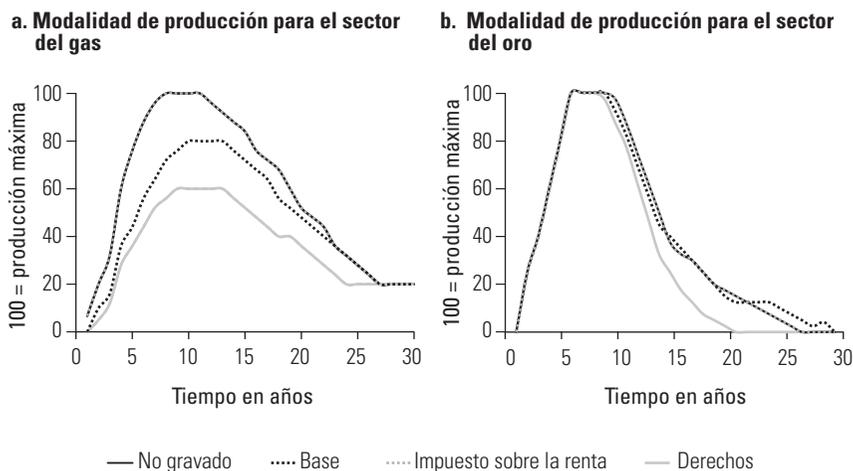
Fuente: Carranza et al. (2012).

Gráfico 10.2 Resultados de simulación: tasa interna de retorno con diferentes precios del cobre (porcentaje)

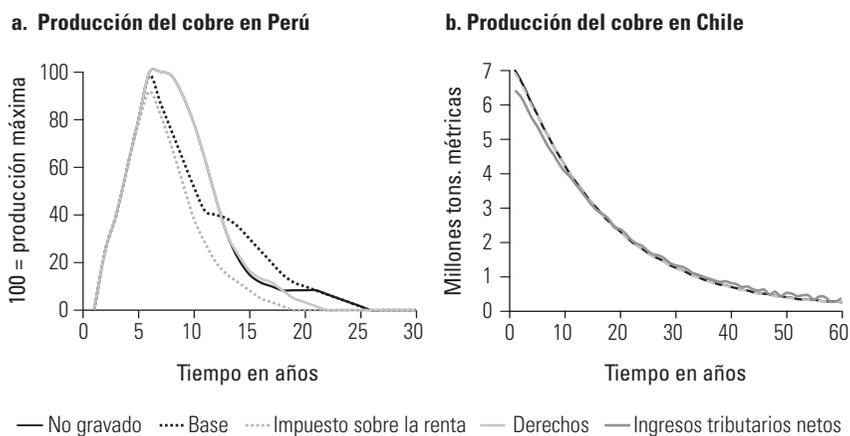


Fuente: Carranza et al. (2012).

En lo relativo al sector del cobre, el gráfico 10.4 compara los casos de Chile y Perú. En Chile el actual sistema de regalías sobre los ingresos netos se acerca mucho al óptimo. En Perú el sistema actual (base) se encuentra más lejos de la modalidad no gravada. Sin embargo, las recientes reformas

Gráfico 10.3 Simulaciones en los impuestos sobre el gas y el oro en Perú

Fuente: Cooper y Moron (2012).

Gráfico 10.4 Simulaciones en los impuestos al cobre en Chile y Perú

Fuentes: Cooper y Moron (2012); Fuentes, Piedrabuena y Calani (2012).

llevadas a cabo en Perú convertirán al sistema en algo similar al caso de los impuestos sobre la renta pura y, por ende, en un sistema más neutral y menos distorsionador, a pesar de las tasas de tributación efectivas más altas. Las simulaciones demuestran que cuando el sistema se desplaza hacia una modalidad más basada en los impuestos sobre las ganancias, las

tasas impositivas efectivas pueden importar menos en términos de eficiencia. Desde luego, el atractivo para los inversionistas se verá afectado, pero siempre y cuando las tasas internas de retorno superen el costo de capital, hay incentivos para invertir.¹³ Además, el caso de Perú indica que, con el aumento de la eficiencia, se incrementa la recaudación tributaria.

En el caso del petróleo, en diversos países, la mezcla de instrumentos tiende a poner un mayor énfasis en las regalías tradicionales. Por eso, estos sistemas tienden a ser menos neutrales y a situarse más lejos del caso no gravado. Por ejemplo, en Venezuela, en los años noventa, el gobierno introdujo tres regímenes diferentes, además del que ya estaba vigente. Estos se aplicaron a “sectores marginales” para fomentar la inversión. Sin embargo, como se señala en el cuadro 10.4, el gobierno habría podido aumentar los ingresos fiscales totales si hubiera seguido una reforma general utilizando los regímenes C y D. Estos regímenes habrían aumentado la explotación

Cuadro 10.4 Impacto de una reforma general en el sector del petróleo en Venezuela

Variables	Efectos en los sectores tradicionales de la aplicación del...			
	...régimen A (Base)	...régimen B	...régimen C	...régimen D
Uso de las reservas iniciales (porcentaje)	68,4	85,0	72,5	88,6
Cambio con respecto a la base	n.a.	16,5	4,2	20,2
Valor social del barril marginal (dólares)	91,9	49,3	90,4	18,1
Ingresos tributarios (millones de dólares del 2000)	628,6	418,3	706,7	646,6
Cambio con respecto a la base	n.a.	-210,3	78,1	18,0

Fuente: Manzano (2000).

Notas:

Régimen A: 1/6 de derechos y 66,7% impuesto sobre la renta.

Régimen B: 34% de impuesto sobre la renta y derechos variables que fluctúan entre un 1% y un 16,67%, según la rentabilidad.

Régimen C: una empresa gestiona un yacimiento en nombre de la empresa petrolera nacional (EPN) y percibe una tarifa por barril. En este caso, la empresa que produce para la EPN paga el tipo impositivo que se aplica a todas las empresas no petroleras (30%) y la EPN paga 1/6 de derechos y 66,7% de impuesto sobre la renta. La licitación implicaría que la distorsión del impuesto sobre la renta ha sido eliminada.

Régimen D: (1) hay derechos variables; (2) el tipo impositivo sigue siendo un 66,7% y (3) en una licitación las empresas compitieron por la tasa de participación del gobierno en los beneficios “económicos” después de impuestos, es decir, incluyendo los costos de desarrollo. Esto se denomina la razón PEG. Sin embargo, el PEG se fijó en un máximo del 50%. Por lo tanto, si dos o más empresas ofrecían un 50%, se celebraba una segunda licitación pero las empresas competirían a partir de un pago por adelantado.

n.a.= no aplicable.

de las reservas en todas las áreas de producción. Además, el régimen original (base) deja en el subsuelo barriles de petróleo que tienen un alto valor marginal para la sociedad. La principal característica de los regímenes C y D, que son superiores, es su énfasis en los impuestos sobre las ganancias o la distribución de las ganancias.

Para resumir, la mezcla de instrumentos aplicada al sector de recursos naturales no renovables varía en gran medida entre los países de la región. Mientras algunos países siguen manteniendo sistemas tradicionales de regalías y de impuestos sobre la renta que obtienen mala puntuación en el terreno de la neutralidad y la estabilidad, otros se han desplazado hacia el gravamen a las ganancias o a los ingresos netos. Estos sistemas pueden ser más eficientes y estables y han permitido a algunos países elevar las tasas efectivas de tributación con el alza de los precios.

Sin embargo, los sistemas también se han vuelto más complejos y requieren que se preste mayor atención al seguimiento de los costos y a la transparencia en general. En este sentido, una importante innovación ha sido el desarrollo de normas internacionales sobre la explotación de recursos no renovables. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) probablemente sea la más destacada en este sector. En el recuadro 10.2 se recogen otras normas relevantes. La EITI proporciona un marco para que los gobiernos, el sector privado y otros interesados puedan obtener información y participar en decisiones relativas a la extracción de los recursos naturales. Si este proceso también sirve para mejorar la confianza entre las partes y disminuir las asimetrías de información, hará más factible el diseño de sistemas impositivos que ayuden a reducir las distorsiones y a mejorar la eficiencia económica. Sin embargo, por cuestiones de economía política, parece dudoso que la política sea algún día marginada totalmente de la toma de decisiones en este ámbito.

Cómo afecta la recaudación proveniente de los recursos naturales al conjunto de la recaudación fiscal

En la sección anterior, se mostró que el diseño de los impuestos puede influir en la recaudación fiscal proveniente de recursos no renovables, y se destacó la importancia de utilizar instrumentos de recaudación neutrales, eficientes y flexibles.

RECUADRO 10.2. INICIATIVAS INTERNACIONALES SOBRE LA GOBERNANZA Y LA TRANSPARENCIA EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

La ley Dodd-Frank en Estados Unidos. La ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor, que incluye la disposición Cardin-Lugar sobre seguridad energética a través de la transparencia, contiene medidas de reforma exhaustivas sobre la regulación financiera. La US Securities and Exchange Commission (SEC) aprobó el 22 de agosto de 2012 la regla que implementa la sección 1540 (disposición Cardin-Lugar) del proyecto de ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street. Se requerirá a las empresas del sector extractivo, incluidas aquellas que operan en países de América Latina, como parte de sus declaraciones anuales a la SEC, que revelen lo que pagan al gobierno de Estados Unidos y a los gobiernos extranjeros. Esta información debe comunicarse en línea sobre una base desagregada por país y proyecto. Dado que esta legislación abarcará a todas las empresas petroleras, de gas y mineras registradas en los mercados bursátiles en Estados Unidos, la medida cubre el 90% de las empresas internacionales más grandes de petróleo y gas, y ocho de las 10 empresas mineras más grandes del mundo.

Requisitos de la Bolsa de Hong Kong. Estas reglas requieren que las empresas de recursos naturales registradas revelen todos los pagos de impuestos, derechos y otros pagos importantes que se hayan realizado a los países anfitriones, país por país (HKEx, 2010).

Legislación en la Unión Europea (UE). El 18 de septiembre de 2012, el Comité sobre Asuntos Legales del Parlamento Europeo votó a favor de la legislación de la UE propuesta para imponer la obligación de reporte con el fin de disuadir la corrupción por parte de las grandes empresas que participan en la extracción de petróleo, gas y minerales, y en la tala de los bosques primarios. La legislación requiere que las empresas del sector extractivo informen sobre los pagos por país y proyecto específicos.

Las iniciativas G-8 y G-20. En la reunión de Deauville, Francia, de 2011, el G-8 alabó los esfuerzos para aumentar la transparencia de los ingresos y el compromiso de instituir leyes y regulaciones de transparencia o normas voluntarias que insten o alienten a las empresas de petróleo, gas y mineras a revelar cualquier pago que hagan a los gobiernos.

El Proceso Kimberley para los diamantes. Se trata de una iniciativa conjunta del gobierno, la industria y la sociedad civil para frenar el flujo de diamantes provenientes de zonas de conflicto o de diamantes ilegales. Representa a 75 países, y se centra menos en la revelación de los ingresos y más en la transparencia de toda la cadena de suministro de la extracción de diamantes. Promueve el Esquema de Certificación del Proceso de Kimberley, que impone exhaustivos requisitos a sus miembros para permitirles certificar envíos de diamantes brutos como "libres de conflicto".

Sin embargo, contar con más ingresos fiscales de los recursos no renovables no siempre ha sido sinónimo de buenas noticias. En realidad, la disponibilidad de estos ingresos es considerada por muchos como una

“maldición de los recursos”, con el argumento de que tiene un impacto adverso en la capacidad institucional y en la gobernanza y, en definitiva, en el crecimiento económico. Una hipótesis predominante es que la disponibilidad de ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales disminuye los incentivos para recaudar impuestos generales en el resto de la economía. Y los gobiernos menos dependientes de los impuestos generales tienden a ser menos transparentes, responsables y eficientes. Además, la dependencia fiscal de los sectores de recursos no renovables aumenta los riesgos fiscales, dado que estos ingresos son volátiles¹⁴ y, lo que también es importante, son finitos. Por lo tanto, los formuladores de políticas públicas tienen que planificar prospectivamente para reemplazar con otras fuentes esos recursos a medida que decaigan.

En un nuevo estudio empírico, Ossowski y Gonzáles (2012) analizan las consecuencias que tiene la disponibilidad de ingresos fiscales provenientes de recursos no renovables para los impuestos generales en los países latinoamericanos. Los autores examinan la evolución de los niveles tributarios generales y su composición en los países ricos en recursos frente a un grupo de países de comparación.¹⁵ En efecto, como ya se ha dicho, los ingresos fiscales por recursos no renovables han tenido un efecto de desplazamiento considerable en los ingresos tributarios generales. Como se muestra en el cuadro 10.5, los dos grupos de países recaudaron cerca del 26,5% del PIB en ingresos fiscales totales entre 2005 y 2010. Y los países ricos en recursos han aumentado los ingresos fiscales totales más rápidamente a lo largo de la última década que los países de la comparación. Sin embargo, si bien los países ricos en recursos recaudaron el 13,6% del PIB en impuestos propiamente dichos del resto de la economía, los países de la comparación recaudaron cerca del 18% del PIB. Los análisis econométricos de Ossowski y Gonzáles (2012) confirman que la disponibilidad de los ingresos fiscales por recursos ha tenido un efecto de desplazamiento de los ingresos tributarios de cerca del 20%: es decir, por cada punto porcentual del PIB en ingresos por recursos naturales, los ingresos tributarios generales disminuyen en un 0,2% del PIB. Esta sustitución se acentuó desde el aumento de los precios de las materias primas, a partir de 2005, y en general fue más pronunciada en los países con recursos no renovables más abundantes. Los autores también llegan a la conclusión de que la calidad institucional y una mayor estabilidad política tienden a reducir los efectos de desplazamiento que puede causar la abundancia de recursos no renovables.

Cuadro 10.5 Ingresos fiscales en América Latina y el Caribe (porcentajes del PIB)

	1994-98			2005-10		
	Países ricos en recursos	Otros países	Diferencia	Países ricos en recursos	Otros países	Diferencia
Total ingresos (A+B)	21,0	22,1	1,1	26,4	26,5	0,0
A. Ingresos del sector de recursos no renovables	3,9	n.a.	n.a.	7,5	n.a.	n.a.
B. Ingresos generales	17,1	22,1	-5,0	18,8	26,5	-7,7
Ingresos ordinarios	15,3	18,0	-2,7	16,9	22,0	-5,1
• Ingresos tributarios generales	12,2	14,6	-2,4	13,6	18,1	-4,5
• Ingresos no tributarios	3,2	3,4	-0,2	3,3	3,8	-0,5
Contribuciones a la seguridad social	1,8	4,1	-2,3	1,9	4,5	-2,6

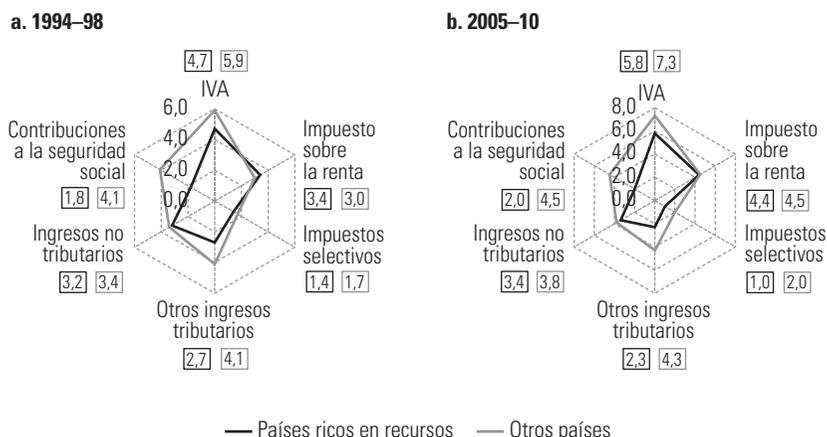
Fuente: Ossowski y Gonzáles (2012), FMI (2012), y BID y CIAT (2012).

Notas: Los países ricos en recursos son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Ingresos del gobierno central para Trinidad y Tobago y Venezuela. Otros países: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay y Uruguay. Ingresos del gobierno central para Costa Rica y Paraguay. n.a. = no aplica.

A pesar de la creciente diferencia en los ingresos fiscales generales que se observa en los países ricos en recursos y otros países de la comparación, el efecto de desplazamiento no se produce en los dos principales pilares de los sistemas tributarios de América Latina, es decir, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta. Al contrario: la brecha en la recaudación en estos dos pilares entre los dos grupos de países ha tendido a cerrarse en los últimos años (gráfico 10.5). Y como se indica en Ossowski y Gonzáles (2012), la eficiencia del IVA en ambos grupos de países es más o menos la misma.

¿Dónde se produce el desplazamiento más importante? Las diferencias más destacadas en los ingresos fiscales se concentran en impuestos selectivos al consumo de ciertos bienes y servicios y en “otros” impuestos. Con respecto a los impuestos selectivos, la diferencia entre los dos grupos de países evolucionó desde un modesto 0,3% del PIB en 1994–98 hasta un notable 1% del PIB en 2005–10. Una gran parte de esta diferencia se explica por ingresos considerablemente más bajos de los impuestos especiales sobre los productos nacionales derivados del petróleo en los países ricos en recursos. En algunos de los países productores de petróleo de la región, las subas de precios en los mercados internacionales no se han reflejado en el precio de los combustibles al consumidor, y la recaudación de

Gráfico 10.5 Estructura de los ingresos fiscales en países ricos en recursos naturales y otros países de América Latina y el Caribe, 1994–98 y 2005–10 (porcentajes del PIB)



impuestos especiales sobre los productos nacionales derivados del petróleo ha disminuido notablemente desde 2005. Esto implica un subsidio oculto de magnitud considerable; en este aspecto se destacan Venezuela y Ecuador, al igual que México, aunque este último en menor medida. Estos subsidios implican un alto costo de oportunidad y de sacrificio fiscal para los países de la región ricos en recursos.

Entre los llamados “otros” impuestos, los ingresos fiscales son considerablemente mayores en los países de la comparación. Sin embargo, la comparación se vuelve muy problemática debido a la diversidad de los impuestos involucrados. Algunos de estos impuestos sólo han tenido un carácter pasajero o transitorio. Y muchos de ellos generan distorsiones económicas importantes, como los impuestos cobrados sobre las transacciones financieras que existen en varios países de América Latina, o los derechos de exportación en Argentina, como se analiza en el capítulo 12.

Conclusiones de política

Para muchos países latinoamericanos y algunos del Caribe, los recursos no renovables son una fuente importante y creciente de ingresos fiscales. Gran parte del reciente aumento de estos ingresos ha sido apoyada por un ciclo muy favorable de los precios de las materias primas. Sin embargo, hay margen considerable para aumentar la recaudación de ingresos fiscales en el sector de los recursos. Numerosos países de la región siguen dependiendo de los sistemas tradicionales de regalías e impuestos sobre la renta, que tienden a no ser neutrales y a ser inestables. Las simulaciones que se han presentado en el capítulo demuestran que los instrumentos basados en los ingresos netos o las ganancias, y los impuestos diseñados para gravar las rentas puras tienen un mayor margen para aumentar tanto la eficiencia como la recaudación de ingresos. En realidad, los países que se han desplazado hacia los impuestos basados en las ganancias, han visto dividiéndose en ambas dimensiones. No obstante, los nuevos impuestos suben el listón en cuanto a exigencias de información y transparencia. Sólo si se cuenta con mejores instituciones y una mayor confianza entre las partes relevantes —los gobiernos nacionales, el sector privado, y los gobiernos y comunidades locales—, los sectores de recursos naturales podrán

proporcionar ingresos más altos hoy sin sacrificar la inversión y la producción del sector privado y, por ende, los ingresos fiscales del futuro.

Aun así, el hecho de tener más ingresos fiscales provenientes de los recursos ha tendido a socavar los esfuerzos para recaudar impuestos generales en el resto de la economía. En realidad, la brecha entre los países ricos en recursos y otros países de la región en materia de impuestos generales ha aumentado a lo largo de la última década. Un impulsor clave ha sido la menor recaudación de impuestos especiales en los productos nacionales derivados del petróleo en los países ricos en recursos, lo cual ha traído consigo un subsidio costoso y oculto. Estos resultados presentan otro conjunto de desafíos para los impuestos en las economías ricas en recursos. Los ingresos fiscales por recursos tienden a ser más volátiles que los impuestos generales. Además, se agotarán, a medida que se agoten los recursos no renovables a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es crucial que los formuladores de políticas públicas planifiquen prospectivamente para fortalecer la base fiscal general con el fin de mantener los niveles de gasto público.

Notas

- ¹ Manzano y Monaldi (2008) y Monaldi (2012) abordan estos temas. A partir de elementos de la economía política, sostienen que se pueden generar ciclos de inversión y expropiación.
- ² Véase van der Ploeg y Venables (2011) para un tratamiento reciente de las inversiones, los ahorros y la decisión sobre el consumo de los productores de recursos naturales, con especial referencia a los países en desarrollo.
- ³ Para un debate sobre el tema, véase van der Ploeg y Venables (2011).
- ⁴ Esta imposibilidad se debe, entre otras razones: a la gran incertidumbre acerca del valor de los recursos no renovables; a la posibilidad de que los gobiernos que en el futuro representen a generaciones aún no nacidas puedan cambiar las reglas, y al monto considerable del dinero implicado, que podría limitar el número de empresas que compiten en el proceso de subasta en los sistemas financieros menos desarrollados.
- ⁵ Véanse Daniel, Keen y McPherson (2010) y Sinnott, Nash y de la Torre (2010).
- ⁶ En Carranza et al. (2012) se analiza el tratamiento tributario de las inversiones del cobre en Chile, México y Perú.
- ⁷ La magnitud del efecto depende de las especificaciones alternativas del tratamiento tributario en el trabajo econométrico.
- ⁸ En una línea más o menos similar, Balza y Espinasa (2012) llegan a la conclusión de que los países con ciertos marcos institucionales en su sector petrolero obtuvieron más inversiones en dicho sector en la última década a medida que subían los precios del petróleo. Entre los factores favorables destacan: una agencia regulatoria que administraba el desarrollo de los territorios con yacimientos petrolíferos —aunque existiera una empresa nacional del petróleo—; cierto nivel de independencia de la empresa estatal de petróleo frente a la intervención directa del gobierno, y la presencia de un organismo regulatorio profesional e independiente con una serie de reglas transparentes.
- ⁹ Para mayores detalles véase Tordo (2007).
- ¹⁰ Véanse Carranza et al. (2012) y Monaldi (2012).
- ¹¹ Véase particularmente Monaldi (2012).

- 12 También hay un impuesto sobre la renta especial a la minería. Para las minas más grandes, que producen el equivalente de más de 50.000 toneladas de cobre refinado al año, podría ser bastante importante.
- 13 En principio, si la tasa interna de retorno (TIR) después de impuestos supera el costo del capital, el proyecto debería llevarse a cabo. Sin embargo, los precios son volátiles y la TIR podría verse afectada por ellos. Además, si la TIR después de impuestos en otros países es más alta, los inversionistas preferirán invertir primero en esos países.
- 14 Para evidencia reciente, véase Perry y Bustos (2012) y Ossowski y González (2012).
- 15 El grupo de comparación está compuesto por Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay y Uruguay.

Referencias

- Balza, L. y R. Espinasa. 2012. "Oil Sector Performance, Fiscal Revenue and Institutions." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2012. *Carga Fiscal en América Latina y el Caribe, Base de datos 1990–2010*. Base de datos Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril de 2012.)
- Carranza, L., R. Laguna, A. Ruiz-Uccelli y R. Yamujar. 2012. "Fiscal Revenues and Efficiency in LAC Non-Renewable Natural Resource Sectors: Case Studies of Chile, Mexico, and Peru." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Carreón-Rodríguez, V., J. Rosellón y E. Zenón. 2009. "The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future." Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE DTE). México, D.F.: CIDE.
- Cooper, C. y E. Moron. 2012. "Fiscal Revenues and Efficiency in Non-Renewable Natural Resource Sectors: A Simulation Study of Peruvian Mining, Oil and Gas Sectors." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Daniel, P., M. Keen y C. McPherson (comp.) 2010. *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. Nueva York: Routledge.
- Fuentes, J. R., B. Piedrabuena y M. Calani. 2012. "Efficient Taxation of Non-Renewable Resources: The Case of Copper in Chile." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- HKEx (Hong Kong Stock Exchange Regulation). 2010. "Equity Securities, Mineral Companies." Chapter 18A. Rule 18A.05 (6) (c). Disponible en http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/gemrulesup/Documents/gem34_miner.pdf. (Consultado en abril de 2012.)
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. *World Economic Outlook Database*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/>

- external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx. (Consultado en abril de 2012.)
- Jemio, L. C. 2008. "Booms and Collapses of the Hydrocarbons Industry in Bolivia." Development Research Working Paper Series Nro 2008/09. La Paz: Institute for Advanced Development Studies.
- Kawamura, E. 2012. "Taxation and State Intervention in Non-Renewable Natural Resources: The Cases of the Oil, Gas and Copper Sectors in Argentina." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Manzano, O. 2000. "Tax Effects upon Oil Field Development in Venezuela." Documento de trabajo Nro. 00-006. Cambridge, MA: Center for Energy and Environmental Policy Research, Massachusetts Institute of Technology.
- . 2012. "Venezuela after a Century of Oil Exploitation." En: Hausmann, R. y F. Rodríguez (comps.), *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*. University Park, PA: Penn State University Press. (De próxima publicación.)
- Manzano, O. y F. Monaldi. 2008. "The Political Economy of Oil Production in Latin America." *Economía* 9(1): 59-98.
- Monaldi, F. 2012. "La economía política de los impuestos a los hidrocarburos y otros recursos minerales en América Latina". Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Ossowski, R. y A. Gonzáles. 2012. "Manna from Heaven: The Impact of Non-renewable Resource Revenues on Other Revenues of Resource Exporters in Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo Nro. 337. Washington, D.C.: BID.
- Perry, G. y S. Bustos. 2012. "The Effects of Oil and Mineral Taxation on Non-Commodity Fiscal Revenues." Documento de trabajo Nro. 348. Washington, D.C.: BID.
- Perry, G. y S. J. Ho. 2012. "The Effects of Commodity Taxation on Sector Performance." Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Sinnott, E., J. Nash. y A. de la Torre. 2010. "Natural Resources in Latin America: Beyond Booms and Busts?" Washington D.C.: Banco Mundial.
- Tordo, S. 2007. "Fiscal Systems for Hydrocarbons: Design Issues." Documento de trabajo Nro. 123. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- van der Ploeg F. y A. J. Venables. 2011. "Harnessing Windfall Revenues: Optimal Policies for Resource-Rich Developing Economies." *Economic Journal*, 121(551): 1-30 (marzo).

11 Gravar los “males” para proteger los bienes

La producción de “males” es casi tan vieja como el hombre y, en todo caso, anterior a la economía de mercado: se cree que algunas especies de grandes mamíferos norteamericanos fueron exterminadas por cazadores nómadas que acorralaban y mataban enormes manadas, agotando así la caza para posteriores generaciones. Los “males” o, en términos económicos, las externalidades negativas, son un producto secundario no deseable de la producción y el consumo de bienes.

Las externalidades suelen surgir de forma involuntaria en el proceso de producir o consumir bienes, cuando un agente le genera beneficios o costos a otro agente sin que haya mediado pago o compensación alguna. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Este capítulo se centra en las externalidades negativas o “males”, y en qué pueden hacer los impuestos para solucionar o mitigar los problemas que provienen de su producción.

Gravar los “males” tiene al menos dos beneficios. En primer lugar, los ingresos fiscales que se generan pueden ser utilizados para lidiar con esos mismos u otros “males”, por ejemplo: limpiar la contaminación, reparar la infraestructura pública o bajar otros impuestos. En segundo lugar, e igual en importancia, los impuestos a los “males” actúan como desincentivos y reducen su producción. En consecuencia, pueden ayudar a mejorar la calidad del medio ambiente y el bienestar de la población.

En América Latina y el Caribe los impuestos relacionados con el medio ambiente son bajos comparados con los “males” que habría que corregir. Por lo tanto, hay margen para aumentar estos impuestos, recaudar más ingresos y mejorar la calidad de vida.

¿Qué son los “males” ambientales?

Hay diversos tipos de “males” ambientales. Algunos surgen debido a la alta densidad demográfica en las grandes ciudades o aglomeraciones urbanas. Entre los “males” propios de estas, cabe mencionar: la contaminación del aire, la contaminación acústica, la generación de basuras y residuos, la congestión del tráfico y los olores malsanos. Otros problemas ambientales están más generalizados y pueden incluso tener un impacto regional o global. Entre ellos, se encuentran: la desertificación, la contaminación del aire y el agua más allá de las propias fronteras de los países, la disminución de la capa de ozono y el cambio climático.

América Latina padece numerosos problemas ambientales, entre ellos: la contaminación del aire en las ciudades, la contaminación del agua de los ríos, lagos y cursos de agua subterráneos y de las zonas costeras, el problema del tratamiento de los residuos y las aguas residuales, la deforestación y el deterioro de los suelos, la desertificación y la pérdida de biodiversidad. El cuadro 11.1 ilustra los problemas ambientales más importantes que afectan a cada país en la región del Caribe.

“Males” globales, regionales y locales

Una distinción útil consiste en clasificar a los “males” por su incidencia geográfica: global, regional o local. Los “males” globales son aquellos que pueden afectar a poblaciones en diferentes partes del mundo, al margen de que la actividad económica que genera el “mal” haya ocurrido en un lugar específico. El “mal” global más notable es el cambio climático debido a las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI). Otros problemas ambientales globales son la disminución de la capa de ozono debido al uso de los clorofluorocarbonos (CFC) y la pérdida de la biodiversidad debida a la deforestación y la pesca excesiva.

Quizás el “mal” regional más conocido sea la lluvia ácida. Este problema es consecuencia de las emisiones de sulfuro de dióxido, la mayoría de las cuales se origina como un producto secundario de la quema de carbón para generar electricidad. Estas emisiones son trasladadas por los vientos dominantes a regiones circundantes (otros estados o países) y luego producen lluvia ácida en esas regiones, que a veces se encuentran a grandes distancias de la fuente de las emisiones. La contaminación

Cuadro 11.1 Principales problemas ambientales en países del Caribe seleccionados

	Bahamas	Barbados	Belize	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tobago
Tierra							
Degradación de manglares y humedales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Erosión de playas y pérdida de acceso	✓	✓			✓		
Deforestación y pérdida de biodiversidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tratamiento y eliminación de desechos sólidos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Eliminación de desechos peligrosos y médicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Inundaciones debido a corrimientos de tierra		✓			✓		
Contaminación debido a la extracción de petróleo y actividad minera		✓		✓	✓	✓	✓
Contaminación causada por actividades agrícolas (uso de fertilizantes)		✓		✓	✓	✓	✓
Aire							
Emisiones de gases de efecto invernadero (CO ₂)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Deterioro de la barrera de coral debido a la contaminación del polvo	✓	✓					
Mayor intensidad y frecuencia de huracanes y tormentas causadas por el cambio climático	✓	✓	✓		✓		✓
Contaminación vehicular					✓		✓

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 11.1 Principales problemas ambientales en países del Caribe seleccionados (continuación)

	Bahamas	Barbados	Belice	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tobago
Agua							
Deterioro de las costas y los ecosistemas costeros	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Deterioro de los sedimentos de las barreras de coral, contaminación de nutrientes y cambios en la temperatura del agua	✓	✓	✓		✓		
Sobrepesca	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Gestión de alcantarillado y eliminación de desechos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Calidad y disponibilidad de agua potable	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Contaminación causada por actividades mineras		✓		✓		✓	✓
Contaminación causada por actividades agrícolas (fertilizantes)		✓	✓	✓		✓	✓
Aumento del nivel del mar causado por el cambio climático	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contaminación de agua del mar/aguas saladas en ecosistemas de agua dulce			✓		✓		

Fuente: Attzs, Maharaj y Boodhan (2011).

caudal abajo en los ríos también es potencialmente de naturaleza regional. Un ejemplo es la “zona muerta” en la región norte del Golfo de México, como resultado del flujo de fertilizantes agrícolas que arrastran las aguas del río Misisipi.

Sin embargo, la mayoría de los “males” es de naturaleza local. Numerosas actividades económicas, entre ellas la producción industrial, la minería, la industria forestal, la acuicultura y la agricultura tienden a modificar el aire, el agua y la calidad de los suelos en zonas localizadas. Por ejemplo, la agricultura contamina los cursos de agua a través de los fertilizantes, provocando la floración de algas y ahogando la vida acuática. La deforestación degrada los suelos, aumenta los riesgos de inundaciones y de deslizamientos de tierras, libera grandes cantidades de GEI y contribuye a la pérdida de la biodiversidad. Las actividades de la minería tienden a contaminar el agua y el aire con productos tóxicos como el arsénico y el plomo, que pueden perjudicar gravemente la salud humana.

La contaminación atmosférica y acústica, el tratamiento de los residuos y las congestiones son también en gran medida “males” locales. Estos problemas ambientales tienden a estar relacionados con actividades humanas en los centros urbanos. La contaminación del aire y la congestión son ambos subproducto del desplazamiento de las personas en las ciudades. La producción de basura y de aguas residuales es otro de los problemas asociados con los asentamientos urbanos. A pesar de todos estos “males”, los asentamientos humanos más densos siguen siendo inherentemente más eficientes en cuanto al uso de los recursos desde una perspectiva global. El suministro de agua y alcantarillado, la eliminación de desechos, el transporte de personas y la utilización de la energía son actividades que se llevan a cabo de manera más eficiente en las aglomeraciones urbanas densas que en las zonas dispersas. Incluso la congestión puede ser un problema menor en las zonas densas, ya que el tránsito se vuelve más eficiente en función de los costos.

Al final, la pregunta consiste en saber cómo lidiar con todos los “males” que inevitablemente provocan las actividades humanas. Desde por lo menos los tiempos del imperio romano, los funcionarios públicos han reconocido que uno de los roles clave de los gobiernos es abordar estos problemas. Este razonamiento ha dado lugar a diversas políticas públicas para reducir las externalidades.

¿Qué se puede hacer?

La reducción de estas externalidades no es una tarea sencilla. Las primeras iniciativas de los gobiernos solían entrañar algún tipo de prohibición. Por ejemplo, ya en 1271 en el Reino Unido, el rey Eduardo I tuvo que lidiar con un problema de contaminación del aire debido al humo, prohibiendo la quema de carbón marino. Desde entonces, y sobre todo en los dos siglos que siguieron a la Revolución Industrial, los gobiernos han desempeñado un rol activo, regulando las actividades con el fin de disminuir la producción de "males". Esto ha generado diversos instrumentos de políticas para lidiar con las externalidades negativas.

Opciones de las políticas ambientales

Desde una perspectiva económica, la literatura especializada distingue dos tipos de instrumentos de política ambiental: reglas y regulaciones (también llamadas mando y control) e instrumentos basados en incentivos.¹ Las primeras suelen delimitar las acciones de los individuos. Hay ejemplos corrientes, entre ellos, diferentes tipos de normas, como las que rigen las emisiones, el consumo o el contenido. Estos instrumentos tienen la ventaja de la sencillez. Generalmente, el conjunto de reglas es el mismo para todos; por lo tanto, velar por su cumplimiento tiende a ser sencillo y claro. Sin embargo, los economistas han demostrado que estos instrumentos pueden ser ineficientes desde una perspectiva económica, dado que no dejan mayor espacio para la flexibilidad en función de los costos de cumplimiento.

Al contrario, los instrumentos basados en incentivos utilizan precios u otros instrumentos de mercado para generar cambios en el comportamiento de los agentes. Los más habituales son los impuestos, los subsidios y los sistemas de permisos negociables. Los economistas han fomentado el uso de estos instrumentos, ya que parecen ser más flexibles y, al menos en teoría, pueden lograr los objetivos de las políticas con un menor costo social (el recuadro 11.1 resume los instrumentos utilizados en la gestión de las aguas en América Latina).

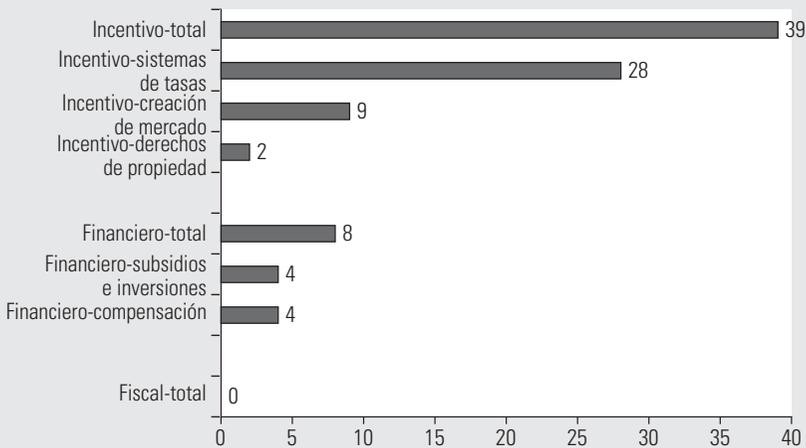
A menudo se dice que la herramienta adecuada para solucionar un problema depende de cuál sea el problema. Por lo tanto, para escoger el instrumento adecuado para enfrentar una externalidad es preciso considerar las diferentes opciones posibles. Los impuestos constituyen una de

RECUADRO 11.1. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

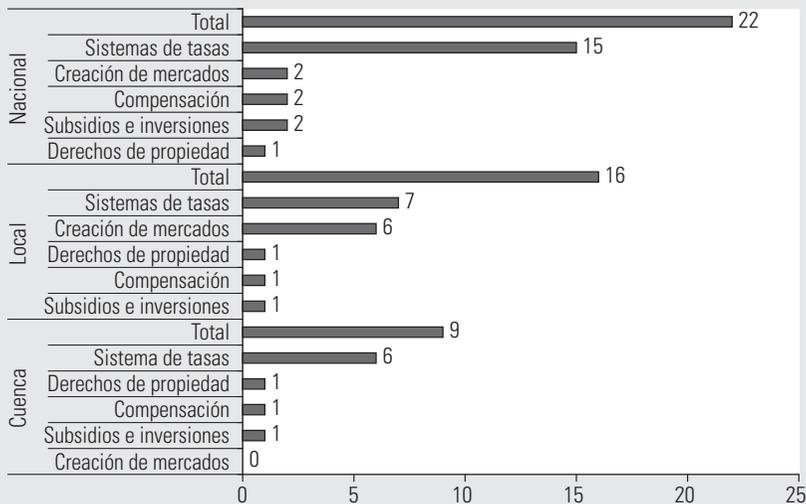
Los instrumentos económicos pueden clasificarse de diversas maneras. En el caso de los instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina, Icefi-IARNA (2012) establecieron categorías según el rol que desempeñen, a saber: financiero, tributario y como incentivo. El primer panel del gráfico 11.1.1 resume el número de instrumentos utilizados

Gráfico 11.1.1 Número de instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina

a. Por función



b. Por ámbito de aplicación



Fuente: Attz, Maharaj y Boodhan (2011).

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 11.1 *(continuación)*

en 17 países de América Latina; el segundo panel muestra su ámbito de aplicación. Dentro de la región, la gran mayoría de estos instrumentos son incentivos, entre ellos sistemas de tarifas o tasas, instrumentos de creación de mercados y derechos de propiedad. Los sistemas de tarifas al usuario son de lejos los más comunes. Los instrumentos de creación de mercado también se utilizan con alta frecuencia. Esto sugiere un intento inicial de permitir que los mecanismos de mercado interioricen las externalidades.

Los instrumentos financieros son el segundo tipo de instrumento más utilizado en América Latina. Comprenden subsidios e inversiones, sistemas de responsabilidad y compensación, bonos y sistemas de reembolso de depósitos. Finalmente, los instrumentos tributarios, entre ellos los impuestos verdes, no son utilizados en absoluto con fines de gestión del agua. Hay dos motivos que lo explican. En primer lugar, los impuestos de contaminación del agua son complicados desde la perspectiva de su diseño, puesto que la contaminación suele originarse lejos de la zona afectada. En segundo lugar, el diseño y la implementación de instrumentos de gestión del agua a menudo tienen lugar en el nivel local, donde las autoridades normalmente pretenden recuperar gastos en lugar de conseguir una asignación eficiente. Además, no siempre tienen el poder para imponer instrumentos fiscales como los impuestos.

Examinando los instrumentos económicos según su ámbito de aplicación, el número más alto (22 instrumentos, o un 47% de la muestra) se implanta a nivel nacional. Este alto porcentaje refleja el hecho de que la gestión del agua sigue estando sumamente centralizada. Esto, a su vez, explica por qué la mayoría de los instrumentos consisten en sistemas de cobros al usuario.

La aplicación de instrumentos económicos a nivel de las cuencas sigue siendo muy limitada, a pesar de que hay cierto consenso en que sería la mejor manera de gestionar los recursos acuíferos de manera sostenible. Las aplicaciones a nivel de las cuencas constituyen terreno fértil para implementar instrumentos económicos de gestión del agua: particularmente, crear mercados a través de sistemas y pagos por servicios ambientales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Icefi-IARNA (2012).

muchas opciones y, en ocasiones, pueden no ser la opción más eficiente, equitativa, políticamente ventajosa o viable.

Los gravámenes ambientales: la eficiencia y otras consideraciones

En teoría, debe existir una tasa impositiva óptima que permita conseguir la meta de política (de reducir un “mal”) al menor costo social.² Sin embargo, este resultado depende de supuestos que pueden o no cumplirse en un determinado caso. La estructura de mercado del sector regulado, el grado de conocimientos acerca de los costos y beneficios y su incertidumbre

inherente, y el tipo de externalidad son consideraciones importantes que hay que tener en cuenta al analizar la idea de un impuesto ambiental. Todos estos influyen en la tasa impositiva óptima.

La naturaleza dinámica de las políticas también es relevante. En el caso de cobrar impuestos a los “males”, la tasa impositiva debe ajustarse constantemente para alcanzar la tasa “óptima”. Tanto los costos como los beneficios de disminuir la contaminación varían a través del tiempo a medida que las economías crecen y cambian. La presión para contaminar puede aumentar. Al mismo tiempo, los costos de las “tecnologías más limpias” pueden disminuir a medida que se generalice su adopción.³ El efecto neto con el fin de estimar el impuesto óptimo se vuelve incierto. Desde la perspectiva de la adopción de políticas, esto puede ser problemático. A veces los responsables de las políticas sencillamente ignoran el problema. En Estados Unidos, por ejemplo, el impuesto federal al combustible ha sido constante (corregido por inflación) desde 1993.

La legitimidad de los gravámenes ambientales ha sido cuestionada en muchas ocasiones. Por ejemplo, Oates y Portney (2003) señalan que las organizaciones ecologistas generalmente no favorecen los instrumentos basados en el mercado, puesto que los consideran inmorales y porque equivalen a un consentimiento tácito para seguir contaminando los suelos, el agua o el aire. Otro argumento es que los gravámenes ambientales no funcionan en la práctica porque es políticamente difícil establecer tasas lo suficientemente altas para solucionar realmente los problemas ambientales que conocemos. Sin embargo, desde hace poco las actitudes han comenzado a cambiar debido a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales en los países desarrollados. Los ecologistas se han mostrado más dispuestos a proponer impuestos como un medio de incrementar la recaudación y disminuir la contaminación. A esto en ocasiones se le denomina la hipótesis del doble dividendo.⁴

Revesz y Stavins (2007:539) sostienen que las consideraciones de justicia también pueden ser una razón de la ausencia de gravámenes ambientales. Según declaran, “a pesar del hecho de que estos sistemas minimizan los costos sociales agregados, pueden ser más costosos que los instrumentos comparables de mando y control en las empresas reguladas. Esto se debe a que, con el enfoque impositivo, las empresas pagan tanto los costos de reducción como los impuestos sobre sus emisiones residuales”. De esta manera, es factible que las empresas que están sometidas a regulaciones

preferían otros instrumentos, que podrían ser más caros para la sociedad pero menos caros para ellos. Por ejemplo, el conjunto de la industria podría considerar más favorable un estándar de emisiones que un impuesto.

Hay otro tema que surge en relación con la equidad de los gravámenes ambientales. En la mayoría de los casos, se cree que aumentar los gravámenes relacionados con el medio ambiente afecta a los hogares de más bajos ingresos de manera desproporcionada porque esos hogares destinan una fracción más alta de sus ingresos al consumo de energía. Por lo tanto, los precios más elevados de la energía, que podrían resultar de cobrar impuestos a los "males", disminuirían su bienestar y perjudicarían la distribución del ingreso.⁵ La validez de este argumento será discutida más adelante.

Un aspecto que debe tomarse en cuenta es el sistema impositivo vigente. Cualquier impuesto ambiental interactúa con otros impuestos, algunos de los cuales quizá ya generen resultados distorsionadores. Por lo tanto, la tasa impositiva óptima en este mundo de segundas opciones probablemente será diferente del impuesto óptimo teórico.⁶ Como suele ocurrir, el diablo está en los detalles.

Dado que intentar definir el impuesto ambiental óptimo probablemente sea una causa perdida, ¿significa esto que los gobiernos deberían abandonar la idea de gravar los "males"? No. Si bien quizá estos impuestos no sean óptimos, pueden cambiar los incentivos de tal manera que mejore el bienestar.

Los gravámenes ambientales y los gravámenes relacionados con el medio ambiente

Dado que el impuesto ambiental puro normalmente no existe, unos parientes cercanos que merece la pena analizar son los gravámenes relacionados con el medio ambiente (ERT, por sus siglas en inglés; véase el cuadro 11.2). Los ERT se definen como "cualquier pago obligatorio al gobierno general, sin contrapartidas, cobrado a partir de bases impositivas consideradas de particular relevancia medioambiental" (OCDE, 2001:15).

Los ERT existen desde hace muchos años, fundamentalmente bajo la forma de impuestos al consumo de combustibles, pero también en formas más sutiles como las tarifas de registro de vehículos motorizados y otras tasas ecológicas, como las tarifas de eliminación de desechos tóxicos y el pago por el uso de bolsas de plástico.⁷ Los ingresos percibidos con los ERT

Cuadro 11.2 Tipos de impuestos relacionados con el medio ambiente

	Principales impuestos	Otros impuestos
Combustible	Impuesto a los hidrocarburos	
Vehículos	Tasa de registro de vehículo motorizado. Impuesto a vehículos motorizados (pago/año). Impuesto de circulación (pago/año).	Impuesto a la importación de vehículos y ruedas, impuesto ferroviario, derechos de seguridad aérea. Impuesto a vehículos de alto consumo. Tarifas de congestión, tasas para entrar en distrito del centro histórico.
Energía	Impuesto al consumo de energía. Tasa de contaminación atmosférica.	Impuestos a la instalación de equipos nucleares. Impuesto a las emisiones de CO ₂ en las actividades de extracción petrolera.
Residuos	Tarifa de embalaje. Tasa de depósito de residuos.	Derechos de importación de ruedas, residuos peligrosos. Impuesto a vertederos y a la incineración de residuos, multas por superar los límites de emisiones de GEI. ^a
Agua	Tasa de contaminación del agua. Impuesto al consumo de agua.	Impuesto a los pesticidas, multas por vertido de aguas residuales, multas por vertidos de petróleo. Impuesto de aguas subterráneas.
Otros	Impuestos a productos químicos que dañan la capa de ozono.	Derechos sobre las materias primas.

Fuente: OCDE (2011).

^a Gases de efecto invernadero.

varían considerablemente entre los países. Por ejemplo, en Europa equivalen a entre un 1,6% y un 4% del producto interno bruto (PIB), o entre un 4,2% y un 10,1% de los ingresos fiscales (datos de 2009). Como contraste, Estados Unidos y Canadá sólo recaudan de los ERT un 4% de la recaudación total, equivalente a aproximadamente el 1% del PIB (OCDE, 2011).

Los niveles de ERT son relativamente persistentes a lo largo del tiempo. La correlación para una muestra de países de los ERT como porcentaje del PIB en 1995 y 2009 es de 0,62. Sólo tres países de la muestra (Costa Rica, Estonia y Turquía) muestran un cambio significativo en sus ERT como porcentaje del PIB en los últimos 15 años.⁸ Sin embargo, los ingresos de los ERT en estos tres países se triplicaron. Esto señala que es posible hacer grandes cambios en poco tiempo cuando los países están dispuestos a emprender ese camino.

La próxima pregunta clave es si estos ERT son eficaces para mejorar la calidad del medio ambiente. A partir de una muestra de 41 países, Miller y Vela (2012) demuestran que los países con ERT más altos como porcentaje del PIB tienden a registrar mayores reducciones de sus niveles de contaminación y un mayor aumento en el uso de recursos renovables. Estos autores han descubierto una correlación positiva entre la mejora de nueve variables de calidad ambiental entre 1995 y 2009 y el nivel inicial de ERT en cada país.⁹

El estado actual de los ERT

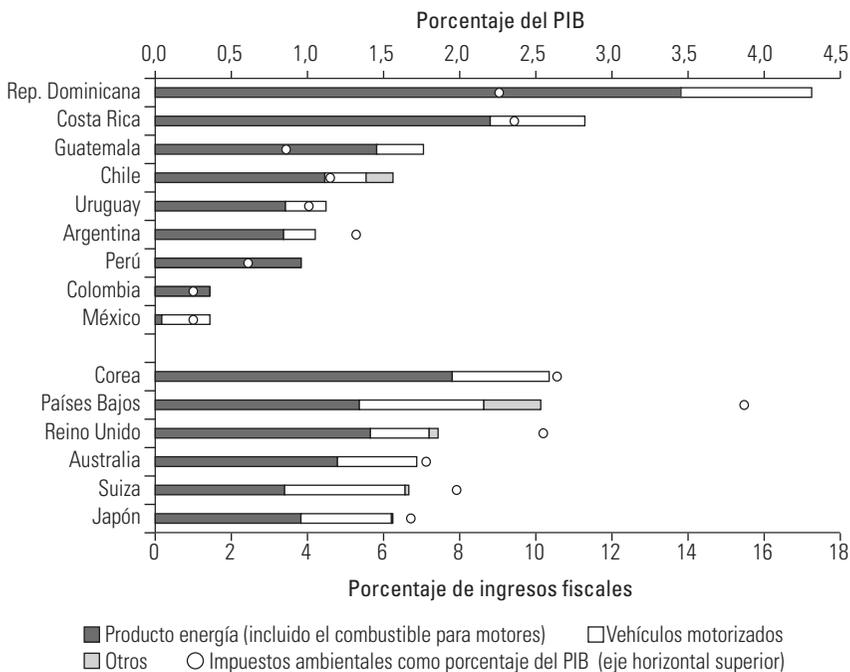
En América Latina los gravámenes relacionados con el medio ambiente han sido históricamente los impuestos especiales a los combustibles o las tasas de los vehículos motorizados. En función de estos instrumentos, algunos países de la región han recaudado hasta el 14% del total de sus ingresos; otros apenas han recaudado algo (OCDE, 2011). Los ingresos como porcentaje del PIB normalmente son más bajos que en Europa, pero no demasiado diferentes de los de otros países desarrollados como Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda (véase el gráfico 11.1).

En la República Dominicana y Guatemala, los ERT representan un alto porcentaje de su modesta carga tributaria. En general, los bajos niveles de ERT señalan que todavía queda un amplio margen para aumentar los ingresos por medio de estos instrumentos. Costa Rica ha liderado el camino en las reformas de los gravámenes ambientales y ha triplicado sus ingresos (véase el recuadro 11.2 para una descripción de los gravámenes ambientales en el Caribe).

Impuestos a los combustibles y tasas de vehículos motorizados

Los precios de los combustibles difieren considerablemente entre países en todo el mundo, y especialmente en América Latina y el Caribe (gráfico 11.2). A pesar de que el precio final de la gasolina es el resultado de la combinación de costos de producción y transporte, rentas de monopolio y diversos impuestos (impuesto al valor agregado [IVA] e impuestos específicos, principalmente), las diferencias se deben sobre todo a los impuestos y las rentas de monopolio: el costo de la gasolina misma no varía tanto. En el caso de los países productores de petróleo, las rentas de monopolio son un subsidio

Gráfico 11.1 Impuestos relacionados con el medio ambiente, 2009 (porcentaje de ingresos fiscales y PIB)



Fuentes: CIAT y CEPAL (2011) y OCDE (2011).

implícito a los carburantes (que pueden considerarse impuestos negativos). Dado que el subsidio fomenta el uso de vehículos, tiende a agravar las externalidades de la contaminación del aire y la congestión en las ciudades.

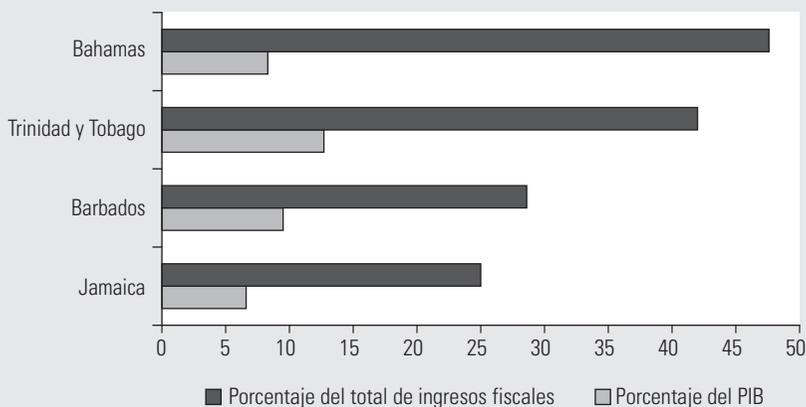
En promedio, los precios de los combustibles en América Latina y el Caribe son relativamente bajos en comparación con otras regiones (con la excepción de América del Norte y Medio Oriente). Sin embargo, hay importantes diferencias dentro de la región. Como lo demuestra el primer panel del gráfico 11.2, los precios en Brasil son básicamente tan altos como el promedio europeo, mientras que Venezuela tiene uno de los precios más bajos de la gasolina en todo el mundo. Se puede sostener que los precios del combustible en Venezuela no interiorizan los costos de la externalidad en absoluto. La prueba de ello la constituyen la congestión crónica y la contaminación del aire en unas cuantas ciudades venezolanas.

Como en la mayoría de los países, los ERT en América Latina fueron originalmente creados para recaudar ingresos con el fin de construir

RECUADRO 11.2. LOS GRAVÁMENES AMBIENTALES EN EL CARIBE

En el Caribe la recaudación tributaria va desde el 17% del PIB en el caso de Bahamas (que no tiene impuesto a la renta), hasta el 33% en el caso de Barbados. Las principales fuentes de ingresos (con la excepción de Bahamas) provienen de los impuestos a la renta, los beneficios y las ganancias de capital, los impuestos sobre bienes y servicios y el comercio internacional. En cambio, en Bahamas los aranceles sobre el comercio internacional generan el 43,3% de los ingresos totales (Banco Mundial, 2012). A partir de una definición similar de los ERT, Attz, Maharaj y Boodhan (2011) observan que los gravámenes ambientales en el Caribe constituyen un porcentaje importante del total de los ingresos fiscales, como se aprecia en el gráfico 11.2.1.

Gráfico 11.2.1 Ingresos fiscales ambientales en países del Caribe



Fuente: Attz, Maharaj y Boodhan (2011).

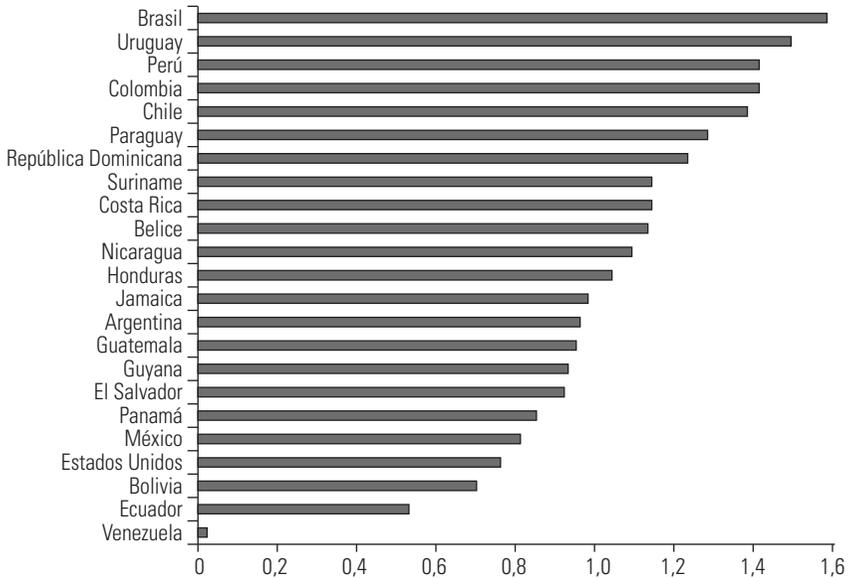
En los países del Caribe muchos de los impuestos no son gravámenes ambientales per se, según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dado que la base impositiva la constituyen fundamentalmente las ganancias, las ventas o los ingresos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Attz, Maharaj y Boodhan (2011).

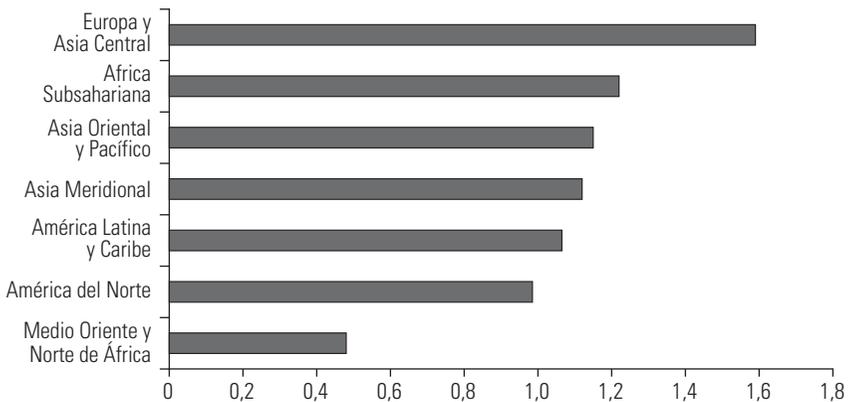
carreteras en lugar de desalentar los daños ambientales. Este patrón es claro en el caso de las tasas de registro de vehículos motorizados, que a menudo se basan en el valor del vehículo, sin ninguna consideración por la contaminación. Por lo tanto, los vehículos más viejos y más contaminantes tienden a tener tasas más bajas en comparación con los vehículos más nuevos y limpios.

Gráfico 11.2 Precio de la gasolina en el surtidor, 2010
(dólares estadounidenses por litro)

a. Países de América Latina



b. Regiones



Fuente: Banco Mundial (2012).

Tarifas de congestión

Las tarifas de congestión conforman otro instrumento con un potencial importante. Se han utilizado como una manera de tratar las externalidades

negativas del tráfico, como las congestiones, los accidentes de tránsito y la contaminación. En términos ideales, los usuarios deberían pagar los costos que imponen a la sociedad cuando utilizan sus vehículos privados. En numerosas ciudades, la mayor congestión, así como los problemas del cambio climático —además del potencial de nuevos ingresos—, ha aumentado el interés por este instrumento (cuadro 11.3)

Singapur fue el primer país que introdujo un peaje electrónico, con las tarifas de congestión (ERP, por sus siglas en inglés). El esquema es una mejora del Acuerdo de permisos por zonas (*Area Licensing Agreement*) adoptado en 1975. Consiste en un sistema de precios para desalentar a los motoristas a desplazarse en horas pico. Las tasas cobradas aumentan progresivamente antes de la hora pico y disminuyen progresivamente después de ella, en un método denominado "precios de congestión". Las tarifas se revisan constantemente para mantener una velocidad adecuada del tránsito. Con la introducción del ERP, el volumen en el flujo del tránsito disminuyó en un 20% en la zona de restricción, la velocidad del tránsito aumentó de 40km/h a 45km/h y se redujo eficazmente la congestión. Los ingresos netos anuales de este sistema ascienden a aproximadamente US\$40 millones. Además de los ingresos adicionales, hay claramente efectos positivos en la calidad del medio ambiente. Se han adoptado esquemas similares en otras ciudades, entre ellas Estocolmo, Milán y Oslo, con impactos positivos en la congestión.

El sistema de Tasa por congestión (*Congestion Charging Scheme*) de Londres ha sido un modelo desde su creación en 2003, y es uno de los sistemas más grandes del mundo. Para lidiar con el problema de la congestión en horas pico, se introdujo una tarifa plana para los vehículos motorizados que entren al centro de Londres, un área de 22 kilómetros cuadrados. *Transport for London*, el organismo del gobierno local encargado del sistema de transporte de dicha ciudad, informa que durante los primeros años después de su introducción, los flujos de tráfico en las zonas de tarificación disminuyeron en un 30%; 60.000 vehículos menos cruzaron la zona de tarificación y la fiabilidad de la duración de los trayectos mejoró en promedio un 30%. Los ingresos netos anuales han llegado a ser de entre US\$160 millones a US\$200 millones al año. Algunos estudios señalan que los cambios relativos en la concentración de la contaminación del aire en las zonas exteriores no pueden asociarse a la introducción del esquema. Algunos críticos sostienen que el sistema sufre de

Cuadro 11.3 Sistemas de tarifas de congestión

	Alemania	Estocolmo	London	Milán	Santiago	Singapur
Tipo de sistema		Cordón	Zonal	Cordón	Equipamiento	Cordón
Alcance	Distancia	Urbano	Urbano	Urbano	Urbano	Urbano
Motivo inicial	Infraestructura	Control congestión, mejora del medio ambiente	Control congestión	Control congestión	Infraestructura, control congestión, contaminación del aire	Control congestión
Volumen de tráfico	n.d.	Reducción de un 22%	Reducción de un 16%	Reducción de un 12% en zona restringida	n.d.	Reducción de entre un 10% y un 15%
Duración de los trayectos	n.d.	Reducción de entre un 33% y un 50%	Reducción de un 40%		Reducción de un 40%	n.d.
Velocidad	n.d.	n.d.	Aumento de entre un 14% y un 21%	Aumento de un 4%	n.d.	Aumento de un 22%
Impactos en los accidentes	n.d.	Reducción de accidentes en un 3%	Reducción de accidentes en un 5%	Reducción de accidentes en un 20,6%	Reducción accidentes en intersecciones	n.d.
Efectos en las emisiones	n.d.	Reducción de un 8,5% en PM10, un 13% en NOx y un 14% en CO ₂	Reducción de 12% en PM10, 12% en NOx y 3% en CO ₂	n.d.	n.d.	n.d.
Ingresos anuales (millones de dólares de EE.UU.)	2.860	105	360	n.d.	n.d.	360
Costos operativos como porcentaje de los ingresos	16%	25%	48%	n.d.	n.d.	7%

Fuente: Anas y Lindsey (2011), Buchanan (2007), Replogle (2006), y Santos (2005).

PM10 = partículas contaminantes cuyo diámetro es menor que 10 micrómetros.

NO_x = óxido de nitrógeno.

CO₂ = dióxido de carbono.

n.d. = no se dispone de datos.

costos operativos muy altos que superan los beneficios económicos y que perjudican al comercio minorista en la zona.

En América Latina la experiencia más próxima a la de Londres es la de Santiago de Chile. A partir de 2004 y 2005, se establecieron peajes urbanos sin paradas en Santiago con un sistema de autopistas urbanas gestionadas por concesionarios privados. Un sofisticado sistema de gestión del tráfico con sensores electrónicos en cada vehículo controla y cobra tarifas basándose en la distancia y la hora del día en que se desplazan todos los vehículos que entran en la autopista. Entre otros objetivos, el sistema pretende disminuir la duración de los trayectos y la contaminación del aire. Este se ha convertido en un modelo de infraestructura avanzada de transporte urbano y ha disminuido en un 40% la duración de los trayectos necesarios para ir de un extremo de la ciudad al otro.

Tarifas de basura y aguas residuales

Tradicionalmente, los gobiernos locales han cobrado tarifas o tasas por la gestión del tratamiento de la basura. En la mayoría de los casos, estas tarifas no han sido establecidas para desalentar la producción de basura sino más bien como una manera de cubrir los costos de la eliminación de la misma. La eliminación de desechos se enfrenta a dos problemas concretos. El primero es el problema "no en mi patio de atrás" (NEMPA),¹⁰ es decir: nadie quiere vivir cerca de las instalaciones de eliminación de desechos, sin importar lo limpias que sean. El segundo problema es cómo fomentar entre la gente el hábito de generar menos desechos.

Recientemente se ha puesto de moda el cobro por el uso de bolsas de plástico. Países (como Irlanda) y ciudades (como Valencia, España) y muchas otras por igual han ordenado que los almacenes y tiendas cobren a los clientes por el uso de bolsas de plástico. Los precios suelen ser bajos. A pesar de que aún no hay un juicio definitivo sobre su impacto, las evaluaciones iniciales señalan que estos instrumentos están contribuyendo a disminuir sustancialmente el uso de bolsas de plástico, como se verá más adelante.

En el marco de los esquemas de reembolso, los consumidores reciben un pequeño reintegro por reciclar botellas de vidrio y de plástico. Este sirve como incentivo para que la gente disminuya los desechos. Estos esquemas han sido utilizados con cierto éxito en diversos países de América Latina y de otras regiones.

Las reformas del impuesto a los combustibles con ribetes ambientales

¿Qué se puede hacer para disminuir los “males” derivados del uso de combustibles en América Latina y el Caribe? Una opción consiste en reformar los impuestos existentes para acercarlos a la tasa impositiva óptima. ¿Cuál es la tasa impositiva óptima? En principio, como sostiene Pigou (1920), es aquella que corresponde al daño marginal ocasionado por las externalidades. Por lo tanto, el impuesto debería incluir todas las externalidades implicadas. En el caso del combustible, los impuestos al uso de vehículos motorizados deberían considerar al menos los efectos de la contaminación del aire en la salud humana, la productividad agrícola, los daños a los edificios y, desde luego, el cambio climático.

Sin embargo, hay otras externalidades relacionadas con el uso de vehículos, a saber: el ruido, la congestión, el deterioro de las carreteras y los accidentes de tráfico. Los impuestos a los combustibles deberían incorporar todos estos efectos. Sin embargo, otras políticas, como las tarifas de congestión, también son viables, y quizá en algunos casos sean más deseables.

Como ya se ha mencionado, un elemento clave que se debe considerar es la interacción del impuesto ambiental con otros elementos en el sistema impositivo y otras políticas ambientales (Goulder, 1995; Parry y Small, 2005). Sin embargo, no hay consenso sobre los supuestos que deben adoptarse para calcular la segunda mejor opción (*second best*) de tasa impositiva óptima (si se tiene en cuenta que hay otros impuestos). Por ejemplo, dos artículos recientes que analizan la segunda mejor opción de tasa impositiva óptima a los combustibles de motores en Estados Unidos y Reino Unido llegan a resultados bastante diferentes.

Parry y Small (2005) desarrollan una fórmula que no sólo incorpora las externalidades (congestión, contaminación del aire y accidentes de tránsito) sino también la interacción con el sistema impositivo. Parry y Small han llegado a la conclusión de que los impuestos a la gasolina en el Reino Unido equivalen a más del doble de la segunda mejor opción de tasa impositiva óptima, mientras que en Estados Unidos la tasa impositiva actual es menos de la mitad de la segunda mejor opción de tasa óptima. Newberry (2004) calcula una tasa impositiva óptima de €0,60/litro de gasolina en el Reino Unido. La tasa en cuestión era bastante cercana a esto en 2006: €0,53/litro.

Cómo acercar los impuestos de los combustibles al valor óptimo

Dos estudios recientes han intentado responder a la pregunta de cuán lejos están los impuestos a los combustibles en los países de América Latina y el Caribe de sus niveles óptimos. Parry y Strand (2012) analizaron los impuestos a los combustibles en Chile para evaluar su nivel óptimo (de segunda opción), siguiendo de cerca la metodología utilizada por Parry y Small (2005). Llegaron a la conclusión de que el impuesto a la gasolina en Chile se situaba aproximadamente un 25% por debajo del impuesto óptimo que ellos habían calculado. En principio, esta conclusión señalaría que los impuestos a la gasolina no están demasiado distanciados del nivel óptimo. Sin embargo, la situación del diésel era muy diferente. Según encontraron estos autores, el impuesto a los combustibles diésel era menos de la mitad del monto óptimo.

Parry y Strand (2012) también descubrieron que la mayoría de los "males" generados por el uso del vehículo podían atribuirse a accidentes de tránsito y a la congestión. Una fracción menor podía atribuirse a problemas de salud debido a la contaminación local, y una fracción aún más pequeña a las emisiones de GEI. Sin embargo, la magnitud de los efectos en la salud es importante. Además, el estudio se centra sólo en los combustibles para el transporte y excluye otras fuentes fundamentales, como las relacionadas con la contaminación de las industrias, la minería y el sector energético. El valor agregado por estos sectores puede ser inferior a los daños ambientales externos, como demuestran Mueller, Mendelsohn y Nordhaus (2011) en el caso de las plantas de generación de energía alimentadas por carbón en Estados Unidos. Estos hallazgos señalan que los gravámenes ambientales también podrían ser deseables para focos puntuales de contaminación.

La principal conclusión es que en Chile hay mucho margen para aumentar los impuestos al combustible diésel —por lo menos— hasta niveles más cercanos al óptimo. Esto incrementaría los ingresos tributarios a la vez que disminuiría la congestión, los accidentes de tránsito y el deterioro de la red vial. Los impuestos más altos también deberían mejorar la calidad del aire, disminuyendo diversas enfermedades del aparato respiratorio, la mortalidad temprana y las bajas de productividad debido a la pérdida de días laborales.

Otras experiencias en la región también demuestran que los impuestos a los diferentes bienes energéticos generalmente no están fijados de manera

óptima. Navajas, Pandeiros y Natale (2012) investigaron este asunto para Argentina, Bolivia y Uruguay en tres sectores: transporte, hogar y usos industriales.¹¹ El estudio llegó a la conclusión de que muy a menudo los impuestos energéticos se fijan en niveles significativamente inferiores a lo que sería necesario para recuperar los costos del daño ambiental asociados con el consumo de energía.

Navajas, Pandeiros y Natale (2012) examinaron tres reformas de los impuestos energéticos para mejorar la eficiencia en Argentina, Bolivia y Uruguay. Su análisis se centró en saber cómo los cambios en los precios de las fuentes de energía influían en los patrones de consumo de las familias y en los ingresos del gobierno. Observaron tanto los efectos directos como indirectos (cambios en el bienestar del hogar debido a cambios en los precios, mejoras en calidad de la salud debido a una menor contaminación del aire). El análisis demostró que los bienes energéticos en los tres países tenían impuestos muy bajos. El monto de los ingresos recaudados y la mejora del bienestar dependen del caso analizado. Por ejemplo, en Uruguay el trabajo señala que los precios de los bienes energéticos deberían aumentar, excepto la gasolina de los vehículos, el combustible de los aviones y la electricidad.¹² Además de mejorar la eficiencia, estas reformas tributarias elevarían los ingresos tributarios en al menos un 20%, entre US\$200 millones y US\$500 millones.

En los otros países los ingresos fiscales por el consumo de energía subirían considerablemente, incluso más que en Uruguay. Los costos ambientales también se reducirían sustancialmente: en torno al 10% en Uruguay y cerca del 30% en Argentina. En todos los casos, la mayoría de los beneficios provienen de cobrar impuestos más altos al sector del transporte, sobre todo al diésel, dado que es el que más contribuye a la contaminación del aire. El estudio indica que las reformas impositivas en el sector energético diseñadas para aumentar la eficiencia pueden mejorar el bienestar en los países estudiados, y a su vez aumentar los ingresos. Además, estos impactos pueden ser importantes.

¿Quién paga los impuestos al combustible y la energía? Impactos distributivos

Cuando se diseñan las reformas tributarias del sector energético, un elemento clave que se debe tener en cuenta es quién se beneficia y quién

pierde. La sabiduría convencional sostiene desde hace mucho tiempo que los impuestos a la energía son regresivos. El argumento es que los pobres destinan una proporción más grande de sus ingresos al consumo, y a bienes energéticos en particular. Sin embargo, esto no es lo que ocurre siempre. Por ejemplo, en Argentina las tarifas subsidiadas de energía han beneficiado principalmente a los hogares urbanos conectados a la red de gas de la ciudad de Buenos Aires, que suelen ser más ricos que los hogares del resto del país.

Navajas, Pandeiros y Natale (2012) estudian los impactos distributivos de las políticas abordadas en la sección anterior y concluyen que las reformas fiscales del sector energético que buscan mejorar la eficiencia tienen efectos distributivos favorables en Uruguay y en Argentina. En Bolivia los resultados son algo diversos: los hogares más pobres tienen pequeños beneficios, mientras que todos los demás hogares tienen pérdidas pequeñas o mínimas. En cualquier caso, las reformas fiscales propuestas no se pueden considerar regresivas.

Como se aprecia en el gráfico 11.3, en Uruguay los beneficios ambientales de los impuestos a la energía siempre son positivos y mucho más grandes para los deciles de ingresos menores. A pesar de que los impactos de los precios en algunos casos anulan parcial o totalmente dichos beneficios, no socavan la naturaleza progresiva de la reforma.

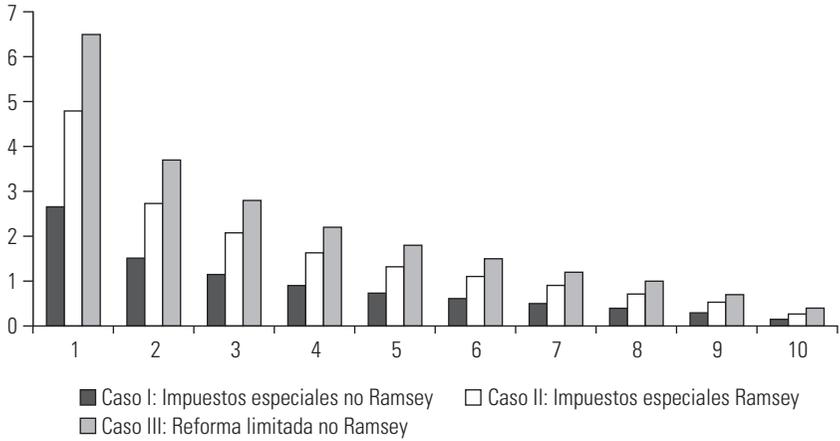
La principal razón del impacto progresivo tiene que ver con mejoras en la salud humana. Estas mejoras son muy importantes, sobre todo para los hogares más pobres, que tienen menos opciones para protegerse de los efectos de la contaminación del aire. También tienen menos recursos para lidiar con los efectos de las enfermedades respiratorias que padecen padres e hijos, que en muchos casos obligan a los primeros a ausentarse del trabajo para recuperar la salud o cuidar de sus familiares.

Impuestos sobre el carbono

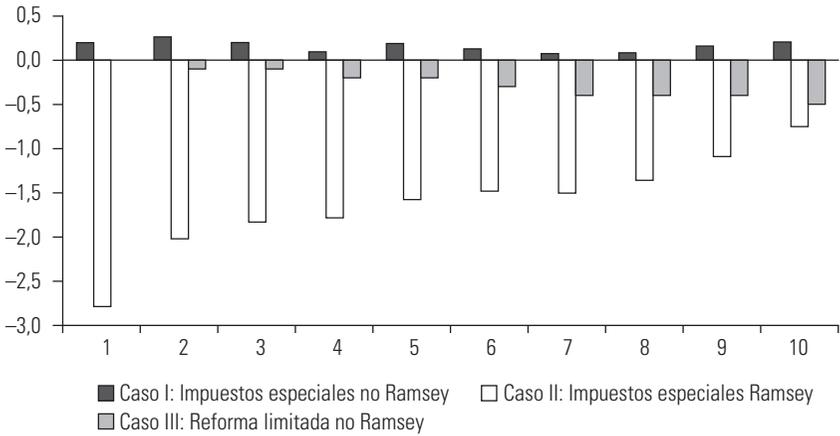
El cambio climático es uno de los desafíos más grandes que la humanidad enfrentará en las próximas décadas. Una manera de mitigar las emisiones de GEI, que son la causa del cambio climático, es imponer impuestos al carbono. El razonamiento para este tipo de impuesto es que establecer un precio para las emisiones de carbono estimulará el desarrollo de

Gráfico 11.3 Impactos distributivos de las reformas del impuesto energético en Uruguay por decil (porcentaje)

a. Beneficios ambientales



b. Impacto del precio



Fuente: Navajas, Panadeiros y Natale (2012).

nuevas tecnologías bajas en carbono, contribuyendo a la solución del problema. Los economistas han promovido los impuestos sobre el carbono durante al menos 25 años. Han discutido acerca del “tamaño” apropiado del impuesto y cómo debería cambiar con el tiempo,¹³ pero la mayoría está de acuerdo en que sería una manera sensata de abordar el desafío del cambio climático.

Los impuestos sobre el carbono ya han sido adoptados en numerosos países, desde Dinamarca, Noruega y Suecia a comienzos de los años noventa, hasta más recientemente Australia, la Columbia Británica en Canadá y la Unión Europea, que hace poco ha impuesto una tarifa al carbono del transporte aéreo. Muchos otros países han estudiado la viabilidad de un impuesto sobre el carbono, entre ellos Estados Unidos. En América Latina, Chile empezó a explorar la posibilidad de introducir un impuesto sobre el carbono como parte de la última ronda de reformas tributarias propuestas a finales de 2011.

Antes de adoptar un impuesto sobre el carbono, es importante entender los efectos que puede tener en diferentes sectores y agentes. Un marco habitualmente usado en la literatura especializada consiste en utilizar modelos de equilibrio general computable (EGC) para este fin. La ventaja de los modelos EGC es que proporcionan una rica representación de la economía de un país, distinguiendo entre diferentes sectores económicos, tipos de trabajadores, hogares, socios comerciales y muchos otros factores. Los modelos EGC también permiten analizar los efectos indirectos o de equilibrio general que generan los impuestos, los que suelen estar ausentes en otros modelos económicos. Dos estudios recientes han utilizado los modelos EGC para analizar el efecto de un impuesto sobre el carbono en los países de América Latina y el Caribe.

Chisari (2012) analiza el efecto de dos esquemas de impuestos sobre el carbono en seis países de América Latina.¹⁴ Los resultados son sorprendentes: en cuatro de los seis países considerados¹⁵ se encuentran efectos sobre el PIB positivos o de muy poca significación, incluso considerando un impuesto sobre el carbono relativamente grande (US\$20 por tonelada de CO₂). En términos de la recaudación tributaria total, las simulaciones muestran pequeños aumentos para Chile y Brasil, pero efectos potenciales muy grandes en Perú, donde los ingresos tributarios podrían aumentar en más de una cuarta parte. Finalmente, las emisiones de carbono tienden a disminuir significativamente en Perú y Brasil, caen algo en Argentina, permanecen prácticamente iguales en Chile y el Salvador y aumentan en Jamaica.

Los resultados en el nivel sectorial son muy diferentes. Por ejemplo, dependiendo del país, la agricultura puede ser un ganador o un perdedor neto. El hecho de que haya sectores perdedores y ganadores pone de relieve la importancia que puede tener la economía política en la adopción del impuesto sobre el carbono.

El modelo usado por Chisari (2012) proporciona una manera útil de analizar los efectos de las políticas en un país. El problema es que los modelos de un solo país no examinan los canales del comercio internacional, que pueden modificar mucho los efectos de un impuesto sobre el carbono. Para superar algunas de las limitaciones de los modelos de un solo país, Giordano y Watanuki (2012) utilizan el modelo INT-ENERGY a fin de analizar los efectos de un impuesto global sobre el carbono en un período de tiempo y un escenario semejante al de Chisari (2012); y además añaden algunas variantes interesantes. Un posible escenario estudia los efectos en América Latina si la OCDE aprobara un impuesto sobre el carbono, sin imponer ningún impuesto ni otras restricciones a las economías de América Latina. El impuesto tendría de todas maneras un impacto en la región a través del canal comercial: habría efectos negativos —aunque pequeños— en todos los países de América Latina.

Otro escenario analiza los efectos globales de las emisiones de CO₂ con un impuesto sobre el carbono uniforme de US\$20 por tonelada, aplicado globalmente. Resulta interesante ver que habría una gran variación de un país a otro en cuanto a la reducción de las emisiones. En América Latina la reducción de emisiones en Argentina, Brasil y Venezuela sería considerable, como también lo muestra Chisari (2012). Las reducciones serían más pequeñas en Chile y Perú. El impacto también sería grande en Estados Unidos.

Los resultados de estos modelos implican que un impuesto sobre el carbono puede ser utilizado como instrumento para reducir las emisiones en América Latina y el Caribe, y que los efectos económicos distan mucho de ser devastadores. Es importante situar estas conclusiones en un contexto: es poco probable que incluso un impuesto sobre el carbono relativamente alto de US\$20 por tonelada de CO₂ emitido reduzca las emisiones a los niveles requeridos para estabilizar las concentraciones de GEI en todo el mundo. Sin embargo, la disyuntiva que quizá los gobiernos de América Latina y el Caribe tengan que enfrentar sea imponer su propio impuesto sobre el carbono o enfrentarse a que sus socios comerciales les impongan aranceles a sus exportaciones por el carbono que han generado. En un fallo reciente, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha permitido este tipo de instrumento. Si los socios comerciales amenazaran con imponer esos aranceles, es muy posible que los gobiernos de América Latina decidieran imponer ellos mismos el gravamen y

así percibir la recaudación, en lugar de enfrentarse a mayores aranceles en el exterior.¹⁶

Las lecciones aprendidas

Los gravámenes ambientales y los impuestos relacionados con el medio ambiente pueden desempeñar un rol fundamental en la mejora de la calidad del medio ambiente. Su principal ventaja es que utilizan el sistema de precios para influir en el comportamiento de consumidores y productores, permitiéndoles interiorizar los costos de los "males" que se están produciendo. Los ERT también pueden ser una manera eficaz de disminuir la contaminación y recaudar ingresos.

¡El objetivo debe ser la eficiencia! Pero la eficiencia es difícil de alcanzar

Quizá la lección más destacada sea recordar que el primer y más importante objetivo de los ERT debe ser mejorar la eficiencia reduciendo la producción de "males" y sus consecuencias. Esto significa que los responsables de las políticas deben destinar recursos a entender y cuantificar los efectos de los ERT. Como se ha mencionado, un impuesto ambiental podría ser eficiente pero sólo cuando se cumplen ciertas condiciones, y estas condiciones varían de un caso al otro. Esto sobresale aún más en el contexto de los países en desarrollo, donde los ERT tienden a ser adoptados con fines distintos de mejorar la eficiencia, lo cual a veces empeora los problemas. Los precios subsidiados de los combustibles constituyen uno de estos casos.

Aún quedan por recoger algunos frutos maduros, sobre todo en relación con los subsidios, y particularmente con los subsidios a la energía. El costo de algunos subsidios incluye no sólo los costos presupuestarios, sino también los costos de los problemas ambientales que generan, sobre todo en el caso de los subsidios a la energía. Por otro lado, los subsidios tienden a beneficiar a los hogares más ricos. Por lo tanto, estos subsidios son económica, social y ambientalmente ineficientes. Por este motivo, durante más de 20 años, la comunidad ambiental internacional ha pedido la eliminación de estos subsidios perversos tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, en forma miope, los poderosos *lobbies* y los

ciudadanos descontentos en muchos casos se han resistido al desmonte de los mismos.

Existe la esperanza de que los países de América Latina eliminen del todo estos subsidios y establezcan un sistema de precios que reconozca y ponga un valor a las externalidades, de manera que mejore la eficiencia económica y la calidad del medio ambiente, optimizándose de paso la distribución del ingreso.

Los gravámenes relacionados con el medio ambiente no son el único instrumento para disminuir los “males” ambientales

Una segunda lección clave es recordar que los ERT conforman sólo uno de los instrumentos en la caja de herramientas para abordar las externalidades ambientales negativas. Para enfrentar eficazmente las externalidades ambientales negativas. Para enfrentar eficazmente las externalidades ambientales negativas pueden requerirse distintos instrumentos para diferentes problemas. Es posible que los gobiernos favorezcan los impuestos debido a su potencial para recaudar ingresos. Es posible que a los economistas les parezca bien porque cambian los incentivos. Sin embargo, en muchos casos en que se tienen en cuenta los costos de cumplimiento y los costos administrativos, puede que sea más deseable establecer controles y normas específicas más baratas de implementar.

Por otro lado, al tratar la implementación de los ERT, los estudios deberían reconocer e incorporar el hecho de que los ERT a menudo interactúan con otras políticas, y que recaudar impuestos también tiene un costo. Es probable que esto modifique la tasa impositiva óptima. Estas consideraciones deberían tomarse en cuenta para evitar interacciones perjudiciales, la doble imposición o los impuestos menos que óptimos que no interiorizan plenamente los costos de la contaminación. De otra manera, puede ocurrir que el resultado final sea más dañino que beneficioso.

El futuro de los gravámenes ambientales

Como se ha señalado, hay evidencia de que los países que cobran ERT han mejorado la calidad de su medio ambiente en los últimos 15 años. Sin embargo, aumentar la recaudación tributaria a partir de los ERT no es una tarea fácil. Mirando hacia el futuro, quizás haya algunos casos en los

que los ERT puedan incrementar los ingresos, pero el objetivo de estos impuestos debe ser elevar el bienestar a través de una mejor calidad del medio ambiente.

Impuestos globales sobre el carbono

Hoy en día el problema ambiental global más urgente es el cambio climático, un cambio que será difícil de solucionar bajo cualquier circunstancia (PICC, 2007). Los niveles actuales y la dinámica de la concentración de las emisiones de GEI a la atmósfera apuntan hacia un aumento de la temperatura global de casi 2° C. Para evitar un mayor incremento se requieren la colaboración, la coordinación y la participación de la mayoría de los países. La mayor parte del aumento de las emisiones de GEI reciente y esperado en el futuro provendrá del mundo en desarrollo.

Un impuesto global sobre el carbono tiene el potencial de solucionar algunos de los problemas, dado que generará ingresos para los gobiernos y, a la vez, puede contribuir a solucionar el problema de coordinación si se acuerda una tasa uniforme. Además, esto se puede lograr progresivamente, como lo demuestran las experiencias de Australia y de la Columbia Británica. Como se ha observado en Australia, se pueden utilizar los impuestos sobre el carbono como un paso inicial para crear un sistema de permiso de mercado, dado que el impuesto al carbono en su etapa inicial actúa como un precio que es observado por ciertos agentes, generando así la información requerida para establecer un sistema de permisos.

En cualquier circunstancia, los impuestos sobre el carbono deberían considerarse como parte del menú de soluciones, dado que tienen el potencial para recaudar ingresos y reducir las emisiones. También se pueden utilizar los ingresos para efectuar transferencias a países en desarrollo, y así disminuir el costo de mitigación de las emisiones de GEI en esos países.

Los precios de la "congestión real" y el GPS

La solución de los problemas de congestión en los entornos urbanos no es en absoluto una tarea fácil. Como lo demuestran los ejemplos mencionados en este capítulo, los programas de tarifas de congestión parecen ser eficaces para reducir el problema del tránsito y otros problemas ambientales. Desde luego, los usuarios necesitarán buenas alternativas de transporte

para no utilizar sus propios vehículos en horas pico. Sin embargo, como han demostrado los casos de Londres y Singapur, los recursos de estos programas también pueden ser utilizados para mejorar el transporte público.

Con la llegada de vehículos más nuevos con sistemas de GPS incorporados, las ciudades ya están experimentando con tarifas según la distancia recorrida, la velocidad media de los vehículos y otras consideraciones. A medida que estos mecanismos se masifican, tienen el potencial de convertirse en un sistema de precios en tiempo real, que pueden servir para otros propósitos, como controlar la congestión y quizá también los niveles de ozono y partículas en el aire.

Los peajes según peso y distancia de los camiones son otro instrumento que se está usando ya en Europa y otros lugares para cobrar a los camiones según la distancia que recorren y el peso que transportan. De la misma manera, los sistemas de satélites permiten cobrar por distancia recorrida. Los vehículos se equipan con unidades incorporadas que registran los kilómetros que después serán cobrados a los usuarios, en forma mensual. Este tipo de sistemas se ha implantado en los peajes de los camiones en Alemania y otros países europeos. En los Países Bajos se ha propuesto un mecanismo vinculado a los patrones de conducción real más que a la propiedad de un coche. Con este mecanismo, denominado tarifa diferencial por distancia, los propietarios de los automóviles pueden pagar por usar la infraestructura vial, en lugar de pagar un impuesto por ser dueños de un vehículo (Mahendra, 2008).

Las experiencias en todo el mundo señalan que las tarifas de congestión han sido un instrumento adecuado para disminuir la congestión cambiando el comportamiento. Numerosos análisis de costo-beneficio subrayan que los beneficios —menor congestión, mejor funcionamiento del transporte público, aumento de los ingresos y mejoras ambientales— superan el costo de la implementación. Por lo tanto, las tarifas de congestión tienen un buen potencial para gestionar la congestión de una manera económicamente eficiente.

Sin embargo, se deben superar numerosos desafíos para que dichas tarifas se adopten de manera generalizada, sobre todo en los países en desarrollo. La necesidad de una masa crítica de vehículos con GPS, la infraestructura y las instituciones que cobren efectivamente por el uso del vehículo son elementos necesarios que deben cumplirse. En una región donde evitar el pago de tasas y recargos sigue siendo una costumbre, puede

que transcurra algún tiempo antes de que este enfoque se convierta en una realidad.

Tarifas diferenciales y otros "empujones" para reducir la basura

Hay muchos lugares en el mundo desarrollado donde las tarifas de basura se diferencian según la cantidad de basura generada. Algunas ciudades tienen sistemas que cobran diferentes tarifas basándose en el tamaño de los recipientes de basura. Los hogares pueden escoger entre diferentes tamaños de recipientes de basura, pagando tarifas más altas por la recolección de recipientes más grandes. Este sistema contribuye eficazmente a interiorizar el costo del tratamiento de la basura, pues alienta a los hogares a disminuir su producción de basura.

Otro sector donde se han realizado esfuerzos para cambiar el comportamiento con el fin de producir menos basura contaminante es en el uso de bolsas de plástico. Estas bolsas atascan los sistemas de drenaje, pueden provocar inundaciones y son peligrosas para los peces y la fauna. Durante muchos años las ciudades han gastado enormes recursos limpiando las bolsas de plástico en los sistemas de drenaje. Se ha intentado distribuir bolsas reutilizables gratis u ofrecer descuentos a los compradores que emplean bolsas reutilizables, en lugar de las bolsas de plástico. Nada de esto cambió sustancialmente el consumo de bolsas de plástico, hasta que se le puso un precio. La evidencia preliminar demuestra que el efecto de cobrar US\$0,05 por bolsa o aún menos, es sustancial. Por ejemplo, en el condado de Montgomery, Maryland, el consumo de bolsas de plástico se redujo a la mitad cuando las tarifas entraron en vigor. Los efectos han sido semejantes en ciudades de España, como Valencia, y en algunas ciudades latinoamericanas, como Buenos Aires. Estos ejemplos demuestran el potencial que tiene un pequeño empujón, como lo es una modesta tarifa o recargo, para cambiar el comportamiento y las normas sociales.

Para resumir, como lo demuestran los numerosos ejemplos y estudios mencionados en este capítulo, los impuestos a los "males" merecen formar parte del menú de políticas para mejorar la calidad del medio ambiente, para recaudar ingresos, mejorar la eficiencia y, quizás, incluso cambiar las normas sociales y el comportamiento.

Notas

- ¹ Una tercera categoría que ha sido introducida recientemente es la política de comportamiento/información. Véase, por ejemplo, Shogren y Taylor (2008) para un estudio de la economía del comportamiento en el contexto de las políticas del medio ambiente; Thaler y Sunstein (2008), para los cambios en el comportamiento de los roles mediante incentivos; y Weber, Arpi y Carrigan (2011) sobre el rol de la información en el funcionamiento de las políticas.
- ² Esto se consigue equiparando los beneficios marginales y los costos marginales de la disminución, lo cual equivale a fijar el impuesto para que sea igual al daño marginal.
- ³ Algunos autores sostienen que a medida que las economías crecen, los consumidores cambian su demanda de bienes sucios a bienes más limpios; por lo tanto, interviene la curva ambiental de Kuznets. Sin embargo, el motivo más probable del cambio en los patrones de consumo es que hay más regulación, lo cual cambia los precios relativos. Por lo tanto, no es cierto que los consumidores demanden independientemente bienes más limpios; más bien, demandan más regulaciones, lo cual reduce el precio relativo de los bienes más limpios. Esto genera una relación de “U” invertida entre la calidad del medio ambiente y el ingreso per cápita.
- ⁴ La hipótesis del doble dividendo sostiene básicamente que una reforma de impuestos verdes se puede lograr a casi cero costo social para la economía si va acompañada de la reducción de otros impuestos de efectos distorsionadores. Goulder (1994) resume el concepto básico, a saber: que eliminar o reducir los impuestos ineficientes aumenta la actividad económica. Por lo tanto, el efecto de un impuesto ambiental en el bienestar económico puede ser positivo y producir un doble dividendo. El primero es la mejor calidad del medio ambiente. El segundo es una mayor actividad económica.
- ⁵ En teoría, esto se puede corregir compensando al que pierde con las políticas. Sin embargo, ya que los costos de transacción tienden a ser altos, esto tiende a no ocurrir.
- ⁶ Bovenberg y De Mooij (1994) y Bovenberg y Goulder (1996) demuestran que la tasa impositiva óptima en Estados Unidos debería ser más baja

que el daño ambiental marginal, o impuesto pigouviano, teniendo en cuenta estas consideraciones.

- 7 Sin embargo, excepto unos pocos casos, como Bélgica, Dinamarca, Estonia, Hungría y Países Bajos, casi todos los ingresos del gobierno provienen de los impuestos a productos energéticos o tasas de vehículos motorizados.
- 8 Si se suprimen estos tres casos, la correlación aumenta hasta 0,86.
- 9 Las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) per cápita y las emisiones de material particulado (PM-10), la contaminación del agua, el aumento del consumo de combustibles fósiles y la producción de electricidad a partir de recursos fósiles tienen una correlación negativa con el nivel inicial de ERT. Simultáneamente, el uso de energías renovables como porcentaje del total de energía, sobre todo en la producción eléctrica, y el porcentaje del área de cobertura de los bosques, aumentó más en países con altos ERT.
- 10 O, en inglés, *not in my backyard* (NIMBY).
- 11 El estudio analiza 18 combustibles diferentes, entre ellos, la gasolina, el diésel y el combustible del transporte aeronáutico; LPG, el gas natural, el keroseno y la electricidad del consumo de los hogares y de uso industrial, además del petróleo pesado de uso industrial.
- 12 El análisis no distingue el método por el cual se genera electricidad; se supone que la fuente de generación es fija.
- 13 Por ejemplo, Nordhaus (2009) ha propuesto un impuesto inicial bajo que aumenta con el tiempo, mientras que Weitzman (2009) ha propuesto un impuesto inicial muy alto con una curva más plana. Williams III (2010) llega a la conclusión de que el esquema impositivo óptimo probablemente sea plano en lugar de ascendente.
- 14 Los países son: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Jamaica y Perú. La matriz de contabilidad social para cada país se elaboró a partir de los datos locales disponibles, teniendo en cuenta las diferencias en las economías de cada país.
- 15 Los únicos países afectados negativamente son Argentina y Brasil.
- 16 Además, como demuestran Fernández y Miller (2011), puede que sea óptimo para los países anunciar los impuestos sobre el carbono con antelación para disminuir la incertidumbre de las políticas y, por lo tanto, evitar invertir en tecnologías sucias en ciertos sectores.

Referencias

- Anas, A. y R. Lindsey. 2011. "Reducing Urban Road Transportation Externalities: Road Pricing in Theory and in Practice." *Review of Environmental Economics and Policy*, 5(1): 66–88.
- Atkinson, R. W., B. Barratt, B. Armstrong et al. 2009. "The Impact of the Congestion Charging Scheme on Ambient Air Pollution Concentrations in London." *Atmospheric Environment*, 43(34): 5493–5500 (noviembre).
- Attzs, M., M. Maharaj y G. Boodhan. 2011. "Survey and Assessment of Environmental Taxes in the Caribbean." Trabajo encomendado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Trinidad: The Sustainable Economic Development Unit (SEDU) and The University of West Indies.
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>,
- Bovenberg, L. y R. U. De Mooij. 1994. "Environmental Taxes and Labor-Market Distortions." *European Journal of Political Economy*, 10(4): 655–683 (diciembre).
- Bovenberg, L. y Goulder, L. H. 1996. "Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes: General-Equilibrium Analyses." *American Economic Review*, 86(4):985–1000 (septiembre).
- Buchanan, M. 2007. "Road Pricing Lessons-the Experience to Date." *Traffic Engineering and Control*, Vol. 48(5):217–223.
- Chisari, O. 2012. "Climate Change Shocks and Policies: A Recursive Dynamic CGE Model for Argentina, Brazil, Chile, El Salvador, Jamaica and Peru." Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID. De próxima publicación.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2011. *Estadísticas tributarias de América Latina, 1990–2009*. París: OCDE.
- Fernández, J. y S. Miller. 2011. "When Should Developing Countries Announce Their Climate Policy?" Serie de documentos de trabajo del BID Nro. IDB-WP-281. Washington, D.C.: BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe.

- Giordano, P. y M. Watanuki. 2012. "A Global Carbon Tax on Climate Change: Policy Implications for Latin America. Ponencia presentada en la 15ª Conferencia Anual de Análisis Económico Global." Global Trade Analysis Project. Documento mimeografiado.
- Goulder, L. 1994. "Environmental Taxation and the «Double Dividend»: A Readers Guide." Documento de trabajo del NBER Nro. 4896. Cambridge, MA: NBER.
- Goulder, L. 1995. "Effects of Carbon Taxes in an Economy with Prior Tax Distortions: An Intertemporal General Equilibrium Analysis." *Journal of Environmental Economics and Management*, 29(3): 271-297 (noviembre).
- Icefi (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) - IARNA (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente). 2012. *Assessing Water Related Economic Instruments in Central America*. Ciudad de Guatemala: Icefi-IARNA.
- Mahendra, A. 2008. "Institutional Perspectives on Road Pricing: Essays on Implementation, Response, and Adaptation." Tesis doctoral sin publicar. Cambridge, MA: MIT, Department of Urban Studies and Planning, Disponible en <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/45155/317408656.pdf?sequence=1>. (Consultado en julio de 2012.)
- Miller, S. y M. Vela. 2012. "Are Environmentally Related Taxes Effective in Reducing Pollution?" Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Mueller, N., R. Mendelsohn y W. Nordhaus. 2011. Environmental Accounting for Pollution in the US Economy. *American Economic Review*, 101 (agosto): 1649-675. Disponible en <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.5.1649>.
- Navajas, F., M. Panadeiros y O. Natale. 2012. "Environmentally Related Energy Taxes in Argentina, Bolivia and Uruguay." Documento de trabajo Nro. 351. Washington, D.C.: BID.
- Newberry, D. M. 2004. "Road User and Congestion Charges." En: S. Cnosson (ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Nordhaus, W. D. 2009. "An Analysis of the Dismal Theorem (1686)." Informe técnico. New Haven, CT: Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.
- Oates, W. E. y P. Portney. 2003. "The Political Economy of Environmental Policy." En: K. G. Mäler y J. R. Vincent (eds.), *Handbook of Environmental Economics*. Volumen 1. Ámsterdam: Elsevier.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2001. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies*. París: OCDE.
- . 2011. *OECD/EAA Database on Instruments Used for Environmental Policy and Natural Resources Management*. París: OCDE.
- Olszewski, P. y L. Xie. 2005. “Modeling the Effects of Road Pricing on Traffic in Singapore.” *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 39(7–9): 755–72.
- Parry, I. y K. Small. 2005. “Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?” *American Economic Review*, 95(4): 1276–1289.
- Parry, I. y J. Strand. 2012. “International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile.” *Environment and Development Economics*, 17(2) abril: 127–144.
- PICC (Panel Intergubernamental del Cambio Climático). 2007. Cuarto informe de evaluación: cambio climático 2007. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Pigou, A. C. 1920. *The Economics of Welfare*. Londres: Macmillan.
- Replogle, M. 2006. “Road Pricing and Congestion Charging. Experiences Opportunities, Motivation.” Presentado en la sesión previa a la reunión de BAQ. Environmental Defense and the Institute for Transportation and Development Policy, 12 de diciembre.
- Revesz, R. y R. Stavins. 2007. “Environmental Law.” En: A. M. Polinsky y S. Shavell (eds.), *Handbook of Law and Economics*. Volumen 1. Ámsterdam: Elsevier.
- Santos, G. 2005. “Urban Congestion Charging: A Comparison between London and Singapore.” *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, Vol 25 (5).
- Shogren, J. y L. Taylor. 2008. “On Behavioral-Environmental Economics.” *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(1): 26–44
- Thaler, R. y C. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Watanuki, M. y P. Giordano. 2012. “A Global Carbon Tax on Climate Change: Policy Implications for Latin America.” Ponencia presentada en la 15ª Conferencia Anual de Análisis Económico Global.
- Weber, E., E. Arpi y A. Carrigan. 2011. “From Here to There: A Creative Guide to Making Public Transport the Way to Go.” Washington, D.C.: World Resources Institute. Disponible en <http://www.wri.org/stories/2011/05/>

here-there-creative-guide-making-public-transport-way-go. (Consultado en agosto de 2012.)

Weitzman, M. L. 2009. "On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change." *The Review of Economics and Statistics*, 91(1):1-19.

Williams III, R.C. 2010. "Setting the Initial Time Profile of Climate Policy: The Economics of Environmental Policy Phase-Ins." Documento de trabajo del NBER Nro. 16120. Cambridge, MA.: NBER.

12 Impuestos heterodoxos: lo bueno, lo malo y lo feo

Diversas innovaciones en el diseño de algunos impuestos, las cuales se analizan en otros capítulos de este libro, demuestran que los moldes de un buen impuesto no tienen por qué ser importados de los países desarrollados. Pero esto no significa que todo nuevo impuesto sea bueno, ni tampoco que haya una lista negra de malos impuestos. Como siempre ocurre en materia tributaria, significa más bien que adoptar un impuesto implica un compromiso entre unos objetivos y otros, pues no se trata simplemente de recaudar más, sino también de tener presentes los efectos —favorables y desfavorables— que pueden tener los impuestos sobre diversas dimensiones del desarrollo, como la eficiencia, la equidad, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad ambiental.

En este capítulo se analizan las experiencias latinoamericanas con cuatro impuestos no convencionales: i) a las transacciones bancarias; ii) a las exportaciones del sector primario; iii) a la renta mínima (sustitutivo del impuesto a la renta), y iv) los regímenes simplificados para las pequeñas y medianas empresas (PyME) y pequeños contribuyentes.

En el corto plazo, algunos de estos impuestos pueden ser mecanismos expeditos de recaudación, pero no son instrumentos apropiados para promover la eficiencia, la equidad ni la estabilidad y pueden incluso erosionar la solidez del resto del sistema tributario. Diversos países han establecido impuestos a las transacciones bancarias por su capacidad recaudatoria, para descubrir más adelante que dicha capacidad disminuye con el tiempo a medida que las empresas y los consumidores encuentran mecanismos de elusión, con resultados nocivos para la recaudación de otros impuestos. De forma semejante, los impuestos a las exportaciones de productos primarios que se han introducido para captar una renta económica

extraordinaria (producida, por ejemplo, por una devaluación masiva de la moneda local) han generado efectos negativos para la estabilidad del sistema tributario, para las inversiones privadas y la actividad económica. Por su parte, tanto los impuestos mínimos a la renta como los regímenes simplificados para las PyME y los pequeños contribuyentes son realmente mecanismos alternativos de gestión tributaria que intentan subsanar las limitaciones de la administración tributaria y la baja capacidad administrativa de muchos contribuyentes. De todos modos, su recaudación se erodea con el transcurso de su vigencia.

Sin embargo, sería iluso pretender que estos impuestos heterodoxos desaparecerán de la noche a la mañana. Es más razonable preguntarse qué aspectos de su diseño y administración pueden modificarse para mitigar sus efectos negativos y, cuando ello no sea factible, qué estrategias deben seguirse para desmontarlos en plazos razonables.

Los impuestos a las transacciones bancarias

Pueden distinguirse tres tipos de impuestos a las transacciones financieras.¹ El más común es el impuesto a las transacciones bancarias, que se aplica sobre los débitos y/o créditos en las cuentas bancarias y que, por lo general, grava la liquidación de cheques, los retiros de efectivo a través de cajeros automáticos y ventanillas, y en ocasiones las emisiones bancarias de tarjetas de crédito.² Una segunda modalidad es el impuesto a las transacciones de valores, que fue inicialmente propuesto por Keynes en su *Teoría general* (1936) con el objeto de reducir las especulaciones desestabilizadoras en el mercado accionario. Por último, está el impuesto a las transacciones cambiarias y operaciones derivadas —futuros, opciones y *swaps*— cuyo objeto es desalentar los movimientos internacionales de capital de carácter especulativo.³ Esta sección se ocupa solamente del impuesto a las transacciones bancarias, que varios países de América Latina y el Caribe⁴ han adoptado en distintas ocasiones en las últimas décadas,⁵ especialmente como un recurso expedito (usualmente transitorio) de recaudación tributaria (cuadro 12.1).

En la actualidad, seis países cuentan con impuestos a las transacciones bancarias, que pueden agruparse así, según los hechos imponderables alcanzados: i) Colombia y República Dominicana gravan los débitos de

Cuadro 12.1 Recaudación del impuesto a las transacciones bancarias, países seleccionados de América Latina, 2000-10

	Año	Tasa efectiva del impuesto (en porcentaje)	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación tributaria total
Argentina	2010	1,20	1,9	5,5
Bolivia	2010	0,30	0,3	1,1
Brasil ^a	2007	0,30	0,7	2,1
Colombia	2010	0,40	0,6	2,7
Chile ^b	2008	\$155 por cheque	0,2	0,7
Ecuador ^a	2000	1,60	2,0	11,4
México ^c	2010	3,00	0,1	0,5
Perú	2010	0,10	0,2	1,1
República Dominicana	2010	0,15	0,2	1,3
Uruguay ^{a,d}	2006	0,01 y 2,0	0,2	0,8
Venezuela ^a	2008	1,50	0,9	3,6

Fuente: Elaboración propia, con base en varias fuentes (Baca-Campodónico, Mello y Kirilenko, 2006; BID y CIAT, 2012; Coelho, 2009; MPF, 2012; Sunat, 2012 y Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, 2012).

^a Derogado.

^b Creado en 1980 como un impuesto por cheque y giros de cajeros automáticos que fue derogado en 2008.

^c El impuesto sobre los débitos en efectivo aplica una tasa del 3% sobre el excedente del monto exento de pago.

^d La tasa de 0,01% aplicaba a créditos de prefinanciación de exportaciones; la tasa de 2% al resto de activos gravados.

las transacciones realizadas en los bancos; ii) Argentina, Bolivia, y Perú aplican el impuestos a los débitos y/o créditos en las cuentas corrientes y otras operaciones del sistema financiero (González, 2009);⁶ y iii) México grava solamente los depósitos en efectivo, con el fin de promover el uso de cheques y transferencias bancarias. Aparte de estas tres categorías que rigen actualmente, República Dominicana entre 2011 y 2013 y Uruguay entre 1988 y 2007 establecieron gravámenes a los activos (créditos e inversiones) de las entidades financieras (incluidos los bancos), y Chile aplicó entre 1980 y 2008 un impuesto de monto específico por transacción a los cheques y giros de cajeros automáticos.

Parece tan fácil

La facilidad administrativa, la escasa oposición popular y el potencial de recaudación en el corto plazo son las principales virtudes de los impuestos a las transacciones bancarias (González, 2009). Puesto que los bancos

se ocupan de la recolección, los costos de recaudación para la administración tributaria son menores que los de los demás tributos (Coelho, Ebrill y Summers, 2001). Tienen la ventaja adicional de que alcanzan indirectamente a aquellos ingresos que no son captados por el sistema tributario tradicional (se ha calculado que en Colombia, por ejemplo, aproximadamente uno de cada cinco pesos recaudados por este impuesto provienen de actividades ilegales) (Coelho, Ebrill y Summers, 2001).

El impuesto a las transacciones bancarias logra más rendimiento en países que tienen mercados financieros profundos y elevadas tasas de inflación, puesto que en estas circunstancias resulta más costoso para las empresas y los individuos utilizar canales alternativos para realizar las transacciones y mantener los ahorros (Baca-Campodónico, de Mello y Kirilenko, 2006).

Desde el punto de vista de la administración tributaria, gravar las transacciones bancarias tiene además la ventaja de que facilita la obtención de información protegida por el secreto bancario, lo que a su vez permite detectar posibles evasores fiscales, como ha ocurrido en Brasil y Perú.⁷ En México, el impuesto sobre los depósitos en efectivo (IDE), cuyo objetivo es establecer un control efectivo al lavado de dinero, ha contribuido a contener la evasión fiscal, al facilitar auditorías y la actualización del registro de contribuyentes (OCDE, 2011).

Pero es nocivo

A pesar de sus aparentes virtudes, el impuesto a las transacciones bancarias es un recurso que debe usarse con cautela, pues a la larga puede resultar nocivo para la eficiencia económica, ya que propicia la desintermediación financiera, induce a las empresas a integrarse verticalmente (para interiorizar transacciones que de otra forma serían gravadas) y lleva a encarecer la producción de bienes complejos, ya que esta requiere más etapas (Albuquerque, 2006; Arbeláez, Burman y Zuluaga, 2002).

El hecho de que la productividad del impuesto a las transacciones bancarias sea mucho menor cuando se establecen tasas altas y tienda a caer con el paso del tiempo, como se muestra en el gráfico 12.1, sugiere que estos efectos nocivos constituyen una realidad (Baca-Campodónico, Mello y Kirilenko, 2006; Coelho, 2009).

productores e intermediarios en la comercialización de alimentos (con costos que se trasladan al consumidor final). También puede ser el caso de las clases medias que tienen algunos servicios bancarios simples, como cuentas de ahorro y tarjetas de débito.

Esto sugiere que algunos aspectos del diseño del impuesto pueden moderar sus efectos nocivos. Las exenciones sobre ciertos débitos —transferencias entre cuentas del mismo individuo en la misma entidad financiera o depósitos de pagos de la nómina— pueden disminuir la “piramidación” del impuesto. También pueden aplicarse exenciones o alícuotas diferenciales sobre las actividades con mayor movimiento financiero con el fin de reducir el perjuicio a las mismas (González, 2009). Asimismo, existe la posibilidad de acreditar el pago de este impuesto contra otras obligaciones tributarias (por ejemplo, el impuesto al valor agregado [IVA], el impuesto a la renta o las contribuciones a la seguridad social), práctica que sólo México usa en la actualidad (acreditando el IDE contra el impuesto a la renta).

No obstante, estos paliativos no pueden evitar el principal problema del impuesto a las transacciones bancarias, que es su tendencia a la erosión, con las consecuencias implícitas sobre la intermediación financiera y la eficiencia. Por consiguiente, su utilización sólo puede justificarse como recurso excepcional de recaudación, en forma transitoria y con una baja alícuota (Kirilenko y Summers, 2003).

Los impuestos a las exportaciones del sector primario

Los gravámenes al comercio exterior son tan antiguos como la existencia del mismo comercio. Pero la teoría económica y la experiencia histórica han demostrado que son preferibles otros métodos de imposición, por lo cual tanto los aranceles a las importaciones como los impuestos a las exportaciones se han ido eliminando gradualmente. Los impuestos a las exportaciones, que fueron comunes en el pasado, existen en la actualidad en unos pocos países que lo emplean para captar las rentas de producción de algunos productos básicos (*commodities*) y/o para aprovechar fiscalmente depreciaciones pronunciadas de sus monedas.

Después de haber caído en desuso, los impuestos a las exportaciones resurgieron en diversos países dependientes de los productos básicos a mediados de la década del 2000 debido al alza extraordinaria que tuvieron

los precios de esos productos (cuadro 12.2). En América Latina, Argentina se adelantó a estas tendencias, al introducir gravámenes a las exportaciones luego del colapso del régimen de “convertibilidad” con los objetivos de recuperar la solvencia fiscal y moderar los impactos distributivos de la

Cuadro 12.2 Impuestos sobre las exportaciones del sector primario en países seleccionados, 2010

Países	Productos	Alícuotas
Argentina	Soja	35%
	Maíz	25%
	Trigo	28%
	Aceite y harina de soja	32%
	Biodiésel	20%
	Biodiésel de soja	2,5%
	Etanol de azúcar y maíz	1%
	Productos agropecuarios de economías regionales	5% a 10%
	Hidrocarburos y sus derivados	Calculados mediante fórmula que tiene en cuenta precio internacional y precio de referencia
	Productos no especificados	5%
Bielorrusia	Fertilizantes de potasio	€75 por tonelada
	Trigo y morcajo	40%
Camboya	Arroz blanco	n.d.
China	Fertilizantes	n.d.
	Trigo, trigo sarraceno, cebada, avena, harinas de arroz y soja, harina de trigo, sorgo, mijo, trigo y arroz	20% (trigo, trigo sarraceno, cebada y avena); 10% (harinas de arroz y soja); 8% (harina de trigo); 5% (sorgo y mijo); y 3% (trigo y arroz)
	Arrabio no aleado	25%
	Gas de hulla, gas de agua, gas pobre y gases similares, excepto el gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	1%
	Mineral de níquel y sus concentrados	15%
	Polisilicio de alta pureza, de peso inferior al 99,99% de silicio	2%
		Arroz roto	US$18 por tonelada
India	Arroz basmati superior	US\$200 por tonelada
Indonesia	Cueros y pieles crudos	15%
	Aceite crudo de palma	3%

Fuente: Elaboración propia con base en Sharma (2011), Bouët y Debucquet (2010) y Mecon (2012).
n.d. = no se dispone de datos.

devaluación. Entre 2002 y 2011 los ingresos provenientes de los impuestos a las exportaciones en Argentina representaron en promedio casi el 9% de la recaudación total y el 3% del producto interno bruto (PIB).

El caso más justificable de un impuesto a la exportación se presenta cuando el país tiene poder de monopolio en el mercado internacional de un bien o servicio, lo que le permite utilizar el impuesto para reducir su oferta y mejorar su precio de exportación. Sin embargo, en la práctica rara vez hay algún país que goce de tal poder de mercado. Las razones por las que existen estos impuestos en algunos países residen, más bien, en recaudar recursos fácilmente o en aislar los precios locales de los precios externos de productos que son exportados.

El objetivo de recaudación resulta favorecido por la relativa facilidad de administración del tributo y su bajo costo de recaudación.¹⁰ El impuesto es especialmente atractivo para el fisco cuando algunas exportaciones gozan de rentas extraordinarias provenientes de los altos precios en el mercado internacional y/o de fuertes devaluaciones cambiarias.

Por su parte, el propósito de limitar la transmisión de los altos precios externos de los productos exportados al mercado interno tiene sentido cuando se trata de productos con peso considerable en la canasta de consumo, de forma que pueda lograrse una mejora en el ingreso real de los consumidores.¹¹ Por supuesto, ello ocurre a costa de reducir los ingresos de los productores, con efectos potenciales sobre sus decisiones de inversión y producción. En la medida en que esta tributación disminuya la rentabilidad esperada por parte de los productores, generará incentivos para reorientar los recursos productivos hacia productos que no estén gravados.¹² Al aumentar el consumo y bajar la producción, la consecuencia inevitable es la reducción del saldo exportable, con los consiguientes efectos negativos sobre la balanza de pagos, como fuera señalado por Díaz-Alejandro (1969) al estudiar la experiencia argentina de mediados de siglo pasado. En el largo plazo, los consumidores no tuvieron beneficio alguno pues los impuestos desestimularon la oferta, incluso para el mercado local, y la falta de ingresos de exportación a la postre acarrió grandes devaluaciones cambiarias.

Como sucede con muchos de los tributos sustitutos del impuesto a la renta, los impuestos sobre las exportaciones disminuyen la base imponible tanto de este tributo como, en el mediano plazo, de los impuestos patrimoniales (en cuanto gravan la propiedad de las tierras y yacimientos, que pierden valor por efecto del impuesto a la exportación).

Los impuestos a las exportaciones son un sustituto imperfecto de los impuestos a la renta o a la propiedad y, además, no constituyen una fuente permanente y eficiente de recursos públicos para un sistema tributario estable. A menos que se trate de un país con poder monopolístico mundial en el producto gravado, dichos impuestos solamente pueden justificarse como un mecanismo temporal para obtener recursos fiscales en condiciones extraordinarias de precios o de ajustes cambiarios.

Los impuestos mínimos o sustitutivos de la imposición a la renta

A fin de asegurar un umbral de recaudación del impuesto a la renta por contribuyente, en algunos países se han establecido sistemas de impuestos mínimos. Estos sistemas tienen cierto atractivo administrativo y recaudatorio cuando la administración tributaria es débil y/o el régimen del impuesto a la renta es complejo, con multitud de incentivos tributarios y tasas crecientes, características típicas de los países latinoamericanos (véanse los capítulos 6 y 8). La base imponible del impuesto mínimo puede ser el valor de los activos o el monto total de ventas brutas o ingresos brutos de la empresa. Cuando el impuesto a la renta calculado por el régimen regular arroja un valor inferior al derivado de aplicar este piso, el contribuyente queda obligado a pagar este último.

Aunque hay diversas figuras tributarias que gravan manifestaciones de riqueza o formas fragmentarias de renta¹³—por ejemplo, los impuestos presuntivos y los regímenes simplificados para PyME—,¹⁴ a continuación se tratan solamente los impuestos mínimos acreditables al impuesto a la renta.

En los países desarrollados, los impuestos mínimos tienen poca difusión. Una excepción relevante es Estados Unidos,¹⁵ donde se utiliza una noción revisada de renta de las empresas para la aplicación del impuesto. La mayoría de los países latinoamericanos ha recurrido en un momento u otro a los sistemas de impuestos mínimos, aunque con una notable diversidad e inestabilidad en su diseño y características (cuadro 12.3).

Aunque su principal objetivo es recaudatorio, la capacidad de generación de ingresos de este impuesto suele ser modesta y ha tendido a estancarse donde aún rige. Sin embargo, el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), de México, parece ser una excepción (gráfico 12.2).

Cuadro 12.3 Evolución de los impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto a la renta aplicados en países seleccionados de América Latina, 1986–2010

Países	1986	1992	2000	2010
Argentina	1,5% sobre patrimonio neto	2% sobre activos brutos	1% sobre activos brutos	1% sobre activos brutos
Colombia	8% sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	7% sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	5% sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	3% sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable
Costa Rica	0,36%–1,17% sobre activos fijos	0,36–1,17% sobre activos fijos	1% sobre activos	No
Ecuador	0,15% sobre activos	0,15% sobre el patrimonio neto	0,15% sobre el patrimonio neto	0,15% sobre el patrimonio neto
El Salvador	0,1%–1,4% sobre el patrimonio neto	0,9%–2% sobre activos	No	1% sobre ingresos brutos ^a
Guatemala	0,3%–0,8% sobre inmuebles ^b	0,3%–0,9% sobre inmuebles ^b	1,5% sobre activos	1% sobre el 25% de los activos netos o sobre el 25% de los ingresos brutos, (el que sea mayor (Impuesto de Solidaridad))
Honduras	Ninguno	Ninguno	0,75% sobre activos	1% sobre activos
México	Ninguno	2% sobre activos brutos	1,8% sobre activos	17,5% sobre el ingreso gravable (flujos de caja)
Nicaragua	1,0% sobre inmuebles ^b	1,5–2,5% sobre patrimonio neto	1,0% sobre inmuebles	1,0 sobre ingresos brutos
Panamá	1% sobre el patrimonio neto ^c	1% sobre el patrimonio neto ^c	1% sobre el patrimonio neto ^c	Cálculo alternativo del impuesto: 25% sobre la cifra que sea mayor entre la renta neta gravable y el 4,67% de los ingresos brutos gravables (1,4% de los ingresos brutos)
Paraguay	1% sobre inmuebles	Ninguno	Ninguno	Ninguno

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.3 Evolución de los impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto a la renta aplicados en países seleccionados de América Latina, 1986–2010 (continuación)

Países	1986	1992	2000	2010
Perú	1%–2,5% sobre el patrimonio neto	2% sobre el patrimonio neto	Derogado	0,4% sobre los activos netos ^d
República Dominicana	Ninguno	Ninguno	Ninguno	1% sobre activos
Uruguay	2,8% sobre el patrimonio neto	2% sobre el patrimonio neto	1,5%–3,5% sobre el patrimonio neto	1,5%–3,5% sobre el patrimonio neto
Venezuela	Ninguno	Ninguno	1% sobre activos	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), Gutiérrez (2010) y Cetrángolo, Gómez Sabaini y Velasco (2012).

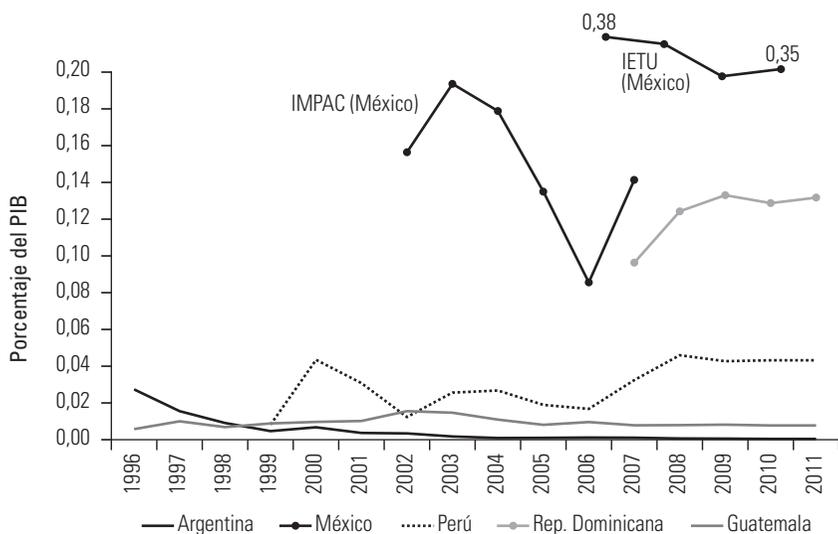
^a En vigencia desde 2012 en virtud de una reforma tributaria reciente.

^b La base estaba formada por los bienes inmuebles pero el impuesto no era concebido como un impuesto a la propiedad sino como un impuesto adicional a la ganancia de las empresas.

^c Este impuesto tenía la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo era de 20.000 balboas por año.

^d Si bien el Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) no constituye un impuesto mínimo definitivo, sí lo es durante el año fiscal en curso pues sus excedentes sólo son susceptibles de devolución como crédito fiscal en ejercicios futuros.

Gráfico 12.2 Evolución de la recaudación de los impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto a la renta en países seleccionados de América Latina, 1996–2010



Fuente: BID y CIAT (2012).

IMPAC = Impuesto al activo.

IETU = Impuesto Empresarial a Tasa Única.

Atajos tributarios

Algunos de estos sustitutos del impuesto a la renta permiten aumentar la recaudación al ampliar la base imponible e incrementar el número de contribuyentes, con lo cual se logra reducir la evasión tributaria, como lo demuestra la experiencia mexicana con el IETU (Bulutoglu, 1995; véase el recuadro 12.1). Sin embargo, la aplicación de impuestos mínimos

RECUADRO 12.1. UN CASO DE SEGUNDO ÓPTIMO: EL IMPUESTO EMPRESARIAL DE TASA ÚNICA

Desde 2008 el Impuesto Empresarial de Tasa Única de México (IETU) ha sido una forma novedosa de establecer un mínimo para el impuesto sobre la renta. La alícuota del tributo es uniforme (17,5%) y se aplica sobre el flujo remanente de ingresos de la firma después de pagar salarios, insumos y gastos de inversión:

$$\begin{aligned} \text{Base imponible} &= \text{Ingresos} - \text{Salarios (gravados por impuesto a la renta)} \\ &\quad - \text{Compras} - \text{Inversiones} \end{aligned}$$

En esencia, se trata de un impuesto a la renta simplificado, que protege contra las exenciones y regímenes preferenciales de este tributo. El IETU favorece la inversión al considerarla un gasto deducible, lo que es favorable para la productividad (del factor capital e incluso del factor trabajo asociado al uso de capital). El impuesto es neutral respecto del trabajo al permitir la deducibilidad de los salarios gravados por el impuesto a la renta.

En su corta vigencia, sus resultados han sido alentadores: en 2010 había logrado incrementar la recaudación de ingresos tributarios en más del 0,5% del PIB y la del impuesto a la renta en un 10%. El IETU ha ampliado la base y el número de contribuyentes del impuesto a la renta, al incorporar mejor al sistema a quienes gozan de regímenes especiales de dicho impuesto. De esta manera, la proporción de contribuyentes que no pagaba impuesto a la renta descendió del 41% al 31% entre 2006 y 2010. Ante estos resultados, cabe preguntarse si el IETU podría sustituir al impuesto a la renta empresarial y si podría ser la herramienta de impuesto mínimo más aconsejable para los demás países.

El IETU no podría ser un buen sustituto del impuesto a la renta de las empresas, por varias razones, entre ellas: i) los inevitables costos de transición podrían ser muy elevados; ii) el IETU podría no ser acreditable en otros países, pues al operar como un impuesto único, en rigor no grava la "renta" (utilidades),^a y iii) haría imposible técnicamente resolver la doble tributación sobre dividendos si el país decidiera mantener o incluir un sistema integrado para el gravamen de dividendos (como ocurre en México). En otras palabras, es difícil darle coherencia a todo el sistema de tributación a la renta si por un lado se grava la renta (personas naturales) y por otro, los factores productivos (personas jurídicas) que no equivalen a la renta.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 12.1 *(continuación)*

Esta coherencia sólo se recuperaría con un impuesto a la renta plano,^b opción que ningún país ha seguido y que probablemente no sea viable. Por otra parte, el IETU, al considerar los intereses, desconoce la estructura financiera de la empresa y, por ende, lleva a medir incorrectamente las ganancias.

Tampoco parece factible que el IETU sea la forma de impuesto mínimo más aconsejable. Claro que si los países siguen perforando y erosionando las bases del impuesto a la renta, llegará un momento en que tendrán que plantearse alguna salida semejante al IETU. Pero el IETU no puede ser la forma básica de un buen impuesto a la renta porque implica sacrificar la coherencia del sistema tributario, al gravar parte de la actividad mediante el criterio del flujo de efectivo y el residuo por la renta, porque reduce las posibilidades de actuación de la política tributaria al dejar al impuesto a la renta casi vacío de contenido; y porque, al poner en juego el crédito fiscal internacional, podría perjudicar la inversión extranjera y los procesos de integración internacional. Ni siquiera sería un alivio para las administraciones tributarias débiles, para las que es tan difícil el control del flujo de caja como el de la renta neta.

En síntesis, el IETU puede ser el mejor espécimen dentro de los impuestos mínimos, pero eso no lo hace superior a los buenos ejemplares de impuesto a la renta.

Fuente: SHCP (2011a).

^a De hecho, ya en estos momentos, operando como impuesto mínimo, su acreditación en Estados Unidos es sólo reconocida en forma provisional (Comunicado de prensa 115/2007 del 10 de diciembre 2007 de la SHCP de México).

^b Como el propuesto por Hall y Rabushka (1981).

enmascara, sin resolver, los problemas de las administraciones tributarias y las fallas legales del impuesto a la renta (Baer, 2006). A la postre, el objetivo recaudatorio queda erosionado por las complicaciones posteriores que le genera el impuesto a la administración tributaria.

Un impuesto mínimo bien diseñado puede ayudar a compensar las deficiencias de un impuesto a la renta mal diseñado. Si tiene un diseño sencillo y limpio, un impuesto mínimo puede contrarrestar parcialmente la variedad y el tamaño de las deducciones y exenciones permitidas y reducir las distorsiones que generan los tratamientos especiales concedidos a algunos sectores. Por otro lado, puede limitar la erosión que crean las altas tasas de inflación en la recaudación del impuesto a la renta —el conocido efecto Oliveira-Tanzi (véase Tanzi, 1977)— que ocurre en parte porque la inflación exagera la deducción de los gastos por cuenta del pago de intereses nominales. Sin embargo, existen otras fórmulas para corregir este efecto, tales como ajustes inflacionarios periódicos de las bases imponibles.

Ayudas que perjudican

Pero un sistema de impuesto mínimo puede causar muchos problemas. Si se establece un gravamen muy alto como impuesto mínimo, genera incentivos para la informalización, especialmente de los pequeños contribuyentes que son más difíciles de fiscalizar. También puede ocasionar un riesgo de letargo administrativo, porque la administración tributaria puede abandonar tareas más complejas, ya que estos tributos son más fáciles de controlar y generan poco desafío técnico. Y lo que es más grave aún, dependiendo del diseño técnico, puede ser muy nocivo para la eficiencia productiva. En efecto, puede ser un impuesto confiscatorio si se aplica sobre empresas con pérdidas legítimas; puede perjudicar proyectos de inversión de larga gestación; y puede desestimular inversiones productivas cuando grava el capital físico o inversiones con alta fluctuación del ingreso. Por otra parte, podría originar iliquidez cuando grava activos cuyo valor fluctúa considerablemente en el corto plazo y hay desfases importantes con respecto a los ingresos que ellos producen.

Entre las distintas figuras de impuesto mínimo, aquel que grava el valor de los activos de las empresas es el que cuenta con el fundamento teórico más sólido.¹⁶ Esto resulta porque la renta económica guarda relación con los activos, gravando, por tanto, la misma base tributaria que el impuesto a la renta, y constituyéndose en un buen sustituto de este último, especialmente en mercados con alta movilidad del capital (Krelove y Stotsky, 1995). Sin embargo, el supuesto de perfecta movilidad del capital raramente funciona en la realidad, como lo demuestra la persistencia de fuertes diferencias internacionales en la rentabilidad de los activos. En estas condiciones, el impuesto mínimo sobre los activos no es un buen sustituto del impuesto a la renta.

La modalidad de imposición sobre los activos *netos* tiene el problema adicional de que favorece a los activos e inversiones financiados con deuda y por tanto el “apalancamiento” financiero (Krelove y Stotsky, 1995). Por su parte, la opción de gravar los ingresos brutos tiene el grave inconveniente de que las utilidades no guardan necesariamente relación con el volumen de operaciones, y por lo tanto castigaría a las actividades muy competitivas o reguladas que operan con un margen muy reducido. Un impuesto mínimo sobre los ingresos brutos equivale a un impuesto sobre ventas, cuyo gran inconveniente es que se aplica en cascada, al gravar

etapas anteriores de la producción que ya han sido gravadas (a diferencia del IVA).

Los impuestos mínimos, en sus diferentes modalidades, no son nuevos. A pesar de sus inconvenientes, y aunque suelen surgir como un recurso temporal, rara vez son abandonados. Antes bien, se convierten en una válvula de escape que le permite al sistema político mantener y reproducir los incentivos tributarios que erosionan el impuesto a la renta, y a la administración tributaria operar con limitaciones de recursos y capacidades. Aunque algunas mejoras del diseño de los impuestos mínimos puedan ser aconsejables, la estrategia de largo plazo debería ser desmontarlos al mismo tiempo que se simplifica y racionaliza el régimen básico del impuesto a la renta.

Los regímenes de tributación simplificada para PyME y pequeños contribuyentes

Cumplir cabalmente con el régimen tributario supone contar con una cierta sofisticación administrativa y gerencial, que no es usual entre las PyME. Y si todas las empresas estuvieran sometidas al régimen tributario general, las administraciones tributarias no estarían en capacidad de absorber la gestión y el control ordinario de un número tan elevado de clientes, en su gran mayoría de pequeño tamaño. El desafío para los sistemas tributarios consiste en gravar a las pequeñas empresas sin inducir las a la informalidad. Las PyME no solamente son muy numerosas y generan muy bajos ingresos, sino que nacen y mueren a tasas muchas veces mayores que las grandes empresas. En vista de estas circunstancias, los regímenes simplificados para las pequeñas empresas buscan reducir los costos de cumplimiento para las firmas y las dificultades de control para la administración tributaria.

Normalmente, en estos regímenes se excluye a los pequeños contribuyentes de las normas generales del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, e inclusive en algunos casos de las contribuciones a la seguridad social. En su lugar se establecen métodos presuntivos de determinación del impuesto, usualmente a tasas reducidas. La simplificación de normas y trámites administrativos busca servir de puente para que las pequeñas empresas transiten hacia la formalidad tributaria.

En América Latina están muy difundidos los regímenes de tributación simplificada. A excepción de El Salvador, Panamá y Venezuela, todos los países cuentan actualmente con algún sistema de tratamiento diferencial de los pequeños contribuyentes. En algunos casos se aplican simultáneamente varios de estos esquemas (cuadro 12.4).

Cuadro 12.4 Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países seleccionados de América Latina, 2010

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen especial
Argentina	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).	1998	Sustituye a impuestos nacionales (impuestos a las ganancias e IVA) y a los aportes previsionales.
Bolivia	Régimen Tributario Simplificado (RTS).	1997	Sustituyen al IVA, al impuesto sobre las utilidades de las empresas y al impuesto a las transacciones.
	Sistema Tributario Integrado (STI).	1996	
	Régimen Agropecuario Unificado (RAU).	1996	
Brasil	Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones (Simples).	1997	Sustituye a todos los impuestos federales y las contribuciones a la seguridad social.
Chile	1. Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca). 2. Régimen de Renta Presunta (agropecuario). 3. Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes. 4. Régimen de Cambio de Sujeto del IVA.	2007	El Régimen Simplificado y el Régimen de Renta Presunta sustituyen exclusivamente al impuesto sobre la renta; el Régimen de Tributación Simplificada y el Régimen de Cambio de Sujeto sustituyen exclusivamente al IVA.
Colombia	Régimen Simplificado.	1983	Sustituye al IVA.
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada.	1996	Sustituye al Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y al impuesto sobre la renta.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE).	2008	Sustituye al IVA y al impuesto sobre la renta.
El Salvador	No posee.	n.a.	n.a.
Guatemala	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes.	1997	Sustituye al IVA y al impuesto sobre la renta.
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas.	2003	Sustituye al impuesto sobre las ventas.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.4 Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países seleccionados de América Latina, 2010 (continuación)

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen especial
México	1. Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos). 2. Régimen intermedio. 3. Régimen simplificado para empresas (agro-ganadero, pesca y autotransporte).	2003	Sustituyen al IVA, al impuesto sobre la renta y al Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU).
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija.	2003	Sustituye al IVA y al impuesto sobre la renta.
Panamá	No posee.	n.a.	n.a.
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC).	2007	Sustituye al impuesto sobre la renta.
Perú	1. Régimen Único Simplificado (RUS). 2. Régimen Especial de Renta (RER).	2004	El RUS sustituye al Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y al impuesto sobre la renta. El RER sustituye sólo al impuesto sobre la renta.
Rep. Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST).	2009	Sustituye al impuesto sobre la renta y al Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).
Uruguay	1. Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE) para PyME. 2. Monotributo para individuos.	1991 2007	Sustituye al Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) y al IVA. Sustituye todos los impuestos nacionales, excepto impuestos a las importaciones y contribuciones al Banco de Previsión Social.
Venezuela	No posee	n.a.	n.a.

Fuente: Cetrángolo, Gómez Sabaini y Velasco (2012)

n.a. = no aplica.

El problema de partida de la tributación simplificada consiste en clasificar a los pequeños contribuyentes en distintas categorías, definidas por alguna noción de tamaño, y en determinar en qué medida (e incluso, si corresponde) imponer sobre estas categorías los distintos gravámenes del régimen general de tributación.

En los países de América Latina, los esquemas simplificados se aplican fundamentalmente a las personas físicas que realizan actividades

económicas, aunque en algunos países —como en Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay— se extienden también a ciertos tipos de personas jurídicas. Los sistemas simplificados prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios.¹⁷ Entre las técnicas presuntivas más comunes se destaca la denominada “cuota fija”. Se basa en el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, que debe abonarse generalmente en forma mensual, en reemplazo de las obligaciones tributarias. Esto permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto con la consecuente reducción en los costos de cumplimiento.

Unos pocos países establecen como impuesto presuntivo un porcentual fijo de los ingresos brutos del contribuyente, pero ello implica dificultades de control para las administraciones tributarias, que deben determinar el nivel de facturación de los pequeños contribuyentes. Como ya se mencionó, estos mecanismos suelen sustituir a las obligaciones de pago del IVA y el impuesto la renta. En Argentina, Brasil y Uruguay, también se incluyen otros impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social. Puesto que las contribuciones dan acceso a los planes de pensiones y salud, esto último opera como un aliciente para el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los pequeños contribuyentes. Aun así, no hay un criterio único para incluir las contribuciones a la seguridad social entre los tributos sustituidos. En Argentina y Uruguay el monotributo sustituye solamente el aporte del contribuyente autónomo, mientras que en Brasil el régimen “Simples” sustituye las contribuciones del empleador.

En cuanto a la categorización de los pequeños contribuyentes, existen varios criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. La variable más utilizada es el ingreso del contribuyente, medido por los ingresos brutos o las ventas totales. Para acotar el ingreso a estos esquemas, en algunos países se establecen límites máximos a la cantidad de tierra en explotación, al número de establecimientos, al consumo de electricidad, al número de empleados o al capital disponible. En Argentina, Colombia y Perú se aplican varios de estos criterios simultáneamente.

Además, al dejar a las pequeñas empresas beneficiarias por fuera del circuito normal del IVA, la mayoría de estos regímenes no permite la

deducción del impuesto pagado a los proveedores de insumos de dichas empresas, con lo cual se corta el flujo de control basado en la facturación del IVA y se transforma al impuesto en un costo que perjudica la eficiencia.

Excesos de la simplificación

En comparación con algunos ejemplos de los países desarrollados que también utilizan estos esquemas, en América Latina el umbral de ingresos establecido por las administraciones tributarias es, en general, muy elevado (cuadro 12.5). Esto brinda la posibilidad de incluir a un número muy importante de contribuyentes, lo que en algunos casos puede ser excesivo desde el punto de vista administrativo. Adicionalmente, cuando estos esquemas establecen umbrales muy elevados de operaciones para poder acogerse a ellos, pueden facilitar la elusión de otros impuestos. Con pocas excepciones, como es el caso de Brasil, los regímenes simplificados recaudan muy pocos impuestos (cuadro 12.6).

Pero en los demás países, los ingresos tributarios obtenidos son extremadamente bajos, y más aún si se considera que el sistema cubre varios impuestos y un número muy alto de contribuyentes. Pese a que muchos de estos regímenes simplificados han estado vigentes por décadas, los ingresos permanecen estancados a lo largo de los años e inclusive en algunos casos no se recuperan siquiera los costos de administración.¹⁸

Esto es consecuencia del bajo monto de la cuota fija que se exige como pago y de los altos niveles de morosidad y evasión (González, 2009). Aunque sólo hay estimaciones para México (Fuentes Castro et al., 2011), es presumible que en general los pequeños contribuyentes presenten tasas de evasión más altas que las empresas más grandes,¹⁹ en gran parte debido a que el costo que representa el cumplimiento de las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto para los primeros (Schneider, Buehn y Montenegro, 2010; Perry et al., 2007).²⁰ Por otra parte, estos regímenes crean incentivos para que las empresas se descompongan artificialmente en varias unidades a fin de aprovechar las ventajas tributarias que se otorgan a los pequeños contribuyentes, generando “enanismo fiscal”.

Finalmente, es importante destacar que los regímenes simplificados recrudecen la inequidad horizontal que caracteriza al impuesto a la renta personal. Considérese la carga tributaria por impuesto a la renta y

Cuadro 12.5 Regímenes tributarios simplificados para las PyME: límites máximos de ingresos establecidos por las administraciones tributarias en países seleccionados de América Latina y de la OCDE, 2011

Países	Límite en dólares	Límite en porcentaje del ingreso per cápita
Argentina	48.760 (servicios) – 73.140 (comercio)	5,36 (servicios) – 8,05 (comercio)
Bolivia	19.625 (RTS)	10 (RTS)
Brasil	152.592	13,9
Chile	1.644 (IVA)	0,1
Colombia	60.316	9,7
Costa Rica	RTS: 107.531 (compras anuales) – 250.905 (activos fijos)	12,4 (compras anuales) – 28,9 (activos fijos)
Ecuador	60.000	14,3
Guatemala	19.112	6,0
Honduras	9.522	4,5
México	148.624	15,9
Nicaragua	28.200	22,76
Paraguay	22.570 (IRPC)	6,2 (IRPC)
Perú	131.256 (RUS) – 191.415 (RER)	24,6 (RUS) – 35,9 (RER)
República Dominicana	199.648	36
Uruguay	21.745 (Monotributo) – 36.242 (IPE)	1,82 (Monotributo) – 3,03 (IPE)
Canadá	121.400	2,8
Estados Unidos	48.000	1,0
Reino Unido	114.072	3,2

Fuente: Banco Mundial (2012), Cetrángolo, Gómez Sabaini y Velasco (2012), y Pecho (2012).

IRPC = Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes.

IPE = Impuesto a la Pequeña Empresa.

IVA = Impuesto al valor agregado.

RER = Régimen Especial del Impuesto a la Renta.

RTS = Régimen Tributario Simplificado.

RUS = Régimen Único Simplificado.

contribuciones a la seguridad social de un contribuyente soltero que es asalariado y se encuentra en el régimen general, con la de un pequeño contribuyente con un margen de utilidad neto del 50% que se acoge al régimen simplificado. En el cuadro 12.7 se presentan los cálculos del impuesto para ambos tipos de contribuyente, suponiendo primero que ambos pertenecen al tercer decil de ingresos, y luego suponiendo que ambos tienen ingresos de US\$12.000 anuales.

Cuadro 12.6 Regímenes de pequeños contribuyentes: número de contribuyentes y recaudación, países seleccionados de América Latina, 2006–10

	Número de regímenes	Número de contribuyentes	Régimen de pequeños contribuyentes	Ingresos como porcentaje del PIB				
				2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	2	2.399.740	Monotributo impositivo	0,133	0,131	0,130	0,135	0,145
			Monotributo recursos de la seguridad social	0,101	0,092	0,098	0,112	0,185
Bolivia	4	64.224	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	0,007	0,008	0,009	0,009	0,009
			Régimen Tributario Integrado (STI)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
			Régimen Agropecuario Simplificado o Impuesto a la Propiedad Rural (IPR)	0,012	0,007	0,008	0,010	0,010
Brasil	2	4.328.002	Resumo de arrecadação do Simples Nacional	n.d.	n.d.	0,798	0,843	0,967
Chile	5	122.965	Renta (pequeños contribuyentes)	0,347	0,349	0,362	0,340	0,352
			Impuesto al valor agregado (IVA) (tributación simplificada)	0,011	0,011	0,012	0,011	0,011
Costa Rica	1	38.407	Régimen de Tributación Simplificada	0,016	0,015	0,015	0,015	0,016
Ecuador	1	379.604	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)	n.d.	n.d.	0,001	0,007	0,010
Guatemala	1	232.091	Régimen Simplificado del Pequeño Contribuyente: régimen de pago y declaración trimestral (simplificado), determina créditos y débitos con tasa normal	0,006	0,008	0,005	0,005	0,005
			Régimen Simplificado del Pequeño Contribuyente de cuota fija del 5% sobre los ingresos brutos obtenidos trimestralmente	0,071	0,063	0,062	0,064	0,066
México	3	3.650.000	Regímenes de Pequeños Contribuyentes (Repecos) (incluye IVA e ISR)	0,016	0,019	0,021	0,022	0,021

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.6 Regímenes de pequeños contribuyentes: número de contribuyentes y recaudación, países seleccionados de América Latina, 2006–10 (continuación)

	Número de regímenes	Número de contribuyentes	Régimen de pequeños contribuyentes	Ingresos como porcentaje del PIB				
				2006	2007	2008	2009	2010
Paraguay	3	409.641	Impuesto a la renta del pequeño contribuyente	n.d.	0,008	0,012	0,013	0,012
			Tributo único	0,013	0,014	0,002	0,001	0,001
Perú	2	940.983	Régimen Único Simplificado	0,026	0,024	0,025	0,026	0,025
			Régimen especial de renta	0,020	0,018	0,021	0,023	0,027
República Dominicana	3	4.353	Impuestos sobre ingresos	0,003	0,003	0,004	0,005	0,005
			ITBIS	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
			Resto	0,001	0,000	0,001	0,000	0,000
Uruguay	3	101.054	Impuesto a la pequeña empresa	0,098	0,049	n.d.	n.d.	n.d.
			IVA mínimo	n.d.	0,051	0,088	0,084	0,073
			Monotributo	n.d.	0,078	0,016	0,023	0,026

Fuente: Elaboración propia con base en BID, CIAT y CAPTAC-DR (2012) y Pecho (2012).

ISR = Impuesto sobre la renta; ITBIS = Impuesto a la transferencia e importación de bienes industrializados; n.d. = no se dispone de datos.

Cuadro 12.7 Comparación de las cuñas fiscales de los regímenes simplificados y los regímenes de trabajadores asalariados, países seleccionados de América Latina, 2010 (porcentajes)

País	Regímenes simplificados			Regímen para asalariados		
	Total cuña fiscal [a+b+c]	Impuesto a la renta a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador [c]	Total cuña fiscal [a+b+c]	Impuesto a la renta a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador [c]
Argentina	10,9	3,2	7,7	n.a	0	17
Bolivia	30,5	6,6	23,9	n.a	6,6	6
Brasil	3,8	0,6	3,2	n.a	0	23,2
Chile	23	3	20	n.a	0	2,7
Costa Rica	12,5	1	11,5	n.a	0	24,4
México	9,3	0	9,3	n.a	0	23,5
Perú	18	3,8	14,2	n.a	0	12,6
Uruguay	20,1	0	20,1	n.a	0	13,2
Promedio	16,0	2,3	13,7	n.a	0,8	15,8

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.7 Comparación de las cuñas fiscales de los regímenes simplificados y los regímenes de trabajadores asalariados, países seleccionados de América Latina, 2010 (porcentajes) (continuación)

País	Regímenes simplificados			Regímenes para asalariados		
	Total cuña fiscal [a+b+c]	Impuesto a la renta a la renta del trabajador [a]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Impuesto a la renta a la renta del trabajador [a]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del trabajador [b]	Contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador [c]
Argentina	6,8	4,5	2,3	n.a	17	17
Bolivia	24,4	0,5	23,9	n.a	12,2	10,5
Brasil	0	n.a	0	n.a	11	22,6
Chile	20	n.a	20,0	n.a	20,6	2,6
Costa Rica	14,8	1	13,8	n.a	9,2	19,7
México	1,6	n.a	1,6	n.a	2,2	12,6
Perú	14	0,9	13,1	n.a	13,1	7,7
Uruguay	5,2	0	5,2	n.a	19,6	13,2
Promedio	10,9	1,4	10,0	n.a	13,1	13,2

Fuente: Cálculos propios con base en Aguirre (2012).

Nota: Se presume que los ingresos netos alcanzan un 50% de los ingresos brutos totales.
n.a. = no aplica.

En promedio, para los países analizados, con el primer supuesto los asalariados soportan una presión tributaria que es el doble de la de sus pares en los regímenes especiales en el primer caso, y el triple con el segundo supuesto.

Simplificar no implica ignorar

Del análisis de los regímenes simplificados, surgen tres lecciones para mejorar el diseño. Primero, los regímenes simplificados aumentan el riesgo y el incentivo de traspasar a dichos regímenes actividades gravadas a tasas más altas en el régimen ordinario. Por razones tanto de recaudación como de equidad, los niveles máximos de ingreso (y otros criterios) para acceder al régimen simplificado deben ser muy bajos (en los países con inflación alta esto puede lograrse fácilmente congelando los valores nominales). Segundo, los regímenes simplificados aumentan el riesgo de que las pequeñas empresas beneficiadas emitan facturas falsas, subvalorando sus ventas, ya que están desvinculadas de la cadena del régimen general del IVA, que supone un freno a esas prácticas (pues la empresa compradora tiene el incentivo de acreditar el IVA pagado por el proveedor). Por esta razón, no debe otorgarse crédito por el IVA de las compras provenientes de los beneficiarios del régimen simplificado.

Finalmente, el avance de las tecnologías de la información ha facilitado tanto los mecanismos de declaración y pago de los tributos, como la implantación de contabilidades simplificadas adaptadas a los negocios de pequeña dimensión. Por ello, las autoridades deben considerar efectivamente a estos regímenes como un puente para transitar hacia los sistemas generales de tributación y no como una situación estacionaria con carácter definitivo y a largo plazo. El ideal es que estos regímenes especiales cubran cada vez menos contribuyentes y a la larga sean absorbidos por el régimen general en aras de la neutralidad impositiva y la equidad.

Caminos de rosas, caminos espinosos

Desafiando los preceptos de la teoría tributaria y económica, los países de América Latina se han acostumbrado a acudir a diversos impuestos heterodoxos como mecanismos expeditos para resolver las penurias fiscales.

Los impuestos a las transacciones bancarias, a las exportaciones del sector primario, a la renta mínima y algunos regímenes simplificados para las PyME y pequeños contribuyentes pertenecen a esta categoría. Aunque algunos de ellos cumplen su propósito recaudatorio en el corto plazo, no logran convertirse en pilares del sistema tributario porque erosionan sus propias bases y las de otros impuestos, generan distorsiones e ineficiencias, y desalientan la inversión y el crecimiento económicos. Aunque algunos tienen la apariencia de progresividad, son un canal de desigualdad horizontal, pues introducen tratamientos diferenciales para empresas o individuos en condiciones económicas semejantes.

Al no tener la capacidad de constituirse en una fuente permanente y eficiente de recursos públicos para un sistema tributario estable, estos impuestos requieren una mirada crítica. El impuesto a las transacciones bancarias daña el tejido financiero, generando pérdidas en la profundidad financiera y reduciendo la eficiencia y la actividad económica. Por lo tanto, su uso debe ser estrictamente excepcional, transitorio y moderado.

Los impuestos a las exportaciones surgen como una opción recaudatoria para responder a emergencias fiscales cuando hay fuerte volatilidad cambiaria o súbitas alzas de precios de los productos básicos de exportación. A pesar de ser un canal efectivo de captura y redistribución de rentas y una barrera de protección de los consumidores frente a las alzas de precios externos en el corto plazo, generan daños sobre las estructuras productivas y la actividad económica. Sin poner en riesgo la solvencia fiscal, debe buscarse el momento oportuno para la eliminación de los impuestos a las exportaciones.

Los impuestos a la renta mínima surgen como una alternativa de recaudación frente a las imperfecciones del impuesto a la renta y las limitaciones de la administración tributaria. Pero pueden generar más problemas de los que resuelven, pues gravan en forma distorsionante, pueden inducir letargo administrativo y constituyen una excusa para la proliferación de las exenciones en el régimen básico del impuesto a la renta de las empresas. Por consiguiente, no deben pensarse como un sustituto de este último, sino como una modalidad transitoria que debe desaparecer.

De forma semejante, los regímenes simplificados para las PyME y pequeños contribuyentes intentan subsanar las limitaciones de la administración tributaria y la baja capacidad administrativa de muchos contribuyentes. Como estos factores difícilmente podrán ser eliminados en

el mediano plazo, parecería que estos regímenes tienen el futuro asegurado. No obstante, el avance de las tecnologías de la información ha facilitado tanto los mecanismos de declaración y pago de los tributos como la implantación de contabilidades simplificadas adaptadas a los negocios de pequeña dimensión. Por ello, en vez de considerarlos como el régimen permanente para las empresas pequeñas deben más bien ser rediseñados para servir de puente para que esas empresas transiten hacia los sistemas generales de tributación, que respetan mejor el principio de neutralidad impositiva, no inducen a las compañías a mantenerse pequeñas o a fragmentarse, y no dan lugar a las desigualdades horizontales que crean los regímenes simplificados.

Notas

- 1 Véanse Honohan y Yoder (2010); Shome (2011); Matheson (2011); y Coelho, Ebrill y Summers (2001).
- 2 Como resultado de la crisis financiera internacional (2009–11), algunos países desarrollados, especialmente de la Unión Europea (UE) —Austria, Alemania, Francia y Portugal, entre otros— introdujeron gravámenes sobre los balances de las entidades bancarias con el objetivo de crear fondos de estabilización y/o financiar las intervenciones del sector público para enfrentar la crisis.
- 3 Dentro de esta modalidad está la denominada “tasa Tobin”, que tiene por objeto mitigar la volatilidad de los mercados cambiarios internacionales mediante un impuesto aplicado en forma colectiva por diversos países (Tobin, 1978).
- 4 Hacia mediados de la década pasada también tenían vigente una tributación a las transacciones bancarias los siguientes países: Australia, India, Papúa Nueva Guinea, Paquistán y Sri Lanka (Coelho, 2009). De estos países, el impuesto mencionado solo persiste en Paquistán.
- 5 Argentina fue el primer país en América Latina en implementar este tipo de impuesto en 1976.
- 6 Además, con el fin de evitar maniobras elusivas, en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, se gravan los movimientos de fondos que constituyen sistemas organizados de pagos que no se efectúan a través de entidades financieras. Cabe destacar que están exonerados los pagos de nómina, y en general los pagos interbancarios y de las instituciones del sistema financiero con el Banco Central.
- 7 Perú aplicó una alícuota mínima, dado que su finalidad principal era detectar posibles evasores del impuesto sobre la renta. Por su parte, su aplicación en Brasil ha permitido incrementar la recaudación del impuesto sobre la renta y sortear el “enanismo fiscal” (contribuyentes que de forma intencionada reducen su escala de operaciones a fin de evitar ser gravados por las tasas generales del impuesto) en el régimen “Simples”, dado que a través del cruzamiento de datos se encontraron contribuyentes inscritos en este régimen especial para la micro y pequeña empresa cuyas transacciones financieras incluían sumas significativas.

- ⁸ La pérdida permanente de la intermediación financiera en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela fue en promedio equivalente al 0,5% del producto interno bruto (PIB) desde la introducción del impuesto (Kirilenko y Perry, 2004).
- ⁹ Incluye el total de billetes y monedas en circulación, depositados en los bancos centrales, en cuentas corrientes, cuentas de ahorro y cuentas de certificado de depósito inferiores a US\$100.000.
- ¹⁰ Cuando hay una gran cantidad de pequeños productores se generan ventajas administrativas sobre los impuestos que gravan los ingresos de los productores, en razón de los bajos costos de monitoreo (véase Sturzenegger, 2006).
- ¹¹ Nótese que esta reducción de precios beneficia a toda la población, independientemente de su nivel de ingresos y de su capacidad de pagar el precio pleno del producto. En este caso se aplican las mismas consideraciones que se tratan en el capítulo 9 sobre el IVA.
- ¹² El objetivo de maximizar la recaudación del impuesto a las exportaciones agropecuarias puede tener tres impactos negativos adicionales: i) desalentar la inversión y en especial la incorporación de tecnología; ii) estimular el monocultivo en la medida en que no se tenga en cuenta la rentabilidad de cultivos alternativos, introduciendo daños ecológicos al suelo debido a la falta de rotación, y iii) desestimular la producción en zonas relativamente menos productivas, generalmente asociadas con un menor desarrollo. Para mitigar estos impactos se podrían introducir compensaciones en el diseño del impuesto. Sin embargo, esto neutralizaría el argumento de simplicidad en la implementación y el control.
- ¹³ El abanico de posibilidades es amplio, desde gravámenes de suma fija (hoy en desuso), hasta alícuotas sobre bases imponible diversas sobre los activos fijos o los ingresos. También puede usarse una definición más restrictiva de renta o del patrimonio de las empresas (tanto en su dimensión bruta como neta), y aplicarse tanto a las empresas como a las personas físicas (Krelove y Stotsky, 1995).
- ¹⁴ Los impuestos presuntivos estiman una renta sobre ciertos parámetros objetivos y verificables, a diferencia del impuesto mínimo que cuantifica una base imponible cierta o real (valor de los activos o los ingresos). Los regímenes de PyME no comparan su resultado con el impuesto a la renta propiamente dicho, sino que lo sustituyen, sirviendo además

finés diferentes, como la simplificación, o el atraer a la formalidad a este colectivo (véase más adelante).

- 15 El caso del impuesto mínimo alternativo sobre sociedades (AMT, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, establecido en 1986, constituye el ejemplo más representativo de su implementación con el objetivo de subsanar las deficiencias del impuesto a la renta. Su forma particular adopta una alícuota del 20%; los contribuyentes pagan el monto mayor entre el cálculo que se obtiene del AMT y al impuesto a la renta general y las cancelaciones que se hacen de más, producto del pago de AMT, pueden acreditarse contra futuras obligaciones impositivas del impuesto a la renta. Aunque no está libre de deficiencias, este impuesto logra acentuar la progresividad y proteger la base imponible del impuesto general erosionada por deducciones y bonificaciones.
- 16 Esta es la modalidad de impuesto mínimo más utilizada en América Latina.
- 17 En algunos casos, se extienden a otros sectores difíciles de gravar como la agricultura, la ganadería, las artesanías, y parte del transporte terrestre.
- 18 No obstante, los costos de administración de estos regímenes probablemente sean menores a los que demandaría la inclusión de esos contribuyentes en el régimen general de tributación.
- 19 Fuentes Castro et al. (2011) estimaron la evasión para los Repecos en más del 90% cuando en el resto es cercana al 40%. Además, estos autores afirman que mientras la evasión total de los impuestos presentó un descenso en el período 2000–08, la correspondiente a Repecos permaneció estancada durante el período.
- 20 Otra razón es que las firmas de mayor tamaño limitan sus obligaciones tributarias mediante esquemas de planificación impositiva (elusión) que no están al alcance de los contribuyentes de menor tamaño.

Referencias

- Aguirre, M. 2012. Elaboración de un estudio de cuña fiscal para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Washington, D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Albuquerque, P. H. 2006. “Bad taxation: Disintermediation and Illiquidity in a Bank Account Debits Tax Model.” *International Tax and Public Finance*, 13(5):601–624.
- Arbeláez, M., L. Burman y S. Zuluaga. 2002. *The Bank Debit Tax in Colombia*. Washington, D.C.: Urban Institute. Documento mimeografiado.
- Baca-Campodónico, J., L. de Mello y A. Kirilenko. 2006. “The Rates and Revenue of Bank Transaction Taxes.” Documento de trabajo Nro. 494. París: OCDE.
- Baer, K. 2006. “La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos”. En: *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>. (Consultado en agosto de 2012.)
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y CAPTAC-DR (Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana). 2012. *Estado de la administración tributaria en América Latina: 2006–10*. Ciudad de Panamá: BID, CIAT y CAPTAC-DR. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata/administraciontributaria.html>. (Consultado en agosto de 2012.)
- BID y CIAT. 2012. *Carga fiscal en América Latina y el Caribe, base de datos 1990–2010*. Base de datos Nro. IDB-DB-101. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. (Consultado en abril 2012.)
- Bouët, A. y D. L. Debucquet. 2010. “Economics of Export Taxation in a Context of Food Crisis: A Theoretical and CGE Approach Contribution.”

- Documento de discusión Nro. 00994, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Bulutoglu, K. 1995. “Tributación presuntiva”. En: Parthasarathi Shome, *Manual de política Tributaria*. Washington, D.C.: Instituto del FMI.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini. 2007. “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición directa en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 60 (diciembre). Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini y P. Velasco. 2012. “Los caminos alternativos elegidos para aumentar el nivel de carga tributaria en los países de la región”. Washington D.C.: BID. Documento mimeografiado.
- Coelho, I., L. Ebrill y V. J. Summers. 2001. “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends.” Documento de trabajo del FMI Nro. 01/67. Washington, D.C.: FMI.
- Coelho, I. 2009. “Taxing Bank Transactions – The Experience in Latin America and Elsewhere”. 3rd ITD Conference, Beijing, China (octubre).
- Díaz-Alejandro, C.F. 1969. *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado: la experiencia de la Argentina 1955–1961*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo, S. Barajas Cortés y A. Brown del Rivero. 2011. Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Disponible en ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/ITDweb/Entrega_Ver_2012_FINALrepecos.pdf. (Consultado en octubre de 2012.)
- González, D. 2009. “La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina”. Santiago de Chile: ILPES y CEPAL.
- Hall R. y A. Rabushka. 1981. “A Proposal to Simplify our Tax System.” En: *The Wall Street Journal*, 10 de diciembre.
- Honohan, P. y S. Yoder. 2010. “Financial Transactions Tax: Panacea, Threat, or Damp Squib?” Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5230. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- IBFD (International Bureau of Fiscal Documentation). 2010. *Global Corporate Tax Handbook 2010*. Amsterdam: IBFD.
- Keynes, J. 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Cambridge, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

- Kirilenko, A. y V. J. Perry. 2004. "On the Financial Disintermediation of Bank Transaction Taxes." Washington, D.C.: FMI. Documento mimeografiado.
- Kirilenko, A. y V. Summers. 2003. "Bank Debit Taxes: Productivity vs. Financial Disintermediation." Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/155725/globaldialogues/dl17/pdf/kirilenko.pdf>. (Consultado en octubre de 2012.)
- Krelove R. y J. Stotsky. 1995. "Impuestos sobre los activos e ingresos de las empresas." En: P. Shome (ed.), *Manual de política tributaria*. Washington, D.C.: Instituto del FMI.
- Matheson, T. 2011. Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence. Documento de trabajo Nro. 54. Washington, D.C.: FMI.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (Mecon). 2012. *Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional*. Buenos Aires: Mecon. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/sip/dnial/tributos_vigentes.pdf. (Consultado en agosto de 2012.)
- MPF (Ministerio de Planificación y Finanzas de Venezuela). 2012. *Estadísticas fiscales*. Caracas: Ministerio de Planificación y Finanzas de Venezuela. Disponible en http://www.mpd.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=239&Itemid=33. (Consultado en agosto de 2012.)
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. París: OCDE. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-mexico-2011_eco_surveys-mex-2011-en. (Consultado en agosto de 2012.)
- Pecho Trigueros, M. 2012. "Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina". Documento de trabajo Nro. 2-2012. Ciudad de Panamá: CIAT. Disponible en <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/publicaciones/documentos-de-trabajo.html>. (Consultado en agosto de 2012.)
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Schneider F., A. Buehn y C. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5356. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Secretaría de Ingresos Federales de Brasil. 2012. *Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)*. Brasília: Secretaría de Ingresos Federales de Brasil. Disponible en <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CPMF/InformacoesCPMF/default.htm>. (Consultado en agosto de 2012.)
- Sharma, R. 2011. "Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010. Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures." FAO Commodity And Trade Policy Research Working Paper Nro. 32. Nueva York: FAO.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México). 2007. "El gobierno norteamericano reconoce la acreditación del Impuesto Empresarial a Tasa Única". Comunicado de prensa de la SHCP Nro. 38. Ciudad de México: SHCP. Disponible en ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/boletines/comunicado38.pdf. (Consultado en octubre de 2012.)
- . 2011a. "El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): un diagnóstico a tres años de su implementación". Ciudad de México: SHCP. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Documents/documento_ietu_01082011.pdf. (Consultado en octubre de 2012.)
- . 2011b. *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Ciudad de México: SHCP. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/168_liesps.pdf. (Consultado en octubre de 2012.)
- Shome, P. 2011. "Financial Transactions Taxes. Indian Council for Research on International Economic Relations." Documento de trabajo Nro. 254. Nueva Delhi: ICRIER.
- Sturzeneger, F. 2006. "Justificando una estructura impositiva «distorsiva»". Indicadores de coyuntura Nro. 464. Buenos Aires: FIEL.
- Sunat (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria). 2012. *Principales tasas impositivas*. Lima: Sunat. Disponible en <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>. (Consultado en agosto de 2012.)
- Tanzi, V. 1977. "Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue." *IMF Staff Papers*, 24 (junio): 154–67.
- Tobin, J., 1978. "A Proposal for International Monetary Reform." *Eastern Economic Journal*, 4(3/4):153–159.

A cosechar los frutos

13

Cómo armar un programa de reformas tributarias

La tributación es un componente esencial de las políticas públicas. Los impuestos son la fuente fundamental —se podría decir que la mejor fuente— de financiamiento de los programas de gasto público. Los impuestos establecen vínculos entre los ciudadanos y sus gobiernos. Si están adecuadamente diseñados, los sistemas impositivos pueden mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este libro se ha analizado la tributación en América Latina y el Caribe bajo la perspectiva del desarrollo. Si bien se reconoce que la recaudación de ingresos es un objetivo central de la política tributaria, a lo largo de estas páginas se ha subrayado que los impuestos tienen que ver con algo más que los ingresos. Los impuestos pueden ser un poderoso instrumento para promover la equidad, apoyar la inversión, y acelerar la productividad y el crecimiento económicos. Considerando esta perspectiva del desarrollo, los autores han presentado una visión general del estado de los impuestos en la región y de la necesidad de reformarlos, teniendo en cuenta en sus propuestas las limitaciones económicas, institucionales y políticas que condicionan los procesos de reforma.

En el ámbito de los impuestos, como en otros ámbitos económicos, la región es diversa, y abarca países con índices (*ratios*) relativamente altos de ingresos fiscales en relación con el producto interno bruto (PIB), países con índices muy bajos y países con índices intermedios. La composición de los ingresos fiscales también varía considerablemente entre los países, al igual que el grado de descentralización de la recaudación. Reconocer estas diferencias es crucial para identificar las necesidades de reforma y definir sus cauces. Por lo tanto, en el libro se ha evitado formular recetas universales. Sin embargo, en la medida en que los sistemas fiscales de la

región comparten algunos rasgos, en este capítulo merece la pena resumir los principales mensajes.

América Latina y el Caribe se destaca por ser la región del mundo donde los ingresos fiscales han aumentado más en las dos últimas décadas. Los factores políticos e institucionales han desempeñado un rol clave en la definición de estas tendencias. Sin embargo, en general, en la mayoría de los países la tributación aún genera menos recaudos de lo que correspondería al nivel de desarrollo y a las necesidades no satisfechas de gasto en programas sociales y de inversiones en infraestructura. Salvo pocas excepciones, la movilización de mayores ingresos tributarios debería ser un objetivo prioritario para los países de la región.

También hay un amplio margen para mejorar los sistemas tributarios en otras dimensiones deseables: para que los impuestos sirvan de amortiguador ante la volatilidad macroeconómica, para que promuevan la eficiencia y la equidad, para que las obligaciones tributarias sean sencillas y fáciles de cumplir, para que los regímenes tributarios sean eficaces y para que haya una adecuada descentralización tributaria.

- Los ingresos fiscales en la región tienden a ser sumamente volátiles, sobre todo en países que dependen de recursos naturales no renovables. Al mismo tiempo, los estabilizadores automáticos son pocos e ineficaces, con lo cual agravan la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos que sufren caídas importantes de sus ingresos.
- Un cúmulo de distorsiones dificulta la eficiencia. Entre ellas, se destacan: la falta de equidad entre contribuyentes similares (equidad horizontal); el uso generalizado de gastos fiscales (exclusión de bases imponibles, deducciones y tipos impositivos reducidos); un sesgo contra los ingresos laborales y la dependencia excesiva de los impuestos sobre la nómina para financiar programas de seguridad social que perjudican el empleo y pueden fomentar la informalidad; impuestos indirectos que se aplican en múltiples etapas (efecto cascada); y una tendencia a recurrir a instrumentos distorsionadores, como los impuestos mínimos en la sustitución del impuesto a la renta, los impuestos sobre las transacciones financieras y los impuestos a la exportación, así como también regímenes tributarios simplificados para pequeñas y medianas empresas (PyME) con el argumento de que son convenientes y fáciles de recaudar.

- Los sistemas tributarios de la región muestran diversos rasgos regresivos, entre ellos el gran peso de los impuestos al consumo en los ingresos totales y la muy baja cobertura del impuesto sobre la renta personal, lo cual se debe en gran medida a la exclusión de ciertos tipos de ingresos de la base imponible y a los altos niveles de exención mínima que vacían de contenido a este impuesto en muchos países. Es importante señalar que la baja recaudación del impuesto sobre la renta personal limita el potencial de las políticas de gasto público para lidiar con la alta desigualdad del ingreso que — pese a los progresos en la última década— sigue imperando en la región.
- El cumplimiento de las normas tributarias es limitado y la evasión fiscal es generalizada. Estos fenómenos reflejan el alto grado de informalidad en los mercados de insumos, de productos y de la propiedad y, en algunos países, también son el resultado de lo enrevesado de los procedimientos para declarar impuestos. Esto también pone de manifiesto que aún está pendiente un programa de reformas de las administraciones tributarias en el ámbito de las inspecciones fiscales, los procesos de litigación y la recaudación.
- En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización fiscal ha sido limitada, sobre todo a nivel de las jurisdicciones regionales (estados, provincias o departamentos). Es necesario asignar fuentes significativas de ingresos a los gobiernos regionales. Entre tanto, a pesar de tener poderes tributarios adecuados (o asideros tributarios), como los impuestos sobre la propiedad, los gobiernos locales no aprovechan plenamente todo su potencial.

La región no ha sido tímida en la adopción de reformas tributarias. Sin embargo, las reformas a menudo se han producido en el contexto de crisis macroeconómicas, impulsadas por la urgente necesidad de recaudar más ingresos. La próxima generación de reformas tributarias no puede soslayar otros objetivos fundamentales que deben cumplir los sistemas fiscales, teniendo una clara perspectiva de futuro. A la luz de los diversos desafíos a los que se enfrenta la mayoría de los países en el mediano a largo plazo, es esencial avanzar pronto y con algunas reformas de envergadura. Entre los desafíos cabe mencionar la necesidad de aumentar los niveles de ahorro e inversión nacionales, y fortalecer el capital humano y la productividad total de los factores, fuentes todas de crecimiento sostenible y competitividad internacional.

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. Simultáneamente, los gobiernos deben responder a las crecientes expectativas de mejora de los niveles de vida y prepararse para el envejecimiento de las poblaciones que depara el futuro.

Como sucede en todas las áreas de política pública, a menudo hay conflictos (y en ocasiones sinergias) entre los objetivos de las reformas fiscales. Por lo tanto, las propuestas de reforma específicas de cada país deben diseñarse teniendo en cuenta la importancia relativa de los objetivos, así como las circunstancias económicas, sociales, políticas e institucionales. También deben buscarse las opciones de reforma que permitan aprovechar posibles sinergias entre todos o algunos de los objetivos.

Unas cuantas reformas de cierto calibre contribuirían a que los sistemas tributarios de la región se conviertan en poderosos instrumentos de desarrollo. A continuación, se presenta un resumen de las principales propuestas contenidas en este libro.

Las reformas del impuesto sobre la renta personal

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. En la mayoría de los países de América Latina, una reforma de este tipo probablemente comprendería las siguientes medidas:

- 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.
- Crear una estructura dual, de forma que: i) haya una tasa moderadamente progresiva para los ingresos de salarios, autoempleo y pensiones

- y ii) otra tasa, fija a un nivel moderado, para las rentas del capital, incluidas las ganancias de capital.
- Alinear la tasa marginal más alta del impuesto sobre la renta personal con la del impuesto a la renta de las sociedades para evitar oportunidades de arbitraje.

Un impuesto sobre la renta personal con estos rasgos sería más fácil de administrar y no concentraría sus ingresos únicamente en los contribuyentes de ingresos superiores. Esto aumentaría su capacidad de recaudación de ingresos, a la vez que conservaría un grado de progresividad (potenciado por la eliminación o limitación de las deducciones regresivas). Al mismo tiempo, la tasa moderada para las rentas del capital sería un resguardo de la eficiencia. Las recientes reformas en algunos países de la región apuntan en esa dirección y arrojan resultados prometedores.

Las reformas del impuesto a las sociedades

A la luz del aumento en la recaudación del impuesto a las sociedades en muchos países de América Latina y el Caribe, las prioridades de reforma de este tributo tienen más que ver con la eficiencia y la equidad horizontal que con la movilización del ingreso. Además, la creciente apertura comercial y la integración financiera global plantean desafíos para el diseño y la administración efectiva de este impuesto.

El ámbito donde la reforma se hace más necesaria es en el caso de la proliferación de incentivos fiscales 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. Los costos y beneficios de los incentivos existentes deberían revisarse regularmente y las conclusiones de dichas revisiones deberían divulgarse de manera transparente. Estas revisiones pueden contribuir a superar la resistencia inevitable (y a menudo políticamente influyente) de grupos de interés ante la progresiva eliminación de dichos incentivos. Son especialmente útiles

los acuerdos de cooperación regional que prohíban, o al menos limiten severamente, la concesión de más incentivos.

Una segunda prioridad consiste en reducir la evasión y elusión tributarias, sobre todo las que tienen lugar en algunas grandes empresas y multinacionales que operan en la región, que utilizan formas agresivas de planificación tributaria, entre ellas los precios de transferencia de países con alta fiscalidad a países con baja fiscalidad. Para combatir las, se han implementado algunas medidas exitosas en la región. El llamado “Sexto Método” utiliza los precios internacionales de los productos primarios para limitar la triangulación en las exportaciones a través de países con baja o nula tributación. De forma semejante, la “tributación tutelada” de los servicios de turismo internacional emplea los precios de mercado de servicios similares para frenar el fraude fiscal a través de empresas relacionadas situadas en países de baja tributación. Estas soluciones vernáculas que han surgido en algunos países de la región merecen ser imitadas por otros.

El fortalecimiento de las atribuciones legales y las capacidades de las administraciones tributarias nacionales para realizar eficazmente las inspecciones de las grandes corporaciones multinacionales es vital para disminuir el fraude fiscal. Los actuales esfuerzos internacionales para eliminar el secreto bancario y promover un intercambio de información más sistemático y eficaz entre las administraciones tributarias, así como también la eliminación de los paraísos fiscales, son medidas cruciales para alcanzar un progreso sostenido en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

La ampliación de la base del impuesto a las sociedades según las directrices descritas podría abrir un espacio para reducir las tasas del impuesto, en línea con las tendencias internacionales, lo cual aumentaría el atractivo de la región para la inversión extranjera directa (IED), promovería las inversiones nacionales, y potenciaría la demanda de trabajadores con alta calificación.

Las reformas del impuesto al valor agregado

El impuesto al valor agregado (IVA) es el caballo de batalla de los sistemas tributarios en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con recaudos casi comparables a los de los países miembros de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). También es un impuesto relativamente eficiente, dado que fomenta el ahorro y no perjudica la competitividad externa. Además, cuando se cobra a una tasa uniforme y con exenciones limitadas, no introduce distorsiones de consideración en la asignación de recursos.

Sin embargo, al aplicar una alícuota común a todos los bienes de consumo, la carga que el IVA genera para las personas de bajos ingresos, que consumen una gran parte de su ingreso, es más pesada que para las personas de altos ingresos, que ahorran más, lo cual lo convierte en un impuesto regresivo. Para superar esta característica, varios países han recurrido a las exenciones o a la fijación de impuestos a tipos reducidos para aquellos bienes que tienen mayor peso en la canasta de consumo básico de los pobres. Sin embargo, estas medidas son ineficientes, porque una gran parte de la recaudación que se sacrifica beneficia a los grupos de ingresos medios y altos.

No obstante, un IVA que grave todos los bienes y servicios de consumo con un tipo unificado, complementado con un número limitado de impuestos especiales sobre bienes cuyo consumo el gobierno quiere desalentar—como el alcohol, el tabaco y los combustibles— podría aumentar simultáneamente la eficiencia y la equidad. Para lograr esto último, una parte o la totalidad de los ingresos adicionales de esta reforma podrían redistribuirse a grupos de ingresos más bajos sobre la base del valor estimado del IVA pagado por ellos en su canasta de consumo básico. Esta redistribución podría implementarse utilizando las capacidades administrativas y tecnológicas de los actuales programas de transferencias condicionadas de efectivo, como “Bolsa Familia” en Brasil y “Oportunidades” en México. Este llamado IVA personalizado (o IVA-P) tendría la ventaja adicional de facilitar la administración y el cumplimiento del IVA. Las simulaciones sobre su impacto en la recaudación, en la distribución del ingreso y en los niveles de pobreza para Costa Rica y Uruguay son alentadoras.

Los ingresos adicionales también podrían usarse en parte para disminuir los impuestos sobre la nómina. Concretamente, reducir los impuestos sobre el trabajo asalariado, especialmente aquellos que financian servicios que no son valorados por los trabajadores, aumentaría el empleo formal y la productividad. Además, reemplazar algunos impuestos sobre el trabajo con la mayor recaudación del IVA mejoraría la competitividad externa, dado que los impuestos a la nómina no son reembolsables para las exportaciones y no se cobran sobre las importaciones.

Los impuestos a los “males”

En principio, los impuestos ambientales y los relacionados con el medio ambiente bien diseñados pueden reducir “males” como la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Los impuestos a los “males” también pueden promover la eficiencia en el uso de recursos escasos como la energía y el agua, contribuyendo de paso a generar ingresos fiscales: este es el llamado doble dividendo.

Los críticos sostienen que los impuestos sobre el carbono acarrearán un alto costo porque reducirán el crecimiento. Sin embargo, las evaluaciones para América Latina y el Caribe sugieren que el impacto sobre el crecimiento no sería importante, aunque afectaría a algunos países y sectores más que a otros. La mejora en la recaudación fiscal y el impacto sobre los precios de los bienes también variarían significativamente según los países.

Reformar los impuestos a los combustibles debería ser una prioridad, ya que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe desaprovecha esta fuente de recaudación, y algunos desperdician importantes recursos fiscales subsidiando los combustibles, y por consiguiente estimulando su consumo. Al contrario de lo que se suele creer, los grupos de más bajos ingresos probablemente sacarían provecho de estas reformas, sobre todo si se tienen debidamente en cuenta los beneficios ambientales y para la salud que entraña este cambio.

También hay un amplio margen para introducir tarifas de congestión, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, utilizando las nuevas tecnologías electrónicas para detectar la entrada y salida de los vehículos del centro de las ciudades o de ciertas vías. Por último, las tarifas diferenciadas de tratamiento de desechos podrían otorgar a los gobiernos municipales una fuente adicional de ingresos, y al mismo tiempo contribuir a mejorar la calidad del medio ambiente.

Impuestos locales para el desarrollo local

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los gobiernos subnacionales, sobre todo en el nivel regional, pero también en el local, carecen de fuentes tributarias adecuadas. En principio, los impuestos subnacionales deberían reunir ciertas características deseables, tales como la

baja movilidad de la base tributaria, la ausencia de efectos secundarios adversos en otras jurisdicciones, y la facilidad de cumplimiento. Ninguna fuente tributaria reúne todas las características deseables, de forma que es preciso un cierto compromiso entre el objetivo de aumentar el recaudo y los posibles efectos indeseables de los impuestos:

- Un impuesto sobre la renta personal regional (o recargo en el impuesto sobre la renta personal nacional) es una posibilidad. Un recargo en el impuesto sobre la renta personal nacional sería preferible a un impuesto regional, dada la complejidad de administrar el impuesto sobre la renta personal y la limitada capacidad subnacional en este ámbito.
- Los impuestos regionales o locales sobre las ventas minoristas representan otra opción. El principal defecto de esta alternativa es la naturaleza regresiva de estos impuestos y las probables dificultades para hacerla respetar en un sector minorista que se caracteriza por la alta fragmentación y los elevados niveles de informalidad.
- Un IVA subnacional (o un recargo subnacional al IVA nacional) ofrece un potencial de ingresos importante, si bien crea serias dificultades al comercio interestatal. Otros defectos son su probable regresividad y sus costos relativamente altos de administración y cumplimiento. Una variante podría ser un impuesto al valor añadido de las empresas individuales (calculado simplemente como el valor de las ventas menos el costo de los insumos). Tiene un buen potencial de ingresos, pero como no exime a las exportaciones ni grava a las importaciones, influye adversamente en la competitividad.
- Podrían cobrarse impuestos específicos regionales o locales (o recargos sobre los impuestos específicos nacionales) sobre los combustibles, la electricidad, la telefonía celular y el turismo, etc. Estos impuestos específicos tienen un potencial de recaudación de ingresos relativamente bueno, pero en algunos casos (como en el impuesto al turismo), las bases se encuentran muy concentradas en ciertas localidades. También pueden ser perjudiciales para la competitividad.

Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales deben aprovechar mejor las fuentes de tributación existentes, sobre todo los impuestos a la propiedad inmobiliaria, que en casi todos los países están asignados a los gobiernos locales. Estos últimos deberían invertir en la modernización

de los registros de tierras y de propiedades (catastros) y en su actualización regular. Otras mejoras en la administración tributaria local podrían incluir el intercambio sistemático de información con la administración tributaria regional y local.

Por último, las reformas tributarias subnacionales deberían complementarse con reformas de los sistemas de transferencias intergubernamentales (para hacerlas menos discrecionales) y con controles más severos al endeudamiento subnacional (para eliminar las expectativas entre los gobiernos subnacionales de que serán rescatados en caso de sobreendeudamiento). Estas reformas pueden inducir a los gobiernos subnacionales a explotar mejor las fuentes de tributación que les han sido asignadas.

Las reformas de los impuestos sobre recursos no renovables

Los recursos naturales no renovables constituyen una fuente cada vez más importante de ingresos fiscales en muchos países de América Latina y el Caribe. Si bien se trata de un recurso bienvenido, la dependencia fiscal de estos ingresos plantea importantes retos. Los ingresos fiscales provenientes de productos básicos son sumamente volátiles y tienden a socavar los esfuerzos para recaudar impuestos generales en el resto de la economía. Si se trata de recursos no renovables, con el tiempo se agotarán y los ingresos fiscales desaparecerán. Por lo tanto, es crucial que los responsables de las políticas planifiquen para el futuro y fortalezcan las demás bases tributarias a medida que estos recursos se van utilizando.

Hay un margen considerable para mejorar el diseño de los impuestos a los productos de recursos no renovables. Muchos países siguen dependiendo de sistemas tradicionales de regalías e impuestos sobre la renta. Lamentablemente, los sistemas tradicionales distorsionan los incentivos para que el sector privado invierta y son propensos a frecuentes alteraciones, puesto que no están bien diseñados para captar las rentas extraordinarias cuando aumentan los precios de los productos básicos. Los sistemas de impuestos basados en los ingresos netos, las ganancias o las rentas de los productores privados son más adecuados para promover la inversión y la producción, sin sacrificar los ingresos fiscales actuales o futuros. Estas reformas deben ir acompañadas de mayores esfuerzos para mejorar la transparencia en las industrias extractivas. Del buen diseño e

implementación del sistema de impuestos a los recursos naturales no renovables depende crucialmente la equidad intergeneracional.

Las reformas de los impuestos heterodoxos

Desafiando los preceptos de la teoría fiscal y económica, varios países de la región han utilizado diversos impuestos heterodoxos como mecanismos expeditos para enfrentarse a los desequilibrios fiscales. Pertenecen a esta categoría los impuestos a las transacciones bancarias y a las exportaciones de productos primarios, el impuesto sobre la renta mínima y algunos regímenes simplificados para los pequeños y medianos contribuyentes. Algunos de ellos han funcionado bien para aumentar los ingresos fiscales, pero sería un error considerarlos pilares del sistema fiscal. Han erosionado su propia base fiscal, así como también la base de otros impuestos, han generado distorsiones e ineficiencias considerables, y han desalentado la inversión y el crecimiento. Además, se han convertido en una vía de desigualdad horizontal, al introducir un trato diferencial para empresas o individuos de condiciones económicas similares.

Es necesario revisar estos impuestos, dado que no se pueden convertir en una fuente eficiente y permanente de recursos públicos para un sistema fiscal estable:

- El impuesto a las transacciones bancarias perjudica el tejido financiero, generando pérdidas en términos de profundidad financiera y eficiencia, y probablemente perjudicando a la actividad económica. Por lo tanto, su uso debería ser excepcional, moderado y pasajero.
- Los impuestos a las exportaciones de los productos primarios, pese a ser una manera eficaz de captar y redistribuir rentas y una barrera que protege a los consumidores contra los aumentos externos de precios en el corto plazo, puede dañar las estructuras de producción y la actividad económica. Es necesario eliminar progresivamente estos impuestos, teniendo en cuenta las necesidades de solvencia fiscal.
- El impuesto mínimo sobre la renta representa una alternativa para mitigar las imperfecciones del impuesto sobre la renta tradicional y las limitaciones de las administraciones tributarias. Sin embargo, distorsiona el sistema tributario, puede generar letargo administrativo

y proporciona un pretexto para la proliferación de exenciones del impuesto sobre la renta general. No debería pensarse en él como un sustituto del impuesto sobre la renta, sino como un mecanismo de transición que a la larga debería desaparecer.

- De la misma manera, los regímenes simplificados para los pequeños y medianos contribuyentes intentan superar las limitaciones de la administración tributaria y la escasa capacidad administrativa de muchos contribuyentes. Estas dificultades no se resuelven fácilmente. Por eso, estos regímenes probablemente estén aquí para quedarse. Sin embargo, el progreso en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sumado a la introducción de una contabilidad simplificada para las empresas de pequeña escala, han facilitado la declaración y los pagos tributarios. Por lo tanto, en lugar de pensar que beneficiarse de los regímenes simplificados es el estado normal para las pequeñas empresas, debería pensarse en hacer de esos regímenes un puente para que esas empresas entren al sistema impositivo general. Un desplazamiento de este tipo mejoraría la neutralidad fiscal, evitaría los incentivos de las empresas para seguir siendo pequeñas y fragmentadas, mejoraría la equidad horizontal e impulsaría la productividad.

Recaudar no basta

En este libro se han presentado tanto el bosque como los árboles de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe. Si se tienen en la mira tanto los objetivos generales de recaudar ingresos, redistribuir el ingreso y fomentar la eficiencia, como los detalles de la administración y la implementación de la regulación, se verá que este volumen ofrece abundante información y criterios analíticos que serán de utilidad para que tanto los responsables de las políticas tributarias como los estudiosos del tema en cada país por igual puedan armar sus propios programas y propuestas de reforma tributaria. El paso más importante que deben dar unos y otros es reconocer que los impuestos no conforman apenas una fuente de recursos fiscales, sino que constituyen un instrumento de desarrollo.

Índice

- Acemoglu, D., 46, 64
- administración tributaria
- aplicación de la ley, 161–66
 - desarrollo y, 166–67
 - panorama, 151
 - recursos y autonomía para gestionarlos, 152–60
- Ainsworth, R.T., 251–53, 265
- Albuquerque, P.H., 334
- Alesina, A., 53
- Antón, A., 258
- Arbeláez, M., 334
- Ardanaz, M., 48–64
- Argentina
- administración tributaria, 26–27, 152–66
 - carga tributaria, 5–9, 12–13, 29–30
 - ERTs, 306, 315–16, 318–19
 - escenario legislativo, 59–62
 - estabilizadores automáticos y, 82–87
 - evasión tributaria, 23, 179, 216
 - gastos tributarios, 21
 - Gran Moderación y, 75–76
 - impuestos duales, 190, 192
 - impuestos sobre las exportaciones del sector primario, 336–339
 - impuesto a la renta de las empresas, 212, 215–16, 218
 - impuesto a la renta personal y, 175, 180–83, 190
 - impuestos subnacionales, 125–133
 - impuestos a las transacciones
 - bancarias, 332–33, 335
 - informalidad y, 102, 104–5
 - iniciativa de la Ley 0005-PE-1998, 61
 - iniciativas sectoriales, 212
 - IVA y, 100, 241, 243, 244–47
 - política y, 47, 49
 - PyME y, 348, 350
 - recursos no renovables, 289
 - reformas tributarias, 52, 56, 59–62, 134, 144
 - rentas del capital y, 179
 - Sexto Método y, 223–25
- Artana, D., 129, 133, 135, 144, 212, 214
- Attzs, M., 308
- Auerbach, A.J., 209
- Baca-Campodónico, J., 333–35
- Baer, K., 343
- Balza, L., 291
- Banco Mundial, 25, 54, 114, 174
- transacciones bancarias, impuestos sobre las
- beneficios de las, 333–34
 - perjuicios de las, 334–36
 - panorama, 332
 - productividad de las, 335
- Barreix, A., 12, 19, 182, 190, 193, 221, 253, 258

- Baunsgaard, T., 79
- Biglaiser, 54
- Bird, R.M., 24, 110, 166
- Bolivia
- administración tributaria, 22–23
 - carga tributaria, 5–6, 9–10, 12–13, 28, 41
 - ERTs, 315–16
 - evasión tributaria, 23
 - impuesto a la renta empresarial, 218
 - impuesto a la renta personal, 179, 181, 183–84
 - impuestos subnacionales, 127, 129, 133, 137, 140
 - impuestos a las transacciones bancarias, 333
 - informalidad, 102, 106
 - recursos no renovables, 78, 271
- Bolsa Familia*, 373
- Bonvecchi, A., 56, 60–62
- Bovemberg, L., 325
- Brasil
- administración tributaria, 25, 28–29, 84, 152, 161
 - carga tributaria, 5–7, 9, 13, 41
 - ERTs, 307, 318–19
 - gasto tributario, 21, 215
 - impuestos duales, 190, 192
 - impuestos a la propiedad, 135
 - impuesto a la renta personal, 174, 181, 183–84
 - impuestos subnacionales, 129–34
 - impuestos a las transacciones bancarias, 333–4
 - incentivos tributarios, 210
 - informalidad y, 100–106
 - IVA, 106, 110, 142, 373
 - política, 47
 - reformas tributarias, 56, 85–87, 134, 348, 350
 - sesgo tributario, 17
 - tasa impositiva efectiva, 106
 - volatilidad del PIB, 75, 82
- Brosio, G., 140
- Buehn, A., 195, 349
- Bulutoglu, K., 342
- Busso, M., 101, 116
- Buti, M., 116
- Camacho, A., 108
- Canavire-Bacarreza, G., 142, 144
- Cárdenas, M., 43
- Castañeda, L., 133, 136, 142
- Cerda, R.A., 112
- Chávez, Hugo, 48
- Chile
- administración tributaria, 28, 161–62, 234
 - carga tributaria, 8–10, 12, 17
 - ERTs, 312, 314, 318–19
 - gobierno y los ingresos fiscales, 41–42
 - impuesto a la renta de las empresas, 112, 213–15
 - impuesto a la renta personal, 175, 180–84
 - impuestos subnacionales, 126–27
 - impuestos a las transacciones bancarias, 333
 - informalidad y, 102, 106, 112
 - IVA, 24, 111, 245, 250
 - recursos no renovables, 78–79, 271, 280–81
 - sobre-representación, 47–48
 - volatilidad económica, 75
- Chisari, O., 318–19
- Clausing, K., 228
- cobre, 280–82, 291
- Coelho, I., 334–35

- Colombia
 administración tributaria, 27
 aplicación de la ley tributaria, 161
 carga tributaria, 5–9, 29, 41
 ERTs y, 307, 309
 evasión tributaria, 23
 exenciones impositivas mínimas,
 175
 exportaciones, 222
 gastos tributarios, 21, 215–16
 impuestos duales, 190, 192
 impuestos sobre la nómina, 106–09
 impuestos a la propiedad, 134–37
 impuesto a la renta personal, 175–
 76, 179–80, 182–84
 impuestos subnacionales, 127–33,
 135–37, 141, 144
 impuestos a las transacciones
 bancarias, 332–33, 335
 incentivos fiscales, 210–11
 informalidad y, 100–106
 IVA, 241, 243, 245–48, 348
 política fiscal, 78
 PyME y, 350
 recursos no renovables, 271
 reformas tributarias, 52, 56–57, 144
 sesgo tributario, 17–18
 volatilidad económica y, 75
- Corbacho, A., 75–77, 83, 90
 Craig, J., 262
- De Cesare, C., 133, 135
 de Ferranti, D., 90
 De Paula, 111
 Debrun, X., 75, 84
 Debs, A., 48–50
 DeMooij, R., 258
 Díaz Alejandro, C.F., 338
 Díaz-Cayeros, A., 130
 Drazen, A., 53
- Ecuador, 8, 12, 30, 78, 102, 127, 131,
 175, 179, 192, 215, 224, 245, 271,
 289, 335
 efecto Olivera-Tanzi, 343
 El Salvador, 8, 100, 102, 126, 131, 175,
 193, 211, 245, 318, 346
 Espino, E., 85–87
 evasión fiscal
 Argentina y la, 21–22, 179–80, 216
 Colombia y la, 21–22
 Guatemala y la, 21–22, 216
 mitos sobre la, 21–25
 exenciones impositivas mínimas,
 87–88, 175, 177, 185, 189–90, 193,
 214, 331, 339–45, 355–57, 368,
 377–78
- Fernández, E., 207, 326
 Filc, G., 42
 Focanti, D., 56
 Fondo Monetario Internacional
 (FMI), 54, 56, 152
 Fuentes Castro, H., 349, 360
- gas efecto invernadero (GEI), 30, 296,
 299, 305, 314, 316–17, 319, 374
 gasolina, 135, 141, 271, 280, 282, 285,
 306–8, 313–16
- Gavin, M., 91
 Giordano, P., 319
 González-Castillo, A., 75, 77, 78, 82, 84
 González-Rozada, M., 85–86
 Goulder, L., 313, 325
 Gran Moderación, 74–79
 gravámenes relacionados con el medio
 ambiente (ERTs por sus siglas en
 inglés)
 acercar los impuestos de los
 combustibles al valor óptimo,
 314–15

- eficiencia y, 320
- estado actual de los, 306–13
- futuro de los, 321–24
- impactos distributivos, 315–16
- impuestos sobre el carbono, 316–20
- impuestos a los combustibles y tasas
 - de vehículos motorizados, 306–9
- impuestos globales al carbono, 322
- países del Caribe, 308
- panorama, 304–6
- precios de la “congestión real” y el GPS, 322–24
- reformas al impuesto a los combustibles, 313–16
- tarifas de basura y aguas residuales, 312
- tarifas de congestión, 309–12
- tarifas diferenciales y otros “empujones” para reducir la basura, 324
- tipos, 305
- Gravelle, J., 209
- impuestos verdes, 143, 302, 325
- Grubert, H., 207
- Guatemala
 - administración tributaria, 25–26, 129, 153–55, 157, 162–63
 - brecha del impuesto a la renta, 6–8
 - carga tributaria, 5–9, 12–13, 30
 - costos altos en, 25
 - ERTs, 306
 - evasión tributaria, 23, 216
 - gastos tributarios, 21, 214–17
 - impuesto a la renta personal, 177–81
 - impuestos subnacionales, 129–30
 - incentivos sectoriales, 212
 - informalidad y, 102–04
 - IVA, 241–48
 - materias primas, 222
 - poder de las elites y los ingresos tributarios, 44–45
 - sesgo tributario, 17, 19, 44
 - sistema semidual en, 193
 - tasas impositivas efectivas, 106
- Hallerberg, M., 57–58
- Harberger, A.C., 209
- Harris, B.H., 209
- Heckman, J., 117–18
- Hibbs, D., 65
- ICMS (impuesto al consumo de mercancías y servicios), 130, 134, 241
- Immervoll, H., 181
- impuestos sobre el carbono, 318–20
- impuestos duales, 185–90
- impuestos específicos o especiales, 9, 44, 51, 60, 135, 141–42, 145, 288–90, 304, 306, 373, 375
- impuestos heterodoxos
 - atajos tributarios, 342–43
 - impuesto empresarial de tasa única, 341–43
 - impuestos a las exportaciones del sector primario, 336–39
 - impuestos mínimos o sustitutivos de la imposición a la renta, 339–45
 - impuestos a las transacciones bancarias, 332–36
 - panorama, 331–32
 - regímenes tributarios simplificados para PyME y pequeños contribuyentes, 342–43
- impuesto lineal, 18, 185–88, 215, 251, 343
- impuestos locales
 - agencias tributarias semiautomáticas, 137

- asignación de nuevos impuestos, 137–44
- descentralización fiscal y finanzas del gobierno, 125–33
- diseño de las reformas, 134–45
- impuestos a la propiedad, 133–37
- impuestos selectivos, 142
- impuesto al valor agregado corporativo, 140–41
- impuesto a las ventas al por menor, 141
- impuestos verdes, 143
- IVA subnacional, 141
- panorama, 123
- potenciar el desarrollo local, 145
- pros y contras de la tributación subnacional, 124–25
- reformar, 135
- reformas complementarias, 144–45
- sobretasa al impuesto a la renta nacional, 138–40
- valoración por obras, 143–44
- impuestos “presuntivos”, 215, 339, 345
- impuesto a la propiedad, 10, 44, 124, 130–37, 145, 259, 339, 375
- impuesto regional sobre la actividad productiva (IRAP), 140
- impuesto a la renta
 - véase* impuesto a la renta empresarial; impuesto a la renta personal
- impuesto a la renta empresarial
 - gasto tributario y evasión fiscal, 214–17
 - método de tributación tutelada, 221–26
 - panorama, 203
 - paradoja de la mayor recaudación con tasas descendientes, 204–12
 - prodigalidad fiscal, 212–14
 - sistema de territorialidad reforzada, 217–21
 - variaciones vernáculas *in crescendo*, 226
- impuesto a la renta personal
 - consecuencias de la baja tributación, 180–84
 - deducciones, 177–78
 - diseño de tasas y tramos, 175–77
 - evasión del, 123
 - gasto tributario y recaudación del, 179
 - impuesto dual, 188–91
 - impuesto lineal, 185–88
 - impuestos semiduales, 191–93
 - llenando el vacío, 193–194
 - nuevos modelos para, 185–93
 - panorama, 173
 - rentas de capital, tratamiento favorable 178–79
 - razones de la baja tributación en América Latina, 174–80
- impuestos semiduales, 191–93
- impuesto al valor agregado (IVA)
 - corporativo, 140–41
 - desglose de la productividad, 244–47
 - desglose de la recaudación potencial, 246
 - “D-VAT”, 253
 - equidad, neutralidad y simplicidad, 251–59
 - error de inclusión de tasas reducidas y exenciones, 252
 - evasión del, 247
 - gasto tributario y progresividad, 250
 - índices de productividad y eficiencia, 243
 - IVA-P, 254–59
 - panorama, 239–40

- papel de tasas reducidas y exenciones, 247–51
 productividad, eficiencia en América Latina y la OCDE, 244
 pros y contras del, 240–47
 recaudación y tasas, 199 y 201, 241
 regresivo o progresivo, 249
 subnacional, 140–42
 impuesto a las ventas, 109, 129, 135, 140–42, 280, 342, 344
 impuesto a las ventas al por menor, 143
 inflación, 55, 127, 274, 303, 334, 343, 355
 informalidad
 implicaciones de política, 114–15
 importancia de entender la, 100–01
 impuestos sobre la nómina y, 106–09
 impuesto a la renta de las empresas y, 104–14
 indicios de, 101–06
 IVA y, 109–12
 panorama, 99
 instituciones financieras internacionales, 54

 Jiménez, J.P., 156

 Keen, M., 110, 117, 188, 246, 258
 Keynes, John Maynard, 332
 Kingdon, J., 54
 Kirilenko, A., 333–35
 Knight, Fuentes, 45
 Krelove, R., 344
 Kugler, R., 107

 legislación Dodd-Frank, 285
 Levy, S., 102, 108–9, 258
 Loayza, N., 113, 118
 Lora, E., 52, 103–5, 107–8, 111, 113

 Machado, F., 42, 82
 Magar, E., 56
 Mahendra, A., 323
 Mahon, J.E., 54
 “males”
 ambiental, 296–99
 caso para gravar los, 295–304
 globales, regionales, y locales, 296–99
 gravámenes, 302–304
 gravámenes relacionados con el medio ambiente, 304–20
 instrumentos económicos para la gestión del agua en América Latina, 301–302
 opciones de políticas ambientales, 300–02
 reformas del impuesto a los combustibles, 313–20
 tratar los, 300–304
 véase también gravámenes relacionados con el medio ambiente (ERTs, por sus siglas en inglés)
 Manzano, O., 179, 291
 Medina, L., 79
 Melo, A.C., 56
 Meltzer, A., 42
 México
 administración tributaria, 162–65, 341
 carga tributaria, 4, 9, 12, 30
 gastos tributarios, 214–17
 impuesto empresarial de tasa única, 342–33
 impuestos subnacionales, 127–34
 impuesto a la renta personal, 179, 183–84, 192, 219
 impuestos a las transacciones bancarias, 333–34

- informalidad y, 100–1, 106–9
- ingresos fiscales, 52
- IVA, 88, 142, 242, 245–46, 251, 373
- “males” y, 299
- recursos no renovables, 56, 271, 280, 289
- reformas tributarias, 56, 85, 135, 348–49
- sesgo tributario, 17

- Miller, S., 306
- modelo INT-ENERGY, 319
- mitos acerca de la tributación
 - administración tributaria mala, 25–28
 - evasión tributaria, 21–25
 - falta de progresividad de los impuestos, 14–21
 - impuestos bajos, 3–14
 - realidades nuevas y, 28–31
- Modragón-Vélez, C., 107
- Mueller, N., 314

- Navajas, F.M., 315–16
- Navia, P., 47
- Newberry, D.M., 313
- Nordhaus, W.D., 314, 326

- Oates, W.E., 303
- Olivera, M., 56–57
- Oportunidades, 373
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 4–6, 8, 24, 26–28, 78, 80, 82–83, 135, 152, 154, 162, 164, 174, 176, 183, 204–205, 207, 223–24, 226, 240, 242–44, 319, 373
- Ossowski, R., 79, 287–88
- Overesch, M., 207

- Padilla, R., 211
- países nórdicos, 186, 188, 190–92
- Panamá, 4, 12, 100, 126–9, 156, 190, 193, 211, 245, 346
- Paraguay, 12, 27, 41, 102, 104, 131, 179, 218, 224, 242, 250
- Parry, I., 313–14
- Partido Patriota, 45
- pequeñas y medianas empresas (PyME), 331–32, 339, 345–49
- Persson, T., 40
- Perú
 - administración tributaria, 152–3
 - carga tributaria, 8–10, 12
 - ERTs, 318–19
 - evasión tributaria, 21
 - impuesto a la renta de las empresas, 212–14
 - impuesto a la renta personal, 175
 - impuestos semiduales, 189
 - impuestos subnacionales, 125–31, 135
 - impuestos a las transacciones bancarias, 333–34
 - incentivos tributarios, 212–14
 - informalidad, 102
 - IVA, 87, 245, 250
 - recursos no renovables, 271, 280–84
 - reforma impositiva, 85, 87, 144
 - tributación simplificada, 348
 - volatilidad económica, 77–78
- Picos-Sánchez, F., 189
- Pigou, 313
- Piotrowska, J., 205
- política de la política tributaria, la Argentina, 59–62
 - explicación de las reformas tributarias, 53–55
 - influencia de la ideología, 47–50

- panorama, 39
 poder político y los ingresos fiscales, 42–46
 reforma del código tributario, 50–53
 sistema de gobierno y los ingresos fiscales, 39–42
 Pomeranz, D., 111
- Radulescu, D.M., 191
- recargos, 103, 107, 130, 138–42, 145, 375
- recursos no renovables
 consideraciones de política, 289–90
 eficiencia de los regímenes en América Latina, 280–84
 impacto de una reforma general del sector del petróleo en Venezuela, 283
 impuestos sobre los dividendos e impuesto a la renta pura, 274
 industria extractiva, 285
 ingresos derivados de la explotación de, 271
 ingresos fiscales y, 273–75
 iniciativas internacionales sobre la gobernanza y la transparencia en la panorama, 271–72
 recaudación fiscal, 284–89
 recaudación proveniente de los recursos naturales y el conjunto de la regalías e impuesto sobre la renta, 273–74
 regímenes fiscales para, 274
 sistemas impositivos para, 276–80
- reformas
 impuestos heterodoxos, 377–78
 impuestos locales para el desarrollo local, 374–76
 impuestos a los “males,” 374
- impuestos sobre recursos no renovables, 376–77
 impuesto sobre la renta personal, 370–71
 impuesto a las sociedades, 371–72
 IVA, 372–73
 panorama, 367–70
- República Dominicana, 8, 12, 23, 29, 42, 161, 177, 180, 183–184, 192, 211–13, 218, 225, 227, 245–46, 306, 332
- Revesz, R., 303
- Robalino, J., 136
- Robinson, J., 46, 64
- Roca, J., 193, 221, 253, 258
- salario mínimo, 104–5, 140
- Samuels, D., 47
- Sánchez, F., 133, 135–36, 141, 144, 156
- Sánchez, O., 54
- Scartascini, C., 45–48
- Schneider, F., 349
- sector hotelero, 225–26
- Sepúlveda, C., 135, 142, 144
- Sexto Método, 223–25, 230
- Shome, P., 25
- Siavelis, P., 47
- sistemas tributarios
 camino a la estabilidad económica, 88–89
 estabilizadores automáticos y ciclos económicos, 79–84
 Gran Moderación, 74–79
 panorama, 73–74
 papel de la política fiscal, 78–79
 reforma tributaria para un bienestar estable, 84–88
- Sørensen, P.B., 205
- Stein, E., 48–49

- Stock, J., 75
- Strand, H., 191, 314
- Suescún, R., 83
- tasas efectivas de tributación, 17, 20,
106 188, 223, 281, 283–84, 333,
335
- tasa Tobin, 358
- Templado, I., 129, 133, 144, 213–14
- Ter-Minassian, T., 81, 130–35
- tributación baja, 3–14
- Tsebelis, G., 55
- Uruguay
administración tributaria, 348
carga tributaria, 5–8, 12–13, 29, 41
ERTs, 314–15
gastos tributarios, 215
impuesto a la renta de las empresas,
213–14
impuesto a la renta personal, 175,
180–84
impuestos semiduales, 186, 188–
89
impuestos a las transacciones
bancarias, 333
informalidad y, 102
- IVA, 250–51, 255, 373
volatilidad económica, 28
- Velayos, F., 156
- Venezuela
administración tributaria, 27
carga tributaria, 9, 17, 28
ERTs, 30, 307, 319
impuesto a la renta personal, 183–84
impuestos subnacionales, 127–32,
137–38, 140, 142, 144
impuestos a las transacciones
bancarias, 356
informalidad, 100–101
IVA, 96
política y, 48
recursos no renovables, 79, 271, 277,
283, 289
sesgo impositivo, 106
tributación simplificada, 347
volatilidad económica, 75, 79
- Vuletin, G., 118
- Weitzman, M.L., 326
- Williams, R.C. III, 275
- Zarama, C. 130

