
Sistemas Tributarios de América Latina: La Política Fiscal*

Darío González, Martinoli y Pedraza

I. Composición de los Sistemas Tributarios	123
II. Comparación Internacional del Nivel de la Carga Tributaria Total	131
III. Impuesto a los Ingresos y Ganancias	133
IV. Impuestos Generales al Consumo	151
V. Ingresos Tributarios y no Tributarios	167
VI. El Equilibrio en las Finanzas Públicas	171
VII. Crisis Internacional, Política Fiscal y los Ciclos Económicos	174
VIII. Conclusiones	178

* *Documento extraído del Libro: Sistema Tributarios de América Latina, situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. Capítulo I, Sección 1.4. Instituto de Estudios Fiscales de España; Oficina de Cooperación EuroSocial; Agencia Española de Cooperación Internacional, 2009.*
http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/actividades/ver/id_actividad/138

Considerando que la política fiscal juega un papel sumamente importante para mejorar la distribución del ingreso y avanzar en el objetivo de lograr una mayor cohesión social, en el presente apartado se analizan las características de los sistemas tributarios de América Latina en cuanto a sus principales impuestos, la presión fiscal existente, la importancia de mantener las finanzas públicas en equilibrio, así como la relevancia de usar una política de gasto público «contracíclica» en un entorno de crisis económica como la que actualmente se vive en el ámbito internacional.

I. COMPOSICIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS¹

La tendencia internacional en los últimos años en materia tributaria ha evidenciado el reforzamiento del peso de la imposición indirecta, específicamente del impuesto general al consumo (tipo valor agregado). Muestra de lo anterior, es la evolución de la estructura porcentual de la carga tributaria en los países que se encuentran bajo este análisis.

Así la composición de los ingresos tributarios de los países de América Latina en el año 1985, era muy diferente de la composición que se observa en el año 2007, debido a la tendencia de fortalecimiento de los impuestos indirectos, especialmente los impuestos generales al consumo, lo cual ha dado lugar a sistemas tributarios regresivos.

¹ Los datos de la carga tributaria corresponde a la del gobierno central, excepto para el caso de Argentina y Brasil en los que la carga tributaria es la del gobierno general, ya que para estos dos países la carga tributaria de los niveles subnacionales representa un porcentaje importante de la carga tributaria total. En el caso de Brasil la carga tributaria de los niveles subnacionales es del orden del 36%.

La afirmación anterior se puede constatar en las Tablas 1.27 y 1.28, ya que la estructura de los ingresos tributarios en los países de América Latina observó una recomposición entre 1985 y 2007. Por ejemplo, en Paraguay la participación de los impuestos generales al consumo, respecto de los ingresos tributarios, pasó de representar el 11,7% al 51,0%; en el caso de Perú pasó del 12,4% al 37,7%; Ecuador del 25,0% a 52,9%; en Bolivia del 5,7% a 54,0%; y en México de 30,0% a 41,6%. En el caso de Brasil se observa que los impuestos generales al consumo representan en el período que va desde 1985 hasta 2007 poco más del 50% de los ingresos tributarios, proporción que desde su origen es elevada.

Como se puede observar en la Tabla 1.28, para el año 2007, en los países del área los impuestos generales al consumo, son la principal fuente de los ingresos tributarios, dejando en segundo lugar a los impuestos sobre ingresos y ganancias. En este sentido, en Ecuador los impuestos generales al consumo representan el 52,9%, mientras que los impuestos sobre ingresos y ganancias representan el 26,7%; en Paraguay representan el 51,0% y 17,8% respectivamente; en Uruguay el 50,8% y 20,1% y en Bolivia el 54,0% y 19,1%.

Tabla 1.27. Recaudación por tipo de Impuesto en países de Latinoamérica, 1985 (% del PIB)

Países	Total	Impuestos sobre el ingreso y ganancias		Impuestos generales al consumo		Impuestos sobre bienes y servicios específicos		Impuestos al comercio exterior		Impuestos sobre la propiedad	
		% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%
Argentina	11,6	0,9	7,3	3,8	32,5	3,2	27,7	1,6	14,2	2,1	18,3
Bolivia	6,7	0,2	2,9	0,4	5,7	4,3	64,3	1,7	24,8	0,2	2,4
Brasil (1990)	18,9	4,7	24,6	10,0	53,0	2,2	11,6	0,4	1,9	1,7	8,8
Colombia	8,1	2,6	32,0	2,8	34,0	0,8	9,3	2,0	24,2	0,0	0,4
Costa Rica	13,3	2,4	18,0	3,3	24,4	2,9	22,0	4,7	35,0	0,1	0,6
Chile	17,3	3,1	18,2	8,4	48,9	3,2	18,5	2,4	13,7	0,1	0,7
Ecuador	6,5	0,9	13,9	1,6	25,0	0,7	11,1	3,0	45,8	0,3	4,2
Guatemala	5,5	1,0	18,0	1,9	34,9	1,1	19,5	1,3	24,2	0,2	3,4
Paraguay	5,6	1,2	21,8	0,7	11,7	1,7	30,7	1,1	19,6	0,9	16,2
Perú	11,7	2,7	23,1	1,4	12,4	4,3	37,2	2,6	22,3	0,6	4,9
Uruguay	17,2	2,0	11,8	6,3	36,6	4,4	25,5	3,4	19,6	1,1	6,5
México	9,1	3,8	41,5	2,7	29,8	2,0	21,7	0,6	6,6	0,0	0,4

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Tabla 1.28. Recaudación por tipo de Impuesto en países de Latinoamérica, 2007 (% del PIB)

Países	Total	Impuestos sobre el ingreso y ganancias		Impuestos generales al consumo		Impuestos sobre bienes y servicios específicos		Impuestos al comercio exterior		Impuestos sobre la propiedad	
		% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%
		Argentina	24,3	5,5	22,5	10,4	43,0	1,7	7,0	3,4	14,1
Bolivia	17,1	3,3	19,1	9,2	54,0	3,2	18,8	1,1	6,3	0,3	1,8
Brasil	25,9	7,7	29,7	13,2	50,9	1,7	6,4	0,5	1,9	2,9	1,2
Colombia	13,5	5,7	42,1	5,5	41,0	0,3	2,1	1,0	7,5	1,0	7,3
Costa Rica	14,9	3,9	26,3	5,9	39,5	3,3	22,1	1,2	8,1	0,6	4,0
Chile	18,2	8,4	46,2	7,9	43,5	1,5	8,4	0,4	1,9	0,0	0,0
Ecuador	10,7	2,9	26,7	5,6	52,9	0,5	4,6	1,5	14,3	0,2	1,5
Guatemala	11,0	2,6	23,4	6,0	54,6	1,3	11,7	1,1	10,2	0,0	0,1
Paraguay	11,5	2,0	17,8	5,9	51,0	2,2	19,0	1,4	12,1	0,0	0,0
Perú	15,3	7,3	47,5	5,8	37,7	1,3	8,6	0,7	4,3	0,3	2,0
Uruguay	18,0	3,6	20,1	9,1	50,8	2,4	13,5	1,4	7,8	1,4	7,9
México	10,0	4,9	49,0	4,2	41,6	0,4	4,0	0,4	3,5	0,2	1,9

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

No obstante lo anterior, en el caso de Colombia, Perú y México, los impuestos sobre ingresos y ganancias representan la principal fuente de ingresos tributarios al representar el 42,1%, 47,5% y 49,0% de los ingresos tributarios, mientras que los impuestos generales al consumo representan 41,0%, 37,7% y 41,6% de los ingresos tributarios, respectivamente. Debe destacarse que en el caso de Colombia, la diferencia entre la participación de los impuestos sobre ingresos y ganancias y los impuestos generales al consumo, respecto de los ingresos tributarios, es marginal.

Otro de los rasgos en el cambio de la composición de los ingresos tributarios en América Latina entre 1985 y 2007, es el hecho de que los impuestos sobre ingresos y ganancias aumentaron su participación, sin embargo, ello no implicó que este tipo de impuestos pasara a ser la principal fuente de ingresos tributarios para los países de América Latina.

Los resultados anteriores evidencian que entre las características que, en términos generales, se observan en los países de América

Latina destaca el hecho que éstos cuentan con sistemas tributarios regresivos en la medida en que los ingresos tributarios descansan en mayor proporción en la imposición indirecta, salvo algunos casos muy identificables o con diferencias mínimas respecto a la recaudación que se obtiene de la imposición directa, como lo son los casos de México, Colombia y Perú.

Esto es especialmente importante en la medida en que los sistemas tributarios de América Latina al ser regresivos, por si mismos, no contribuyen a mejorar la distribución del ingreso y, por ende, tampoco contribuyen en el logro del objetivo de reducir la pobreza en América Latina, ya que, como señala Musgrave, desde el punto de vista del diseño y aplicación del instrumental fiscal, la forma más directa y simple de propender a la distribución sería a través de la combinación de una imposición progresiva² de las familias con ingresos superiores con una subvención a las familias con menores ingresos, lo cual en términos generales no sucede en los países de América Latina ya que sus sistemas tributarios tienden a ser regresivos.

Por otra parte, se puede observar que otra de las tendencias en la composición de los ingresos tributarios es la pérdida de peso de los impuestos al comercio exterior, tendencia que no es exclusiva de los países de América Latina, sino que se trata de una tendencia internacional derivada de apertura comercial y la firma de tratados de libre comercio a nivel mundial.

La pérdida de peso de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos tributarios, obligó a los diversos países a buscar otras fuentes de financiamiento, entre las que destacan, una mayor participación de los impuestos generales al consumo mediante la búsqueda de otras fuentes

2 *La imposición será progresiva cuando la carga proveniente de los impuestos en su conjunto, au-mente más que proporcionalmente a medida que aumente el ingreso.*

de financiamiento, como han sido los llamados impuestos heterodoxos³ y el incremento de la tributación de los recursos naturales⁴.

Entre los países en que se observa una mayor reducción en la participación de los impuestos al comercio exterior respecto del total de los ingresos tributarios se encuentra Ecuador, país en que los impuestos al comercio exterior pasaron de representar el 45,8% al 14,3% del total de los ingresos tributarios. En este caso, aun se observa un porcentaje elevado de participación de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos tributarios en comparación de países como Brasil, México y Perú en los que este tipo de impuestos representan respectivamente el 1,9%, el 3,5% y el 4,3% de los ingresos tributarios. Otros países con una mayor reducción en la participación de los impuestos al comercio exterior respecto del total de los ingresos tributarios son Costa Rica, Bolivia, Uruguay y Colombia, países en los que el porcentaje pasó del 35,0%, 24,8%, 19,6% y 24,2% al 8,1%, 6,3%, 7,8% y 7,5%, respectivamente.

Esta tendencia tuvo un mayor impacto en los países de economías más pequeñas de América Central y el Caribe donde la participación de los impuestos al comercio exterior (importaciones) en la recaudación era más significativa. Como ejemplo puede citarse el fuerte impacto que tuvo en la República Dominicana el desmantelamiento de los aranceles por la entrada en vigencia de la zona de libre comercio CAFTA-RD. (Para más detalles véase el Capítulo 3 donde se describe la reforma tributaria que tuvo que realizar a efectos de compensar dicha pérdida en la recaudación).

Llama especialmente la atención el caso de Argentina, ya que prácticamente en este país no se redujo la proporción que representan los impuestos al comercio exterior respecto de los ingresos tributarios, ya que mientras que en 1985 los impuestos al comercio exterior representaban

3 *Entre otros pueden destacarse el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), Impuesto al Activo (IA), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Impuestos Presuntivos a la Renta, etc. (Para un más detalles véase González (2008), «La Política Tributaria Heterodoxa en los Países de América Latina», CEPAL, Santiago de Chile).*

4 *A través de las denominadas regalías, de los impuestos específicos (por ejemplo el Impuesto Específico a la Renta Operacional Minera —Chile—, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos —Bolivia—, etc.) y del incremento de las alícuotas (por ejemplo en el Impuesto a la Renta —Venezuela y Ecuador—, etc.)*

el 14,2%, en 2007 representaron el 14,1% de los ingresos tributarios. Ello se debe fundamentalmente a que en Argentina se cobran derechos de exportación, los cuales se denominan comúnmente «retenciones» y se aplican especialmente al sector agropecuario y de combustibles⁵.

Tabla 1.29. Recaudación por tipo de Impuesto en países de la OCDE, 1975 (% del PIB)

País	Total	Impuestos sobre el ingresos y ganancias		Impuestos generales al consumo		Impuestos sobre bienes y servicios específicos		Impuestos al comercio exterior		Impuestos sobre la propiedad	
		% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%
Alemania	22,3	11,8	52,9	5,5	24,7	3,7	16,6	0,0	0,0	1,3	5,8
Austria	24,4	9,6	39,4	8,6	35,1	4,1	17,0	1,0	3,9	1,1	4,5
Bélgica	28,1	15,6	55,6	7,5	26,6	3,3	11,9	0,6	2,0	1,1	3,9
Dinamarca	38,5	22,6	58,7	7,8	20,2	5,4	14,1	0,4	1,0	2,3	6,0
España	10,5	4,1	39,0	3,6	34,4	0,9	8,3	0,7	6,9	1,2	11,4
Finlandia	29,1	15,8	54,3	6,8	23,3	4,8	16,6	1,0	3,4	0,7	2,4
Francia	19,4	5,6	28,8	8,8	45,4	3,0	15,3	0,2	1,2	1,8	9,3
Holanda	25,9	14,3	55,1	7,3	28,3	2,7	10,3	0,6	2,5	1,0	3,9
Irlanda	25,6	8,6	33,5	5,7	22,4	7,7	29,8	0,8	3,3	2,8	10,9
Italia	13,7	5,4	39,5	4,0	29,0	3,4	25,2	0,1	0,4	0,8	5,9
Luxemburgo	22,6	14,1	62,4	4,2	18,6	2,6	11,5	0,0	0,0	1,7	7,5
Noruega	29,5	13,5	45,7	8,8	29,9	5,9	19,9	0,4	1,4	0,9	3,0
Reino Unido	29,6	15,8	53,4	4,1	13,9	4,7	15,8	0,5	1,7	4,5	15,2
Suecia	32,2	21,0	65,3	6,2	19,2	3,9	12,3	0,6	1,7	0,5	1,6
Suiza	19,9	11,7	58,9	3,0	15,1	2,5	12,6	0,7	3,4	2,0	10,1
México (1985)	9,1	3,8	41,6	2,7	29,8	2,0	21,7	0,6	6,6	0,0	0,4

Con relación a los países de la OCDE, se puede observar en las Tablas 1.29 y 1.30, la composición de los ingresos tributarios para los años de 1975 y 2005⁶. Para el año 1975, la composición de los ingresos tributarios en los países de la OCDE se centraba principalmente en los impuestos sobre ingresos y ganancias, ya que los porcentajes de participación de estos impuestos oscilaban entre 65,3% para el caso de Suecia y

- 5 *En septiembre de 2008 los derechos de exportación equivalían en este país al 17 % de la recaudación total, mientras que el Impuesto a las Ganancias (Impuesto a la Renta) representaba el 18 % y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) el 30 %.*
- 6 *La comparación que se realiza para los países de América Latina corresponde a un período diferente al utilizado para los países de la OCDE, ya que en varios de los países de América Latina la implementación del impuesto general al consumo, como es el impuesto al valor agregado se dio con posterioridad al año 1980, razón por la que el período analizado corresponde al comprendido entre 1985 y 2006.*

33,5% para el caso de Irlanda, siendo en este último caso los impuestos generales al consumo la segunda fuente de ingresos tributarios, excepto para el caso de Francia en que los impuestos generales al consumo representan la principal fuente de ingresos tributarios. En los puntos intermedios se encuentran, por ejemplo, Finlandia con el 54,3%, el Reino Unido con un 53,4% y Alemania con el 52,9%.

Tabla 1.30. Recaudación por tipo de Impuesto en países de la OCDE, 2005 (% del PIB)

País	Total	Impuestos sobre el ingreso y ganancias		Impuestos generales al consumo		Impuestos sobre bienes y servicios específicos		Impuestos al comercio exterior		Impuestos sobre la propiedad	
		% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%	% del PIB	%
Alemania	20,8	9,8	47,0	6,6	31,9	3,5	16,6	0,0	0,2	0,9	4,3
Austria	24,6	12,0	48,8	8,7	35,4	3,3	13,4	0,0	0,0	0,6	2,4
Bélgica	31,1	17,4	55,9	8,2	26,4	3,3	10,6	0,0	0,0	2,2	7,1
Dinamarca	48,8	30,7	62,9	10,8	22,1	5,4	11,1	0,0	0,0	1,9	3,9
España	23,7	10,5	44,4	7,1	29,9	2,9	12,4	0,2	0,7	3,0	12,7
Finlandia	31,8	16,8	52,8	9,1	28,6	4,7	14,8	0,0	0,0	1,2	3,8
Francia	25,1	10,4	41,4	7,9	31,5	3,3	13,1	0,0	0,1	3,5	13,9
Holanda	36,0	21,5	59,7	8,8	24,4	3,6	10,0	0,0	0,0	2,1	5,8
Irlanda	25,8	11,8	45,7	8,2	31,8	3,4	13,2	0,0	0,0	2,4	9,3
Italia	25,8	12,9	50,0	7,0	27,1	3,8	14,7	0,0	0,0	2,1	8,1
Luxemburgo	27,7	13,3	48,0	6,3	22,8	4,8	17,3	0,0	0,0	3,3	11,9
Noruega	35,9	21,5	59,9	8,7	24,2	3,5	9,8	0,1	0,2	2,1	5,9
Reino Unido	29,5	14,0	47,4	7,3	24,8	3,8	12,8	0,0	0,1	4,4	14,9
Suecia	34,5	19,8	57,4	9,8	28,4	3,4	9,9	0,0	0,0	1,5	4,3
Suiza	22,8	13,2	57,9	4,9	21,5	2,1	9,1	0,2	0,9	2,4	10,5
México	10,0	4,9	49,0	4,2	41,6	0,4	4,0	0,4	3,5	0,2	1,9

Como se señaló anteriormente, la segunda fuente de ingresos tributarios para el año 1975 en los países de la OCDE correspondían a los impuestos generales al consumo, con porcentajes que oscilaban entre el 35,1% del total de los ingresos tributarios para el caso de Austria y el 15,1% del total de los ingresos tributarios para el caso de Suiza. En los puntos intermedios se localizan: Bélgica con el 26,6%, Alemania con el 24,7% y Finlandia con el 23,3%. Es destacable que en los casos de Reino Unido e Irlanda, los impuestos generales al consumo son la tercera fuente de ingresos tributarios, ya que los impuestos sobre bienes y servicios específicos representan la segunda fuente de ingresos tributarios, aunque

esta situación se revierte en el año 2005, en el que se observa que para estos países los impuestos generales al consumo pasan a representar la segunda fuente de ingresos tributarios.

Después de 30 años, la estructura porcentual de los ingresos tributarios para los países de la OCDE sufrió un cambio, ya que la participación de los impuestos sobre ingresos y ganancias observó una reducción, mientras que por su parte los impuestos generales al consumo fortalecieron su participación dentro de los ingresos tributarios. Si bien en este cambio de estructura se fortaleció la participación de los impuestos generales al consumo respecto del resto de los impuestos, debe destacarse que ello no significó que los impuestos sobre ingresos y ganancias dejaran de ser la principal fuente de ingresos tributarios.

En este sentido, entre los países en los que destaca el incremento de la participación de los impuestos generales al consumo dentro de los ingresos tributarios se encuentran: México⁷ en el que los impuestos generales al consumo pasaron de representar el 30,0% a 141,6%, el Reino Unido, que pasó del 13,9% al 24,8%, Irlanda del 22,4% al 31,9%, Suecia del 19,2% a 28,4% y Alemania del 24,7% al 31,8% del total de los ingresos tributarios.

A diferencia de lo que sucede en América Latina, se podría considerar que los sistemas tributarios de los países de la OCDE tienden a ser progresivos en la medida en que su carga tributaria descansa en mayor medida en la tributación de los impuestos directos, como son los impuestos a los ingresos y ganancias.

Esta característica de los sistemas tributarios de los países de la OCDE ha influido de manera positiva en contar con una mejor distribución del ingreso, de forma que, los países de América Latina deben considerar la conveniencia de incrementar la carga tributaria de los impuestos a los ingresos y ganancias con el fin de que contar con sistemas tributarios progresivos, sin descuidar las áreas de oportunidad existentes en la imposición indirecta, especialmente por lo que respecta a los impuestos generales al consumo.

⁷ *México es el único país de América Latina que es miembro de la OCDE y por lo tanto, tiene en el presente estudio una dualidad al formar parte también de los países de nuestra región.*

Las actuales tendencias que se observan, implican en los próximos años una leve mayor incidencia de la imposición directa en los países de América Latina, y en cambio, de la imposición indirecta en los países OCDE.

Por otra parte, al igual que sucedió en los países de América Latina, los impuestos al comercio exterior en los países de la OCDE perdieron participación respecto del total de los ingresos tributarios, pérdida que fue más acentuada en estos últimos, ya que prácticamente su participación en los países de la OCDE es nula, excepto para el caso de México en que dichos impuesto aun representan 3,5% de los ingresos tributarios.

II. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL DE LA CARGA TRIBUTARIA TOTAL

En términos generales la carga tributaria de los países de América Latina es sumamente reducida si ésta se compara con los países desarrollados como son los países de la OCDE, ya que la carga tributaria promedio de América Latina para el año 2007 fue del orden de 15,9% del PIB, mientras que para los países de la OCDE la carga tributaria promedio fue del orden de 29,6% del PIB, sin incluir en el promedio a México. Sin lugar a dudas, los reducidos niveles de recaudación observada en los países de América Latina limitan los reducidos niveles de gasto público social, ya que los gobiernos no cuentan con los recursos suficientes para financiar el gasto público requerido para atenuar los niveles de pobreza de la región.

Analizando el comportamiento de la carga tributaria en América Latina, se puede observar en la Tabla 1.31, que la carga tributaria promedio en la región del año de 1985 a 2007 se ha incrementado en un 4,9% del PIB, al pasar del 11,0% al 15,9% del PIB, destacando el caso de Bolivia como el país de América Latina con un mayor incremento en su carga tributaria al pasar ésta del 6,7% al 17,1% del PIB. Entre los países con mayor incremento de su carga tributaria se encuentran Argentina y Paraguay, cuya carga tributaria se incrementó en poco más del 100% al pasar del 11,6% a 24,3% y del 5,6% al 11,5% del PIB. Por el contrario, entre los países con menor carga tributaria en 2007 destacan México, Ecuador y Guatemala, con cargas tributarias del orden del 10,0%, 10,7% y 11,0% del PIB, respectivamente.

Tabla 1.31. Carga tributaria total de los países de América Latina (%PIB) */

País	1985	2007	Variación %
Bolivia	6,7	17,1	156,5
Argentina	11,6	24,3	109,5
Paraguay	5,6	11,5	103,7
Guatemala	5,5	11,0	99,8
Colombia	8,1	13,5	66,4
Ecuador	6,5	10,7	64,5
Brasil	18,9	25,9	36,6
Perú	11,7	15,3	31,5
Costa Rica	13,3	14,9	12,0
México	9,1	10,0	9,3
Chile	17,3	18,2	5,5
Uruguay	17,2	18,0	4,6
Promedio América Latina	11,0	15,9	44,7

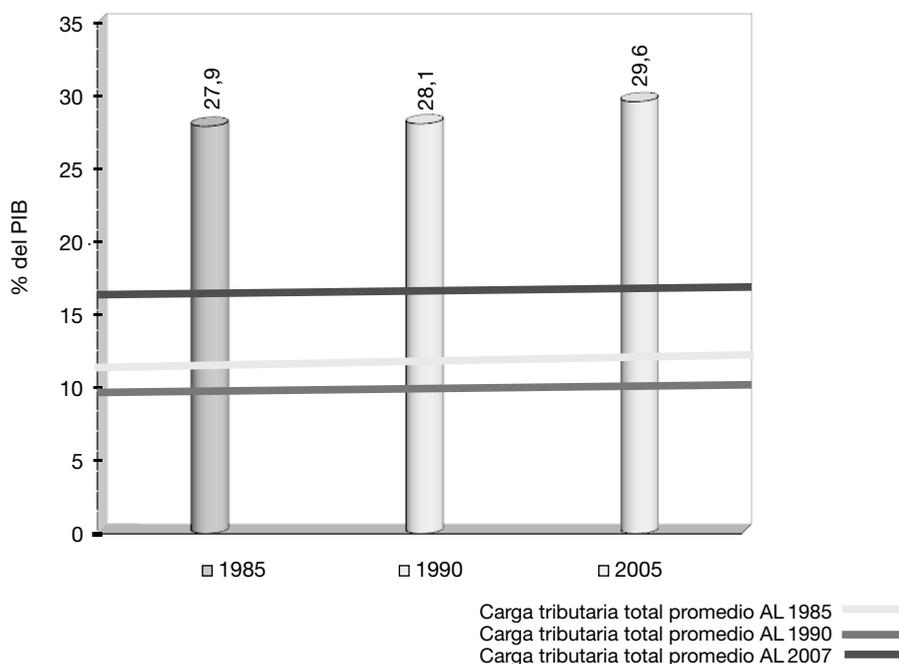
Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

*/ No incluye contribuciones de seguridad social.

Caso contrario sucede en los países de la OCDE, ya que para el año de 2005 la carga tributaria promedio es del orden del 29,6% del PIB, es decir un 86% mayor a la carga tributaria promedio observada en 2007 para los países de América Latina.

Entre los casos a destacar se encuentran Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia, países cuya carga tributaria para el año de 2005 ascendió al 48,8%, 36,0%, 35,9% y 34,5% del PIB, respectivamente. Como se puede observar en la Figura 1.20, la carga tributaria promedio de América Latina para los años 1985, 1990 y 2007, es respectivamente del 11,0%, 9,9% y 15,9% del PIB, la cual es sumamente reducida si se compara con la de los países de la OCDE.

En este sentido, una de las conclusiones que se extrae de este estudio es que la carga tributaria en América Latina es muy inferior que la que se observa en los países desarrollados, de tal forma que esto junto con la regresividad de los sistemas tributarios latinoamericanos y las crecientes necesidades de recursos públicos para cubrir programas sociales, impiden avanzar hacia el objetivo de reducción de la pobreza y, por ende, a la cohesión social en los países de América Latina.



Fuente: Revenue Statistics, 1965-2006, Edición 2007. OCDE.

Figura 1.20. Comparación de la carga tributaria total promedio de los países de la OCDE y de América Latina, (% del PIB)

Una vez presentada la evaluación y el nivel de la carga tributaria total de los países de América Latina y de la OCDE, a continuación, se presenta un análisis del nivel de la carga tributaria y de la evaluación de los impuestos a los ingresos y ganancias, así como de los impuestos generales al consumo por considerar que estos tipos de impuestos son los de mayor representación en los ingresos tributarios.

III. IMPUESTO A LOS INGRESOS Y GANANCIAS

Si bien es importante analizar el nivel de carga tributaria en un país con el fin de determinar la suficiencia o insuficiencia para cubrir las necesidades de gasto público y el impacto que tiene esta variable en la distribución del ingreso, es igualmente importante analizar la composición de dicha carga para determinar si un sistema tributario es progresivo o regresivo y en que medida esto influye en lograr el objetivo de mejorar la distribución del ingreso y reducir los problemas de pobreza.

Considerando que en la medida en que un sistema tributario sea progresivo influye positivamente en la distribución del ingreso, en la reducción de la pobreza y en la cohesión social, a continuación se analizan las principales características de los impuestos a los ingresos y ganancias.

Una de las principales conclusiones es que en términos generales los países de la OCDE cuentan con sistemas tributarios progresivos en la medida en que su carga fiscal descansa principalmente en los impuestos a los ingresos y ganancias, a diferencia de lo que sucede en términos generales en los países de América Latina en los que su carga fiscal descansa fundamentalmente en los impuestos generales al consumo.

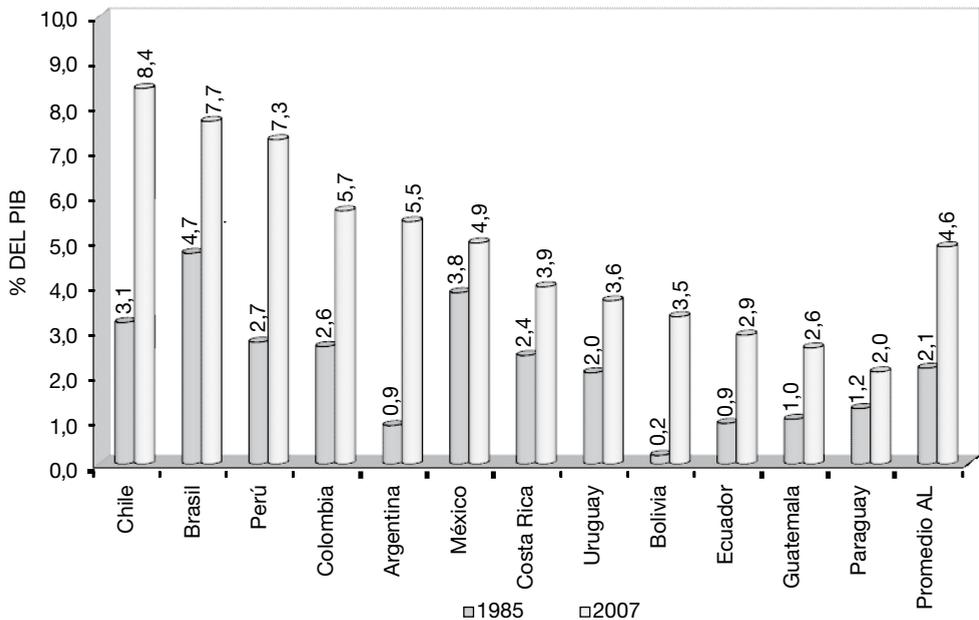
Así, si bien la carga tributaria de los impuestos a los ingresos y ganancias en América Latina, véase la Figura 1.21, se ha incrementado en los últimos 20 años, habiendo pasado de un 2,1% a un 4,8% del PIB, esta cifra es baja si se compara con la que se observa en los países de la OCDE, que supone el 15,7% del PIB.

Entre los países de América Latina con una mayor carga tributaria por impuestos sobre ingresos y ganancias en 2007 se encontraban Chile, Brasil y Perú, los cuales reportaron una carga tributaria de 8,4%, 7,7% y 7,3% del PIB, respectivamente.

Por su parte, entre los países que reportaron una menor carga en los impuestos a los ingresos y ganancias se encuentran Paraguay, Guatemala y Ecuador, en que su recaudación es del orden del 2,0%, 2,6% y 2,9% del PIB, respectivamente.

Por su parte, entre los países de la OCDE con mayor nivel de carga tributaria por impuestos sobre ingresos y ganancias se encuentran Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia, los cuales reportaron una carga tributaria del 30,7%, 21,5%, 21,5% y 19,8% del PIB, respectivamente.

En la Figura 1.21 y Tabla 1.32 se puede observar lo reducido de la carga tributaria promedio de los países de América Latina por impuestos sobre ingresos y ganancias respecto de la reportada por los países de la OCDE.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.21. Carga tributaria de los impuestos a los ingresos y ganancias para diversos países de América Latina (% del PIB)

La magnitud de la diferencia se observa, cuando se comparan las presiones fiscales de ambos sistemas. Así, mientras la presión fiscal de los impuestos a las ganancias e ingresos para los países de América Latina es del 4,8% del PIB, en los países OCDE se sitúa en el 15,7% del PIB.

En los países de la OCDE, a diferencia de lo observado en los países de América Latina, la carga tributaria promedio de los impuestos sobre ingresos y ganancias, no se ha incrementado significativamente, ya que en promedio la carga tributaria de este tipo de impuestos se incrementó del 14,3% al 15,7% del PIB entre los años 1985 y 2005.

Si bien, en promedio, en los países de la OCDE no se observó un incremento significativo de la carga tributaria de los impuestos sobre ingresos y ganancias, destaca el caso de Holanda y Noruega con un

incremento de la carga tributaria de dichos impuestos del 92,0% y 27,2% respectivamente, lo cual llevó a que la carga tributaria pasara en el caso de Holanda del 11,2% al 21,5% del PIB y en el de Noruega del 16,9% al 21,5% del PIB.

Tabla 1.32. Carga tributaria de los impuestos sobre ingresos y ganancias para los países de la OCDE

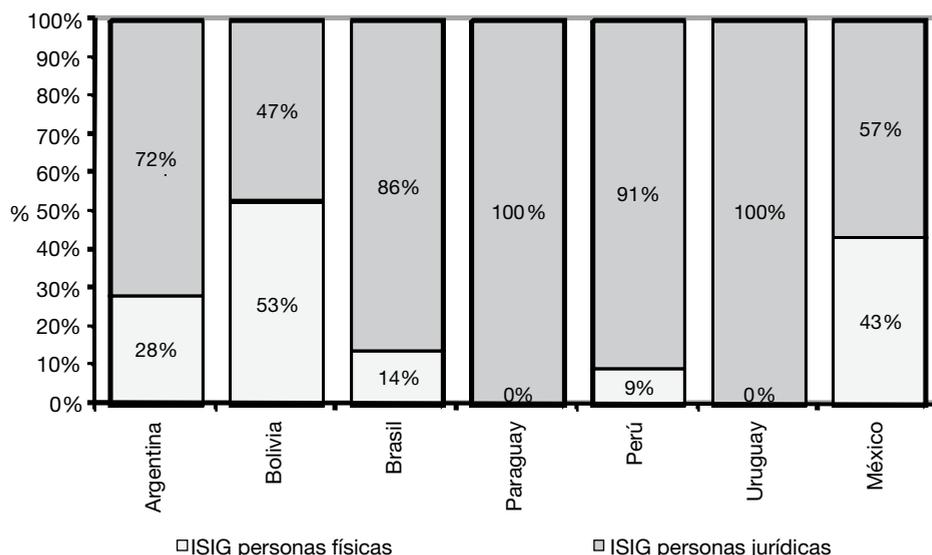
País	1985	2005	Variación %
Holanda	11,2	21,5	92,0
Francia	6,8	10,4	52,9
España	7,1	10,5	47,9
México	3,8	4,9	28,7
Noruega	16,9	21,5	27,2
Dinamarca	26,6	30,7	15,4
Austria	10,8	12,0	11,1
Suiza	12,0	13,2	10,0
Italia	12,4	12,9	4,0
Finlandia	16,2	16,8	3,7
Irlanda	12,0	11,8	-1,7
Suecia	20,2	19,8	-2,0
Bélgica	17,9	17,4	-2,8
Reino Unido	14,5	14,0	-3,4
Alemania	12,5	9,8	-21,6
Luxemburgo	17,0	13,3	-21,8
Promedio OCDE sin México	14,3	15,7	10,0

Fuente: Revenue Statistics, 1995-2006, Edición 2007, OCDE.

Por lo que respecta a la composición de la carga fiscal de los impuestos a los ingresos y ganancias, se puede observar en las Figuras 1.22 y 1.23, que en los países de América Latina la participación de los recursos provenientes de las personas jurídicas es mayor que la de las personas físicas, a diferencia de lo que ocurre en los países de la OCDE en los que la participación de las personas físicas es mayor al de las personas jurídicas.

En 1990 los países de América Latina con una mayor participación en la recaudación proveniente de las personas jurídicas en los impuestos a los ingresos y ganancias son Paraguay, Uruguay, Perú y Brasil, ya que

los dos primeros recaudan a través de las personas jurídicas el 100% de la recaudación del impuesto a los ingresos y ganancias⁸, mientras que Perú y Brasil recaudan respectivamente el 91% y 86%.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.22. Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias en diversos países de América Latina, 1990

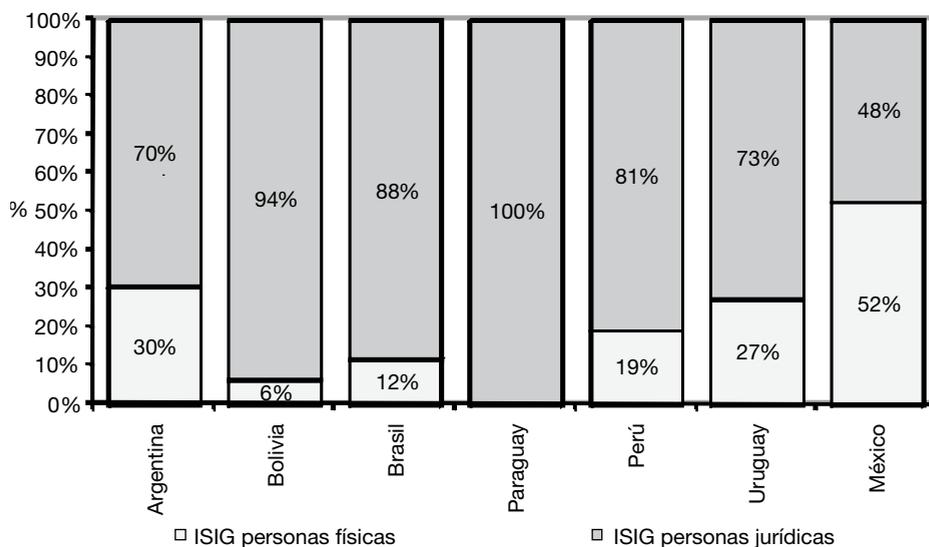
En cambio, entre los países que tienen una mayor participación de la recaudación del impuesto a los ingresos y ganancias a través de las personas físicas en 1990, se encontraban Bolivia y México, ya que a través de esta figura recaudaban el 53% y el 43%, respectivamente.

La composición de la recaudación del impuesto a los ingresos y ganancias en América Latina cambió entre 1990 y 2007, de forma que la participación de la recaudación de las personas físicas se incrementó en Argentina, Perú y México, al pasar del 28% al 30%, del 9% al 19% y del 43% al 52%, respectivamente. Caso especial es el de Uruguay, ya que pasó de no reportarse en 1990 recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias

⁸ En esa fecha tanto Paraguay como Uruguay, no tenían en su sistema tributario un impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

de personas físicas, a reportar en 2007⁹ una recaudación del 0,95% del PIB, la cual representa una participación del 27% de la recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias.

En el caso de Paraguay, si bien, no se reporta recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias de personas físicas entre 1990 y 2007, debe tenerse en cuenta que el 6 de junio de 2004 el Poder Ejecutivo de Paraguay promulgó la Ley 2421 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, la cual tiene entre sus principales modificaciones la introducción del impuesto sobre la renta de personas físicas¹⁰.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

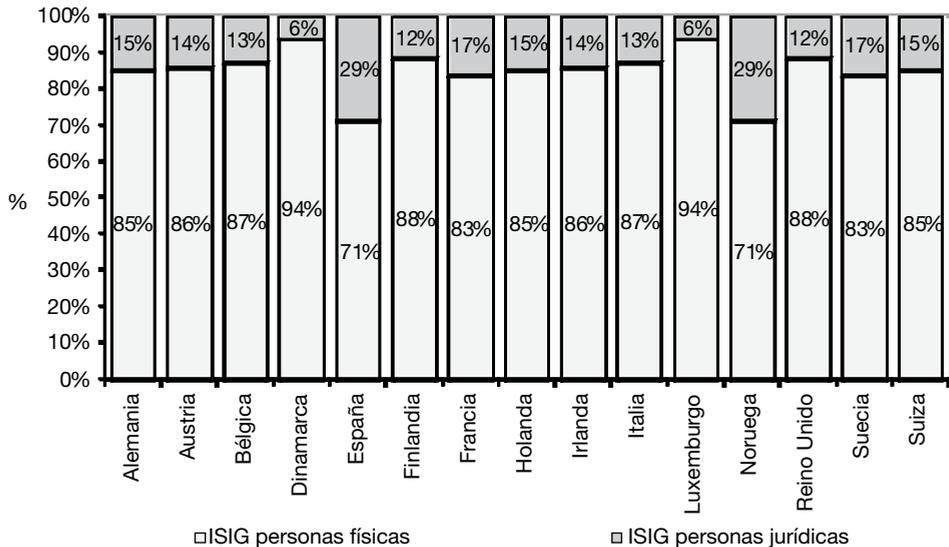
Figura 1.23. Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias en diversos países de América Latina, 2007

En este sentido, si bien se observa que en ciertos países de América Latina se refuerza la recaudación proveniente del impuesto a los ingresos y ganancias de personas físicas, la proporción de la recaudación

9 A partir del mes de julio de este año comenzó a regir la reforma tributaria a partir de la cual entró en vigencia el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

10 La vigencia de este impuesto fue prorrogada, y actualmente esta programada su aplicación a partir de enero de 2009.

proveniente de personas jurídicas aún es elevada respecto a la observada en los países de la OCDE, como se muestra en la Figura 1.24.



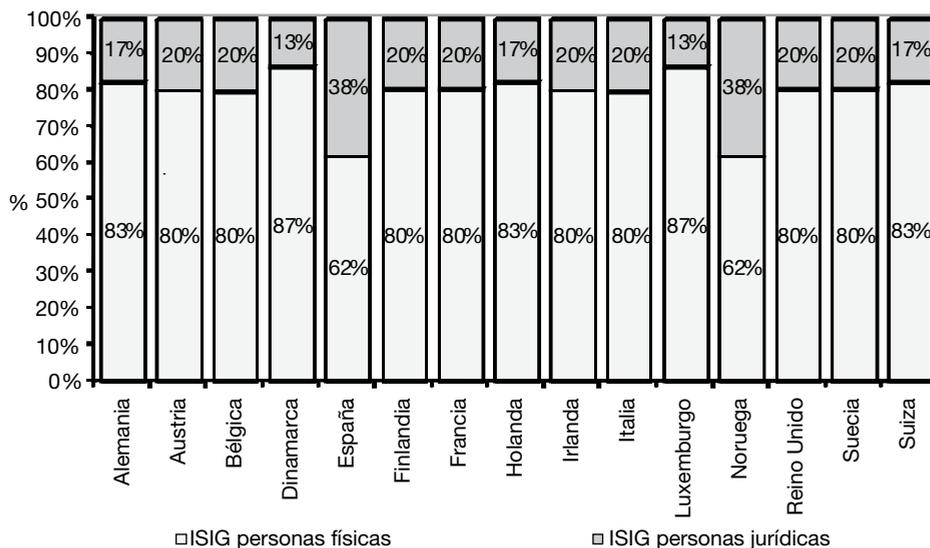
Fuente: Revenue Statistics, 1965-2006. OCDE.

Figura 1.24. Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias en diversos países de la OCDE, 1990

Como se puede observar en la Figura 1.25, en los países de la OCDE, la composición de la recaudación de los impuestos a los ingresos y ganancias se concentra fundamentalmente en las personas físicas, lo cual le permite dar mayor progresividad a los sistemas tributarios. Entre los países de la OCDE con menor participación de la recaudación en los impuestos y ganancias de las personas físicas se encuentran España y Noruega, en que su participación es de 71%, la cual, aún en estos casos, es superior a la observada en los países de América Latina.

Por lo que respecta a la tasa promedio del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina se observa una reducción del 5% (véanse Tabla 1.33 y Figura 1.26), de tal forma que los países que destacan por reducir dicha tasa en una mayor proporción son Chile, Perú y México, cuyas tasas se redujeron en un 20%, 19% y 17%, para ubicarse en 2007 en un 40%, un 30% y un 29%, respectivamente. Por

su parte, Bolivia, Argentina¹¹ y Brasil incrementaron la tasa del impuesto sobre la renta de personas físicas en un 30%, 17% y 10%, de tal forma que en 2007 dichas tasas se situaron respectivamente en un 13%, un 35% y un 27,5%.



Fuente: Revenue Statistics, 1965-200. OCDE.

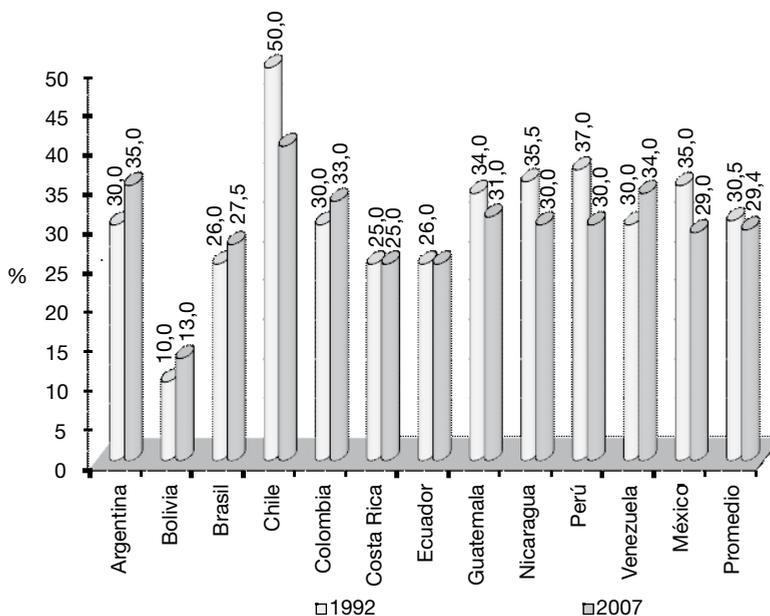
Figura 1.25. Estructura porcentual de la recaudación del impuesto sobre ingresos y ganancias en diversos países de la OCDE, 2005.

11 En Argentina actualmente hay un proyecto de reforma tributaria para llevar la actual alícuota marginal máxima del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas del 35% al 37%.

Tabla 1.33 Tasa del ISR de personas físicas para diversos países de América Latina

País	1992	2007	Variación %
Argentina	30	35	17
Bolivia	10	13	30
Brasil	25	27,5	10
Chile	50	40	-20
Colombia	30	33	10
Costa Rica	25	25	0
Ecuador	25	25	0
Guatemala	34	31	-9
Nicaragua	35,5	30	-15
Perú	37	30	-19
Venezuela	30	34	13
México	35	29	-17
Promedio	30,5	29,4	-4

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.26. Comparación internacional de la tasa máxima del ISR de las personas físicas para diversos países de América Latina

Destaca el caso de Bolivia por ser el país de América Latina con la menor tasa del impuesto sobre la renta de las personas físicas¹², ello aun cuando se observó un incremento de dicha tasa del 30% entre 1992 y 2007, En contraposición destaca el caso de Chile, por ser el país de América Latina con la mayor tasa del impuesto sobre la renta de personas físicas, situándose ésta en el año 2007 en un 40%¹³.

La tendencia en los últimos decenios fue que las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de la región han disminuido, conjuntamente con la tasa marginal máxima de dicho impuesto relativo a las sociedades o empresas.

La regla general es la equiparación de la tasa marginal máxima de las personas físicas con la tasa marginal máxima de las personas jurídicas o empresas, aunque hay países en que la tasa marginal máxima de las empresas es superior¹⁴, mientras que en otros es superior la tasa de las personas físicas¹⁵, en algunos todavía hoy en día no existe un impuesto sobre la renta de las personas físicas¹⁶ y en otros, este impuesto opera como un simple control del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En los países latinoamericanos, donde existen una significativa erosión de las bases imponibles del impuesto sobre la renta de las personas naturales, conjuntamente con un alto nivel de informalidad y evasión, resulta utópico aplicar tasas marginales máximas altas, lo cual contribuye a aumentar el incentivo para el no cumplimiento, y la inequidad al aumentar excesivamente la carga tributaria al sector asalariado formal, que es, el que por estar retenido en la fuente, el principal sector cumplidor.

12 *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en Bolivia es el Impuesto Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA). Su finalidad no es recaudatoria, sino de controlar al IVA, por lo que el impuesto soportado en las adquisiciones por las personas físicas es deducible de este impuesto. El ejercicio de profesiones liberales y oficios se grava con el Impuesto a las Utilidades a una tasa efectiva del 12,5 %.*

13 *La tributación sobre las rentas del sistema tributario chileno, se basa en bajas tasas a las personas jurídicas (17%), conjuntamente con altas tasas a las personas físicas (del 5% al 40 %).*

14 *Por ejemplo Bolivia.*

15 *Por ejemplo Chile.*

16 *Por ejemplo Paraguay. Su vigencia se ha prorrogado para el ejercicio fiscal 2009.*

En el caso de la tasa del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, Tabla 1.34 y Figura 1.27, destaca la reducción de la tasa realizada por Brasil, Chile, Venezuela y Ecuador, cuyas tasas se redujeron en un 63%, un 51%, un 50% y 44% para ubicarse respectivamente en el 15%, el 17%, el 34% y el 25%,. Por el contrario, Argentina es el país que incrementó en mayor proporción su tasa del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, ya que ésta pasó del 20% al 35%, lo cual significa un incremento del 75%.

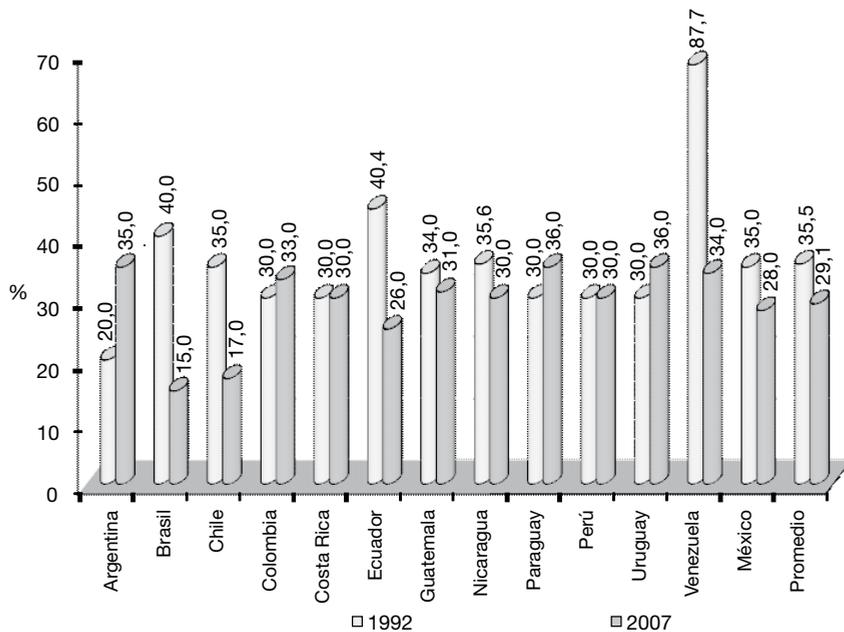
Como fue comentado oportunamente, entre los países de la región con una menor tasa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en 2007, destacan Brasil y Chile, donde la tasa para estos países es del 15% y del 17%. En el caso contrario destacan Argentina, Paraguay y Uruguay por tener la tasa más elevada del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

Debe considerarse que de forma conjunta a un incremento en la recaudación de los impuestos sobre ingresos y ganancias, se observa que la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas, ha mostrado una reducción, ubicándose en promedio en América Latina en el 29,4% para el caso de personas físicas y en el 29,1% para el caso de personas jurídicas.

Tabla 1.34. Tasas del ISR de personas jurídicas para diversos países de América Latina

País	1992	2007	Variación %
Argentina	20	35	75
Brasil	40	15	-63
Chile	35	17	-51
Colombia	30	33	10
Costa Rica	30	30	0
Ecuador	44,4	25	-44
Guatemala	34	31	-9
Nicaragua	35,5	30	-15
Paraguay	30	35	17
Perú	30	30	0
Uruguay	30	35	17
Venezuela	67,7	34	-50
México	35	28	-20
Promedio	35,5	29,1	-18

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.27. Comparación internacional de la tasa del ISR de las personas jurídicas para diversos países de América Latina

Por lo que respecta a los países de la OCDE, se puede observar en la Tabla 1.35 y Figura 1.28, que las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas son mayores que las observadas para el caso de los países de América Latina, ya que para el año 2007 la tasa promedio fue del 47,2% para los países de la OCDE, mientras que la tasa promedio para los países de América Latina fue del 29,4%.

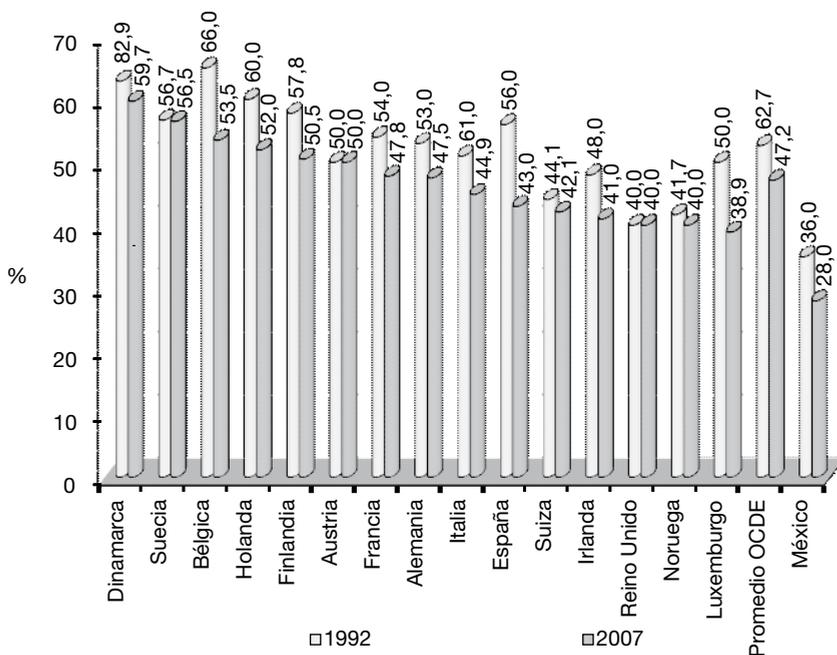
En promedio, se observa que la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas para los países de la OCDE se redujo en un 10%. No obstante, aunque en promedio se observó una reducción de dicha tasa, destacan los casos de Suecia, Reino Unido y Austria, cuya tasa se mantuvo en el mismo nivel entre 1997 y 2007. En el caso contrario destaca la reducción de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas observada en España y Luxemburgo, se redujo en un 23% al pasar del 56% al 43% y en un 22% al pasar del 50% al 38,9% respectivamente en el periodo 1997 a 2007.

Tabla 1.35. Tasa marginal del ISR de personas físicas para los países de la OCDE

País	1997	2007	Variación %
España	56	43	-23
Luxemburgo	50	38,9	-22
Bélgica	65	53,5	-18
Irlanda	48	41	-15
Holanda	60	52	-13
Finlandia	57,75	50,5	-13
Italia	51	44,9	-12
Francia	54	47,8	-11
Alemania	53	47,5	-10
Dinamarca	62,9	59,7	-5
Suiza	44,1	42,1	-5
Noruega	41,7	40	-4
Suecia	56,7	56,5	0
Reino Unido	40	40	0
Austria	50	50	0
Promedio OCDE	52,7	47,2	-10

Fuente: OCDE Data Base.

Entre los países de la OCDE con una mayor tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas en el año 2007, se encuentran Dinamarca, Suecia, Bélgica y Holanda, cuyas tasas se situaron en respectivamente en el 59,7%, 56,5%, 53,5% y 52%. En el caso opuesto, entre los países de la OCDE con una menor tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas, se encuentran Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Irlanda cuyas tasas se situaron en el 38,9%, 40%, 40% y 41%, respectivamente.

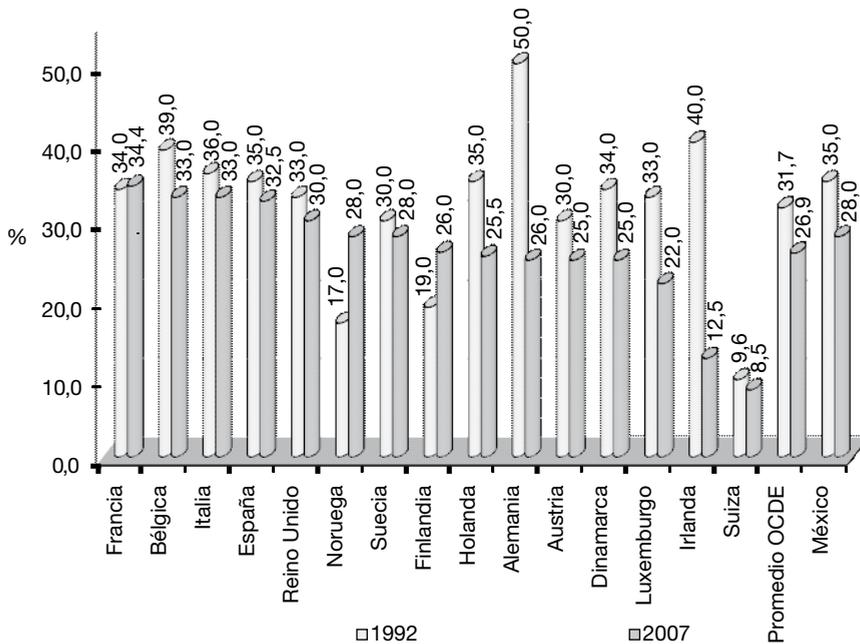


Fuente: OECD Tax Database

Figura 1.28. Comparación internacional de la tasa máxima del ISR de las personas físicas para diversos países de la OCDE

Por lo que respecta a la tasa promedio del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, Figura 1.29, ésta se sitúa en el 25,9% para el caso de los países de la OCDE en comparación de la tasa promedio de América Latina que se ubica en el 29,1%.

Una vez analizada la evolución de la carga tributaria y de las tasas del impuesto sobre la renta es necesario destacar la erosión de las bases imponibles en dicho impuesto. La magnitud de los estímulos fiscales que se otorgan en los países de América Latina, es uno de los principales motivos de política tributaria que explican los escasos resultados en el impuesto sobre la renta y que tienen como resultado que, en términos generales, los sistemas tributarios en América Latina sean regresivos al tener un mayor peso la imposición indirecta. Los beneficios fiscales en América Latina van desde la exención o la aplicación de tasas reducidas a ciertos sectores, hasta la aplicación de incentivos fiscales que tienen la intención de promover la inversión o la reinversión de utilidades.



Fuente: OECD Tax Database

Figura 1.29. Comparación internacional de la tasa del ISR de las personas jurídicas para países de la OCDE

Entre los múltiples incentivos fiscales utilizados pueden señalarse las condonaciones, exenciones, totales o parciales, reducciones, suspensiones, desgravaciones, demoras de impuestos, regímenes especiales, créditos, depreciación (inmediata, acelerada o sobrevaluada), reducción de tasas, deducciones especiales, etc.

En materia de impuesto sobre la renta se puede concluir que existe un patrón tendiente a reducir los niveles de las tasas impositivas, así como un significativo deterioro de la base gravable del impuesto sobre la renta en los países de América Latina, producto de incentivos a la inversión y del otorgamiento de tratamientos especiales a ciertos sectores.

Un instrumento que permite darnos una idea del deterioro de la base gravable de los diferentes instrumentos tributarios son los gastos tributarios que países como Perú, Guatemala, Chile, México y Brasil han estimado.

Las estimaciones de los gastos tributarios son importantes en la medida en que la transferencia de recursos del sector público al sector privado no sólo se logra a través del gasto público directo o presupuestario, sino también es posible hacerlos a través de medidas en materia tributaria como son las exenciones, reducciones y desgravaciones. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la transferencia de recursos del sector público al sector privado a través de medidas en materia tributaria no necesariamente están orientadas a beneficiar a la población de menores recursos, razón por la que en ciertos casos dichas transferencias podrían ser regresivas.

Por ello, a continuación se describen algunos de los conceptos de los gastos fiscales en el impuesto sobre la renta reportados en los presupuestos de gastos tributarios de Brasil, Chile, Guatemala, México y Perú.

Brasil

- Reducciones impositivas para el desarrollo regional.
- Reducciones impositivas por desarrollo de centros turísticos.
- Deducción derivada del programa alimentario para el trabajador.
- Deducciones por apoyo a la cultura y actividades audiovisuales.
- Tasa cero y tasa reducida para micro empresas o empresas de pequeño porte.
- Deducciones especiales por el Programa de desarrollo tecnológico industrial y Programa de desarrollo tecnológico agropecuario.
- Deducción de los gastos de asistencia médica, odontológica y farmacéutica destinados para los empleados.

Chile

- Rentas empresariales retenidas para personas (demora para personas).
- Retiros reinvertidos antes de 20 días (demora para empresas).
- Otras diferencias temporarias como contabilidad financiera versus tributaria (demora para empresas).
- Depreciación acelerada (demora para empresas).
- Rentas de arrendamiento de vivienda (exención para personas).
- Cuotas de leasing (demora para empresas).

Guatemala

- Rentas provenientes de actividades realizadas dentro de los regímenes especiales aplicables a las maquiladoras.
- Rentas provenientes de actividades realizadas dentro de los regímenes especiales aplicables a las zonas francas.
- Considerar al IVA como gasto personal para el caso de trabajadores en relación de dependencia.
- Rentas que obtienen las universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país y centros educativos.
- Intereses y las comisiones de préstamos contratados en el exterior por los organismos del estado, las municipalidades y sus entidades.
- Rentas de las cooperativas legalmente constituidas en el país, provenientes de las transacciones con sus asociados y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas.

México

- Régimen de consolidación fiscal.
- Contribuyentes dedicados al autotransporte terrestre (deducción inmediata de inversiones de activo fijo, deducción de inversiones en el régimen intermedio).
- Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura (deducción inmediata de inversiones de activo fijo, deducción de inversiones en
- el régimen intermedio, reducción del 32,14% del impuesto sobre la renta, exención de 20 salarios mínimos por cada socio o integrante con un límite de 200 veces el salario mínimo, deducción anticipada de terrenos dedicados a actividades agropecuarias).
- Régimen de maquiladoras y exención parcial del impuesto sobre la renta para maquiladoras al estimar la utilidad fiscal como el 3% del valor total de los activos o del monto total de los costos y gastos de operación y reducción de la base al excluir los inventarios.
- Deducción por erogaciones con comprobantes sin requisitos fiscales (sector de autotransporte terrestre de carga y de pasajeros, así como sector primario).
- Exención para asalariados por concepto de horas extras, prima dominical, cajas de ahorro y fondos de ahorro, cuotas de seguridad

social de los trabajadores pagadas por los patrones, gratificación anual (aguinaldo), prima vacacional, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, prestaciones de previsión social, reembolso de gastos médicos.

Perú

- Exoneración del impuesto sobre la renta a los contribuyentes de la Amazonía que desarrollen principalmente actividades agrarias y/o de transformación o procesamiento de los productos calificados como cultivo nativo y/o alternativo en dicho ámbito.
- Deducción por reinversión de utilidades en el sector minería.

Conforme a los presupuestos de gastos tributarios reportados por Brasil, Chile, Guatemala, México¹⁷ y Perú, los gastos tributarios por concepto del impuesto sobre la renta alcanzan cifras importantes, ya que representan respectivamente el 1,13%, el 3,85%, el 5,3%, el 3,34% y el 2,22% del PIB.

Por su parte, en el caso de Colombia, en el Informe del Marco Fiscal de Medio Plazo, se señala que para el ejercicio 2007, el costo de los beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta ascendió al 1% del PIB, ya que por ejemplo en este país se permite la recuperación del 140% del costo de un activo. Para más detalles véase Ayala Vela (2008), en Portafolio, Bogotá.

Las estimaciones anteriores de los gastos tributarios cobran especial interés en la medida en que existen importantes presiones presupuestarias en los países de América Latina para operar con finanzas públicas equilibradas y que es necesario contar con mayores recursos para atender las crecientes necesidades de gasto público, en especial en la atención a programas de gasto social, que permitirán atenuar los problemas de pobreza en la región.

17 Para el caso de México el gasto tributario reportado incluye el correspondiente al impuesto empresarial, a tasa única, reportado en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2008.

IV. IMPUESTOS GENERALES AL CONSUMO

Por lo que respecta a los impuestos generales al consumo, entre 1985 y 2007, Tabla 1.36, se observó en los países de América Latina un crecimiento significativo de la carga tributaria, ya que ésta pasó, en promedio, del 3,6% al 7,4% del PIB. Los incrementos más significativos se presentaron en Bolivia, Argentina y Paraguay, países donde la carga tributaria pasó del 0,4%, 3,8% y 0,7% del PIB respectivamente, al 9,2%, 10,4% y 5,9%.

Aún con los incrementos de la carga tributaria de los impuestos generales al consumo, la carga tributaria promedio para los países de América Latina, Figura 1.30, es levemente menor, si ésta se compara con la observada en los países de la OCDE. El promedio de la carga tributaria de los impuestos generales al consumo para los países de América Latina es del 7,4% del PIB, mientras que para los países de la OCDE es del 8% del PIB.

Entre los países del área con menor carga tributaria por impuestos generales al consumo se encuentran México y Colombia, países cuya recaudación por este tipo de impuestos es del orden del 4,2% y del 5,5% del PIB.

Entre los países que destacan por tener una carga tributaria relativamente elevada en materia de impuestos generales al consumo se encuentran Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay y Chile, países en que su recaudación es del orden del 13,2%, 10,4%, 9,2%, 9,1% y 7,9% del PIB, respectivamente.

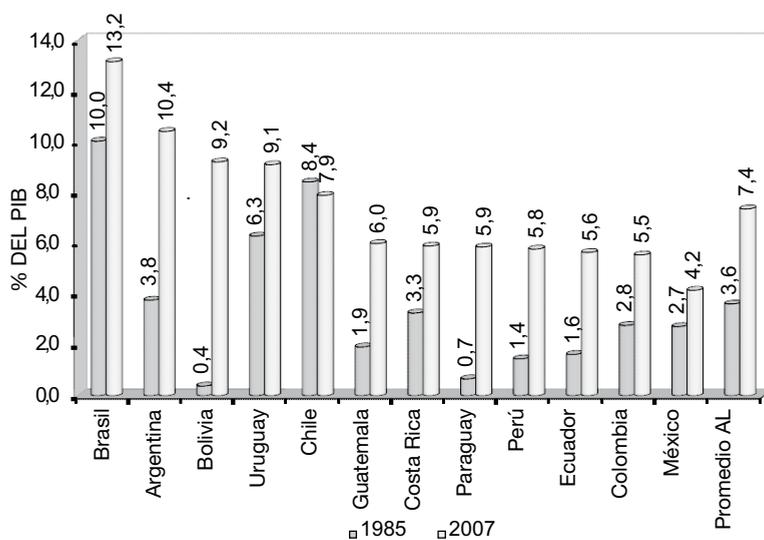
Tabla 1.36. Recaudación impuestos generales al consumo de diversos países de América Latina (% del PIB)

País	1985	2007	Variación puntos porcentuales del PIB
Bolivia	0,4	9,2	8,9
Argentina	3,8	10,4	6,7
Paraguay	0,7	5,9	5,2
Perú	1,4	5,8	4,3
Guatemala	1,9	6,0	4,1
Ecuador	1,6	5,6	4,0
Brasil	10,0	13,2	3,1
Uruguay	6,3	9,1	2,8
Colombia	2,8	5,5	2,8
Costa Rica	3,3	5,9	2,6
México	2,7	4,2	1,4
Chile	8,4	7,9	-0,5
Promedio A L	3,6	7,4	3,8

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Con relación a los países de la OCDE, si bien se observa un incremento en la carga tributaria de los impuestos generales al consumo desde 1985 a 2005, (véanse Tabla 1.37 y Figura 1.31), éste es menos marcado que el observado en los países de América Latina, donde el incremento fue de 7,6%. Esto implicó que la carga tributaria por este tipo de impuestos pasara en promedio del 7,4% al 8,0% del PIB. Los incrementos más significativos se presentaron en México, España y Suiza, ya que en estos países la carga tributaria pasó del 2,7%, 5,0% y 3,6% del PIB al 4,2%, 7,1% y 4,9% del PIB, respectivamente. Destaca el caso de Francia, país éste donde la carga tributaria de los impuestos generales al consumo se redujo en el período 1985 a 2005 en un 13,7%, pasando la carga tributaria del 9,2% al 7,9% del PIB.

En cuanto a los países de la OCDE, se observa que Dinamarca es el país que presenta la mayor carga tributaria de los impuestos generales al consumo, situándose en el 10,8% del PIB. Por otra parte, entre los países con la menor carga tributaria por este tipo de impuesto se encuentra México y Suiza, con el 4,2% y el 4,9% del PIB respectivamente.



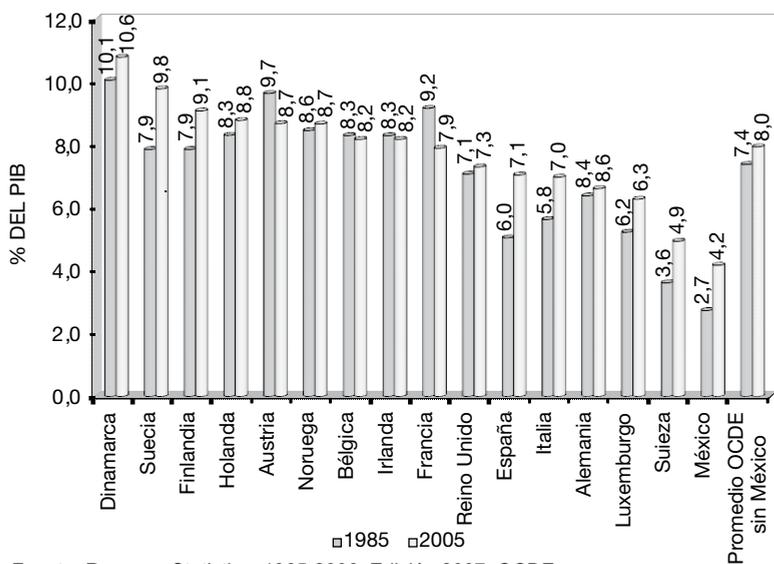
Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.30. Carga tributaria de los impuestos generales al consumo para diversos países de América Latina (% del PIB)

Tabla 1.37. Carga tributaria de los impuestos generales al consumo de diversos países de la OCDE (% del PIB)

País	1985	2005	Variación %
México	2,7	4,2	52,6
España	5	7,1	40,9
Suiza	3,6	4,9	36,8
Italia	5,6	7	25,0
Suecia	7,9	9,8	24,4
Luxemburgo	5,2	6,3	21,2
Finlandia	7,9	9,1	15,5
Dinamarca	10,1	10,8	7,3
Holanda	8,3	8,8	5,6
Alemania	6,4	6,6	3,6
Reino Unido	7,1	7,3	3,2
Noruega	8,5	8,7	2,4
Irlanda	8,3	8,2	-1,4
Bélgica	8,3	8,2	-1,5
Austria	9,7	8,7	-9,9
Francia	9,2	7,9	-13,7
Promedio OCDE (sin México)	7,4	8,0	7,6

Fuente: Revenue Statistics, 1965-2006. Edición 2007. OCDE.



Fuente: Revenue Statistics, 1965-2006, Edición 2007, OCDE.

Figura 1.31. Carga tributaria impuestos generales al consumo de diversos países de la OCDE (%del PIB)

En lo que respecta a las tasas del impuesto al valor agregado en los países latinoamericanos, como se muestra en la Tabla 1.38 y en la Figura 1.32, se puede observar un incremento de estas tasas desde su introducción hasta la actualidad, ya que éstas se han incrementado al pasar en promedio del 12,6% al 15,9%.

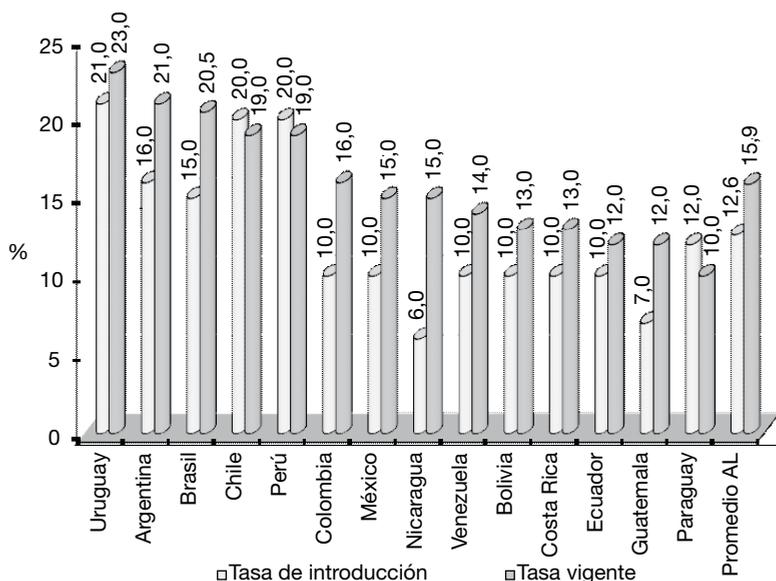
Entre los países en los que se observó un mayor incremento en la tasa del impuesto al valor agregado se encuentran Nicaragua, Guatemala, Colombia y México, donde la tasa se incrementó en un 150%, un 71%, un 60% y un 50%, respectivamente. Por el contrario, Paraguay redujo la tasa del impuesto al valor agregado en un 17%, pasando de un 12% a un 10%.

Los países de América Latina con mayores tasas del impuesto al valor agregado son Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Perú, donde las tasas de estos países son respectivamente del 23%, del 21%, del 20,48%, del 19% y del 19%. En contraposición, entre los países con menores tasas del impuesto al valor agregado destacan Paraguay con una tasa del 10% y Guatemala y Ecuador con una tasa del 12%.

Tabla 1.38. Tasa del IVA introducción y vigente para diversos países de América Latina

País	Tasa de introducción	Tasa vigente	Variación %
Uruguay	21	23	10
Argentina	16	21	31
Brasil	15	20,48	37
Chile	20	19	-5
Perú	20	19	-5
Colombia	10	16	60
México	10	15	50
Nicaragua	6	15	150
Venezuela	10	14	40
Bolivia	10	13	30
Costa Rica	10	13	30
Ecuador	10	12	20
Guatemala	7	12	71
Paraguay	12	10	-17
Promedio América Latina	12,6	15,9	26

Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.



Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.32. Tasa de introducción y tasa vigente del IVA para diversos países de América Latina.

Por lo que respecta a la tasa del IVA para los países de la OCDE, (véanse Tabla 1.39 y Figura 1.33), desde su introducción hasta la actualidad, también se observa una tendencia al incremento, de tal forma que ésta pasó en promedio del 12,7% al 19,3%, lo cual significa un incremento promedio del 52%.

Entre los países de la OCDE que reportan un mayor incremento de la tasa del impuesto al valor agregado se encuentran Dinamarca, Suecia y Reino Unido que incrementaron sus tasas del 10% al 25%, del 11,1% al 25% y del 8% al 17,5%, lo que significa un incremento de un 150%, un 125% y un 119%, respectivamente.

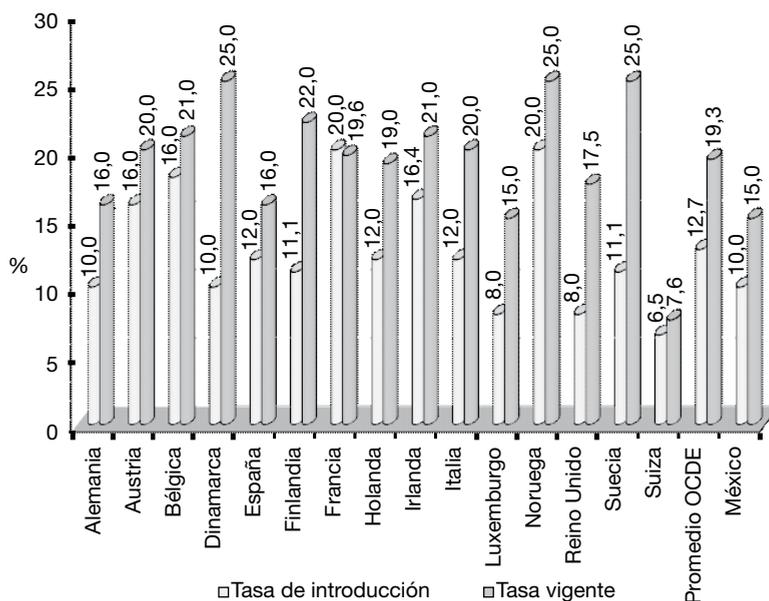
Tabla 1.39. Tasa del IVA introducción y vigente para los países de la OCDE

País	Tasa de introducción	Tasa vigente	Variación %
Dinamarca	10	25	150
Suecia	11,1	25	125
Reino Unido	8	17,5	119
Finlandia	11,1	22	98
Luxemburgo	8	15	88
Italia	12	20	67
Alemania	10	16	60
Holanda	12	19	58
España	12	16	33
Irlanda	16,4	21	28
Austria	16	20	25
Noruega	20	25	25
Bélgica	18	21	17
Suiza	6,5	7,6	17
Francia	20	19,6	-2
Promedio OCDE	12,7	19,3	52

Fuente: Consumption Tax Trends, 2006. OCDE.

Entre los países con una mayor tasa del impuesto al valor agregado, destacan Dinamarca, Noruega y Suecia, países que en la actualidad tienen una tasa de 25%. En el lado opuesto, destaca el caso de Suiza por ser el país con la menor tasa del impuesto al valor agregado al situarse ésta en el 7,6%.

Entre las causas de política tributaria que limitan en los países de América Latina la capacidad recaudatoria del impuesto al valor agregado, se puede señalar las exenciones o la desgravación de determinados bienes o prestaciones de servicios, la multiplicidad de tasas, e incluso la aplicación de la tasa 0% para operaciones del mercado interno.



Fuente: Fuente: Consumption Tax Trends, 2006. OCDE.

Figura 1.33. Tasa de introducción y tasa vigente del IVA de los países de la OCDE

- Por todo lo anteriormente expuesto, es necesario realizar una comparación internacional de la base gravable del impuesto al valor agregado de los países de América Latina y de la OCDE.

Como se puede observar en las Tablas 1.40 y 1.41, los países de América Latina cuentan con un mayor número de operaciones sujetas a la tasa 0% o exentas, que las aplicadas por los países de la OCDE.

En este sentido, entre los países de América Latina que aplican un mayor número de exenciones u operaciones sujetas a la tasa del 0%, se encuentran Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y México al aplicar un régimen especial a los 12 de los 13 conceptos analizados. En

cambio, los países que aplican un régimen especial a un menor número de conceptos son Bolivia, Chile y Paraguay, ya que estos países aplican un régimen especial a 4, 5 y 6 del total de los conceptos analizados.

Tabla 1.40. Comparación internacional de los bienes y servicios sujetos a la tasa del 0% o exentos en países de América Latina

País	Alimentos	Medicinas	Libros, periódicos y revistas	Atención Médica	Servicios Culturales	Educación	Suministro de agua potable	Transporte de pasajeros	Insumos sector primario	Servicios Financieros	Seguro y Reaseguro	Exportaciones	Número de expediciones
Argentina	TR/E	E	E	TR	E	E	TG	TR	TR	E	E	0%	8
Bolivia	TG	TG	TG	TG	E	TG	TG	TG	TG	E	E	0%	4
Colombia	TR/E/0%	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	0%	12
Costa Rica	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	0%	12
Chile	TG	TG	TG	TG	E	E	TG	TG	TG	E	E	0%	5
Ecuador	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	0%	12
Guatemala	E/Tg	E	TG	E	TG	E	E	TG	Tg	E	E	0%	8
Nicaragua	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	0%	12
Paraguay	E	TG	E	TG	TG	E	TG	TG	TG	E	E	0%	6
Perú	E	E	E	TG	E	E	TG	E	TG	E	E	0%	9
Uruguay	E/TR	TR	E	TR	E	E	E	TR	E	E	E	0%	9
Venezuela	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	0%	12
México	0%	0%	0%	E	E	E	0%	E	0%	E	E	0%	12

E = Exento (Sin derecho a realizar el crédito por el impuesto trasladado por la compra de insumos y materias primas).

0% = Gravado a la tasa del 0%, por lo que se tiene derecho al crédito del impuesto trasladado por la compra de insumos y materias primas.

TR = Gravado con una tasa reducida.

TG = Gravado con la tasa general.

Fuente: Páginas web de los Ministerios de Hacienda, así como páginas web de empresas consultoras en materia fiscal.

Un indicador que nos permite comprobar lo erosionadas que se encuentra las bases gravables de los impuestos generales al consumo en los países de América Latina son las cifras reportadas en los presupuestos de gastos tributarios. Por ejemplo, para el caso de Guatemala los gastos tributarios en el impuesto al valor agregado ascienden al 2% del PIB, mientras que en el caso de México ascienden al 2,01% del PIB. Incluso en el caso de Chile, país

en el que se dan los menores tratamientos especiales en el impuesto al valor agregado, el gasto tributario por este impuesto asciende al 0,76% del PIB.

En cuanto a los países de la OCDE se puede apreciar que el número de conceptos sobre los cuales se aplica un régimen especial en el impuesto al valor agregado es más reducido. Los conceptos sobre los cuales se observan las principales diferencias se encuentran en alimentos y medicinas, ya que en los países de la OCDE es común establecer tasas reducidas, a diferencia de lo que ocurre en los países de América Latina en los que se aplica la exención o la tasa del 0% en dichos bienes.

Tabla 1.41. Comparación internacional de los bienes y servicios sujetos a la tasa del 0% o exentos en países de la OCDE

País	Alimentos	Medicinas	Libros, periódicos y revistas	Atención Médica	Servicios Culturales	Educación	Suministro de agua potable	Transporte de pasajeros	Insumos sector primario	Servicios Financieros	Seguro y Reaseguro	Exportaciones	Número de excepciones
Alemania	TR	TG	TR	E	E	E	TG	TR	TG	E	E	0%	6
Austria	TR	TG	TR	E	E	E	TG	TG	TG	E	E	0%	6
Bélgica	TR	TR	0%/TR	E	E	E	TR	TR	TG	E	E	0%	7
Dinamarca	TG	TG	0%	E	E	E	TG	E	TG	E	E	0%	8
España	TR	TR	TR	E	E	E	TR	TR	TR	E	E	0%	7
Finlandia	TR	TR	0%/TR	E	E	E	TG	TR	TG	E	E	0%	7
Francia	TG	TR	TR	E	E	E	TR	TR	TG	E	E	0%	6
Irlanda	0%	0%	0%/TR	E	E	E	E	E	0%	E	E	0%	12
Italia	TR	TR	TR	E	E	E	TG	TR	TG	E	E	0%	6
Luxemburgo	TR	TR	TR	E	E	E	TR	TR	TG	E	E	0%	6
Noruega	TR	TG	0%	E	E	E	TG	TR	TG	E	E	0%	7
Holanda	TR	TR	TR	E	E	E	TR	TR	TR	E	E	0%	6
Reino Unido	0%	0%	0%	E	E	E	0%	0%	TG	E	E	0%	11
Suecia	TR	TG	TR	E	E	E	TG	TR	TG	E	E	0%	6
Suiza	TR	TR	TR	E	E	E	TR	TG	TR	E	E	0%	6
México	0%	0%	0%	E	E	E	0%	E	0%	E	E	0%	12

E = Exento (Sin derecho a realizar el crédito por el impuesto trasladado por la compra de insumos y materias primas).

0% = Gravado a la tasa del 0%, por lo que se tiene derecho al crédito del impuesto trasladado por la compra de insumos y materias primas.

TR = Gravado con una tasa reducida.

TG = Gravado con la tasa general.

Fuente: Páginas web de los Ministerios de Hacienda, así como páginas web de empresas consultoras en materia fiscal.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, si bien el impuesto al valor agregado es un impuesto regresivo debido a que es el impuesto que paga la población de menores ingresos, representa una mayor proporción respecto de sus ingresos. Hay que considerar que la tasa del 0%, tasas reducidas y las exenciones, son mecanismos ineficientes para apoyar a la población de menores ingresos, ya que el subsidio implícito que significa su aplicación, se otorga en forma generalizada y beneficia más a la población de mayores ingresos y, por lo tanto, de mayor nivel de consumo.

Muestra de la anterior afirmación son las estimaciones para el caso de México, las cuales se pueden realizar a través de la información que proporcionan el Presupuesto de Gastos Fiscales del Impuesto al Valor Agregado y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para 2006. En la Tabla 1.42, construida a partir de la información reportada en la referida encuesta, y una vez agrupado el gas-to corriente monetario de las familias en función de su régimen fiscal en dicho impuesto, se determinó que el gasto de las familias de aquellos conceptos sujetos a la tasa 0% o exención, se concentra fundamentalmente en los hogares de mayores ingresos.

De los resultados obtenidos para el caso de México, se observa que del total del gasto de los hogares por concepto de alimentos, medicinas y otros bienes y servicios, sujetos a la tasa del 0% del Impuesto al Valor Agregado, el 63% se concentra en los 5 deciles de mayores ingresos, mientras que los 5 deciles de menores ingresos realizan sólo el 37% del gasto total por estos conceptos.

En el caso de los bienes y servicios que se encuentran exentos del impuesto esta situación se acentúa, ya que del total del gasto de los hogares destinado a bienes o servicios que se encuentran exentos, el 79% lo realizan los hogares de los 5 deciles de mayores ingresos, mientras que sólo el 21% del total del gasto lo realizan los hogares de los 5 deciles de menores ingresos.

El hecho que en los bienes y servicios exentos se acentúe esta tendencia, se debe fundamentalmente a que los hogares de mayores recursos acceden a los servicios de enseñanza y los servicios médicos a través del mercado privado, en tanto que los hogares de menores ingresos

acceden a estos servicios a través de los servicios públicos que ofrecen el Gobierno Federal o los Gobiernos Locales.

Lo anterior implica que de mantener un régimen especial en el impuesto al valor agregado se está dejando de recaudar recursos importantes, por lo que se están asignando ineficientemente recursos públicos a las familias de menores ingresos, ya que para favorecer a estas familias es necesario asignar mayores recursos públicos a las familias de mayores recursos.

De todo lo expuesto anteriormente, se concluye que, la aplicación de regímenes especiales (exenciones o tasa 0%) en el impuesto al valor agregado es un mecanismo ineficiente para mejorar la redistribución del ingreso.

Tabla 1.42. Estructura porcentual del gasto corriente monetario trimestral según deciles de hogares de acuerdo a su ingreso corriente monetario, ordenado por concepto según su régimen fiscal en el IVA

Concepto	Decil de ingresos		Decil de ingresos	
	I-II	IX-X	I-V	VI-X
Bienes y servicios sujetos a la tasa del 0%	11,19	29,97	36,84	63,16
Alimentos	11,47	28,84	37,83	62,17
Medicinas	9,89	39,32	29,51	70,49
Otros bienes y servicios sujetos a la tasa del 0%	8,76	37,63	29,75	70,25
Bienes y servicios exentos	4,77	48,84	21,01	78,99
Servicios de enseñanza	3,11	62,58	13,71	86,29
Servicios médicos	6,44	48,05	21,55	78,45
Autotransporte de pasaje	7,27	25,41	34,03	65,97
Vivienda y espectáculos públicos	4,42	47,64	20,55	79,45
Bienes y servicios sujetos a la tasa general	5,27	53,36	19,87	80,13
TOTAL	6,61	46,91	24,17	75,83

Fuente: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, INEGI. México.

En México, en lo que respecta a los gastos fiscales en el impuesto, se ha determinado que el régimen de tasa 0%, aplicable a los alimentos y medicinas, entre otros, constituye un gasto fiscal considerable. La misma situación ocurre con el tratamiento especial a la región fronteriza por la aplicación de una tasa reducida y la aplicación de la exención a bienes

y servicios como educación, consulta médica, vivienda, transporte de pasajeros, entre otros.

En este sentido y de acuerdo al Presupuesto de Gastos Fiscales para México (SHCP, 2008), el gasto fiscal en el Impuesto al Valor Agregado en México asciende a un total de 20.348 millones de USD¹⁸, de los cuales 14.673 millones de USD corresponden a los bienes y servicios sujetos a la tasa del 0%, mientras que 4.213 millones de USD corresponden a bienes y servicios exentos.

Conforme a la estructura de gasto de las familias, construida a partir de la En-cuesta Nacional de Ingresos y Gastos de las Familias para 2006 ya antes analizada, se puede determinar que del beneficio que se deriva de los regímenes de tasa 0%, equivalente a 14.673 millones de USD, sólo 1.621 millones de USD lo obtienen el 20% de las familias más pobres del país; mientras que el 20% de las familias con mayores ingresos percibe 4.500 millones de USD de dicho beneficio, es decir, casi tres veces más recursos de los asignados a las familias de menores ingresos.

En otras palabras, esto significa que para compensar fiscalmente a las familias más pobres a través de estos esquemas, se requiere también realizar un sacrificio fiscal proporcionalmente mayor en las familias de mayores ingresos.

Por ello, se puede considerar que asignar recursos a las familias de menores ingresos a través del sistema tributario y no hacerlo a través de una asignación directa de los recursos mediante la política de gasto público es un mecanismo ineficiente. En este sentido, es conveniente realizar reformas en los impuestos generales al consumo de los países de América Latina en los que se aplican regímenes especiales a ciertos conceptos de gasto, siempre y cuando se asegure una transferencia de recursos a la población de menores ingresos a través de programas sociales para compensar la afectación a la que estarían sujetos.

18 *El monto reportado en el Presupuesto de Gastos Fiscales para 2008 por concepto del impuesto al valor agregado es de 209.588,8 millones de pesos de 2008 (2,01% del PIB), para realizar la conversión se utilizó un tipo de cambio de 10,30 pesos por dólar estadounidense (USD).*

Si bien, una de las características de los sistemas tributarios en América Latina es que son regresivos y que esta característica afecta negativamente a la distribución equitativa del ingreso, un primer camino adecuado en las reformas de los sistemas tributarios, sería realizar las reformas pertinentes en los impuestos a los ingresos y ganancias para potenciar su recaudación y hacer más progresivo el sistema tributario para, posteriormente en un segundo paso, realizar las reformas pertinentes para ampliar la base de los impuestos generales al consumo, sin dejar de implementar aquellas medidas que permitan compensar a las familias de menores ingresos por la afectación que serían objeto.

A continuación, se presentan los cálculos que se realizaron para determinar la distribución del gasto fiscal en el Impuesto al Valor Agregado, de acuerdo a los diferentes conceptos y regímenes existentes en dicho impuesto.

En la Tabla 1.43 se observa la distribución del gasto fiscal en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para México, distribuido de acuerdo con la estructura porcentual del gasto corriente monetario trimestral según deciles de hogares de acuerdo a su ingreso corriente monetario, ordenado por concepto según su régimen fiscal en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), medido en millones de dólares.

Hay que aclarar, que esta información se ha realizado con cálculos propios en base a los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática y del Presupuesto de Gastos Fiscales (2008), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Tabla 1.43. Distribución del gasto fiscal en el IVA para México distribuido de acuerdo a la estructura porcentual del gasto corriente monetario trimestral según deciles de hogares de acuerdo a su ingreso corriente monetario, ordenado por concepto según su régimen fiscal en el IVA. (Millones de dólares)

Concepto	Decil de ingresos		Decil de ingresos		
	I-II	IX-X	I-V	VI-X	I-X
Bienes y servicios sujetos a la tasa del 0%	1.621	4.500	5.320	9.353	14.673
Alimentos	1.360	3.421	4.487	7.376	11.863
Medicinas	128	507	381	910	1.290
Otros bienes y servicios sujetos a la tasa del 0%	133	572	452	1.067	1.519
Bienes y servicios exentos	199	2.035	891	3.323	4.213
Servicios de enseñanza	54	1.079	236	1.488	1.725
Servicios médicos	18	135	60	220	280
Autotransporte de pasaje	75	264	353	685	1.038
Vivienda y espectáculos públicos	52	557	240	929	1.170
Bienes y servicios sujetos a la tasa general	77	780	291	1.172	1.462
TOTAL	1.897	7.315	6.501	13.847	20.348

Fuente: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, INEGI. México y del Presupuesto de Gastos Fiscales, 2008. SHCP-México.

Por otra parte, un indicador que nos permitiría comparar la amplitud de la base gravable, es el coeficiente de eficiencia «C» del impuesto al valor agregado, ya que este indicador reconoce que varios países aplican tasas reducidas o que establecen regímenes de exención, o tasa 0%, a un determinado número de bienes y servicios.

En este sentido, el coeficiente de eficiencia «C» del impuesto al valor agregado nos permitiría realizar una comparación internacional respecto a un impuesto al valor agregado en el que todo el consumo nacional estuviera gravado con la tasa general.

En este sentido, podríamos comparar el coeficiente de eficiencia «C», el cual se podría definir de la siguiente manera:

$$\text{Coeficiente de eficiencia } C = \frac{\text{Recaudación observada del IVA}}{\text{Consumo nacional} \times \text{Tasa general del IVA}} \times 100$$

0

$$\text{Coeficiente de eficiencia } C = \frac{[\text{Recaudación observada del IVA/Consumo nacional}] \times 100}{\text{Tasa general del IVA}} \times 100$$

En la medida que este coeficiente se aproxime al 100%, indicará que se trata de un país que grava la mayor parte de su consumo. Es decir, que no existen regímenes preferenciales como son las exenciones y la tasa 0%, además de que indicaría que el consumo se está gravando con una tasa general uniforme, es decir, que no hay tasas reducidas para ciertos bienes y servicios.

En el caso contrario, en la medida que este coeficiente sea cercano al 0%, indicará que se trata de un país en el que la base gravable del impuesto está sumamente erosionada. Es decir, que existe una amplia gama de bienes y servicios sujetos a la tasa del 0% o que se encuentran exentos, además indicaría que no se aplica una tasa generalizada, es decir, que existe la posibilidad de que se apliquen tasas reducidas a una serie de bienes y servicios.

En las Tablas 1.44 y 1.45 se muestra una comparación internacional de este coeficiente «C» del Impuesto al Valor Agregado para los países de América Latina y de la OCDE. Para los países de América Latina se observan coeficientes sumamente reducidos si éstos se comparan con los observados en los países de la OCDE, ya que para el caso de América Latina el valor promedio de este coeficiente es del 53,5%, mientras que para los países de la OCDE el valor promedio es del 71,1%. Esto confirma el hecho que la base gravable del Impuesto al Valor Agregado de los países de América Latina se encuentra sumamente erosionada respecto de la observada en los países de la OCDE, debido fundamentalmente a la aplicación de regímenes especiales (exenciones y tasa 0 %).

Los países de América Latina en los que se observan los coeficientes más reducidos son Argentina, México y Guatemala, con unos valores del coeficiente del 25,2%, 41% y 46,4%, respectivamente. Por el contrario, Ecuador y Chile son los países de América Latina con el coeficiente más elevado, siendo éste del 80,4% y 74,5%, respectivamente.

Tabla 1.44. Coeficiente de eficiencia del IVA para países de América latina, 2004.

País	Consumo Privado ^{1/}	PIB ^{1/}	Consumo Privado en % PIB	Tasa IVA Vigente (%)	Recaudación potencial IVA % PIB	Recaudación IVA observada % PIB	Coeficiente de eficiencia (%)
Argentina ^{2/}	281.167	447.307	62,86	21	13,20	3,32	25,2
Bolivia	47.458	69.152	68,63	13	8,92	5,06	56,7
Colombia	147.878	228.517	64,71	16	10,35	5,01	48,4
Costa Rica	5.371.385	8.126.742	66,10	13	8,59	4,89	56,9
Chile	33.447	57.906	57,76	19	10,97	8,18	74,5
Guatemala	190.986	216.749	88,11	12	10,57	4,91	46,4
Nicaragua	63.277	71.661	88,30	15	13,25	6,30	47,6
Paraguay	34.045	38.806	87,73	10	8,77	4,67	53,2
Perú	161.041	234.261	68,74	19	13,06	6,90	52,8
Uruguay	279.641	379.353	73,72	23	16,95	9,90	58,4
Ecuador	19.769	30.282	65,28	12	7,83	6,30	80,4
México	5.271.575	7.713.796	68,34	15	10,25	4,20	41,0

Fuente: Cálculos propios con información de Government Finance Statistic Year Book 2006, FMI.

1/ Millones de unidades monetarias de cada país.

2/ Considera únicamente la recaudación del gobierno central en el impuesto al valor agregado.

En cuanto a los países de la OCDE, se observa que los coeficientes son significativamente más elevados que los calculados para América Latina. Destacan los coeficientes calculados para Luxemburgo, Suiza y Dinamarca, por ser los más altos entre los países de la OCDE, ya que éstos son de 96,6%, 82,0% y 80,9%, respectivamente. Por su parte, los países con el menor coeficiente en los países de la OCDE son México e Italia, ya que su coeficiente es de 41,0% y 50,3%, respectivamente.

Tabla 1.45. Coeficiente de eficiencia del IVA para países de la OCDE, 2004.

País	Consumo Privado 1/	PIB 1/	Consumo Privado en % PIB	Tasa IVA Vigente (%)	Recaudación potencial IVA % PIB	Recaudación IVA observada % PIB	Coefficiente de eficiencia (%)
Alemania	1.313	2.216	59,24	16	9,48	6,20	65,4
Austria	133	236	56,40	20	11,28	7,90	70,0
Bélgica	159	288	55,21	21	11,59	7,00	60,4
Dinamarca	711	1.467	48,43	25	12,11	9,80	80,9
España	483	837	57,71	16	9,23	6,10	66,1
Finlandia	78	150	51,89	22	11,42	8,60	75,3
Francia	938	1.659	56,56	19,6	11,09	7,20	65,0
Holanda	239	489	48,96	19	9,30	7,30	78,5
Irlanda	66.439	148.556	44,72	21	9,39	7,30	77,7
Italia	814	1.389	58,64	20	11,73	5,90	50,3
Luxemburgo	11	27	40,96	15	6,14	5,90	96,0
Noruega	761	1.717	44,32	25	11,08	8,50	76,7
Reino Unido	761	1.177	64,72	17,5	11,33	7,00	61,8
Suiza	9.997	15.582	64,16	7,6	4,88	4,00	82,0
Suecia	270	446	60,44	25	15,11	9,10	60,2

Fuente: Cálculos propios con información de Revenue Statistics 1965-2005. OCDE y Government Finance Statistical Year Book 2006, FMI.

1/ Millones de unidades monetarias de cada país.

De todo lo expuesto, se concluye que es necesario implementar reformas en el impuesto al valor agregado, tendientes a eliminar regímenes especiales como lo son la tasa 0% y las exenciones.

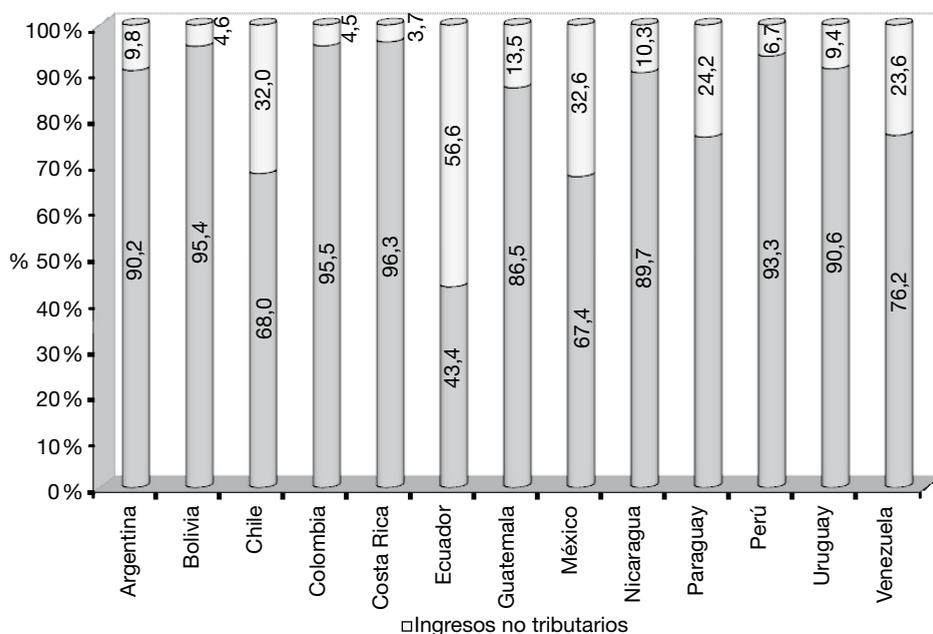
V. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Resulta indispensable hacer un análisis del peso relativo existente entre los ingresos tributarios y no tributarios, en especial saber por qué en América Latina existen varios países como Chile, México, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, en los que las finanzas públicas se sustentan en buena medida de los ingresos no tributarios, representados fundamentalmente por ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales como el petróleo, el cobre y el gas.

Como se puede observar en la Figura 1.35, en el año 2006, países como Venezuela, México, Ecuador y Chile, reportaron que sus ingresos no

tributarios representaron respectivamente el 47,3%, el 42,9%, el 38,4% y el 28,9% del total de sus ingresos. Éstos se sustentan prácticamente en la explotación de recursos naturales como el petróleo para el caso de Venezuela, México y Ecuador, y el cobre para el caso de Chile.

En el caso de México y Venezuela destaca que los ingresos no tributarios incrementaron su participación dentro de los ingresos totales, ya que su participación entre 1990 y 2006 pasó del 32,6% al 42,9% y del 23,8% al 47,3%, respectivamente, tal como se puede observar en las Figuras 1.34 y 1.35.

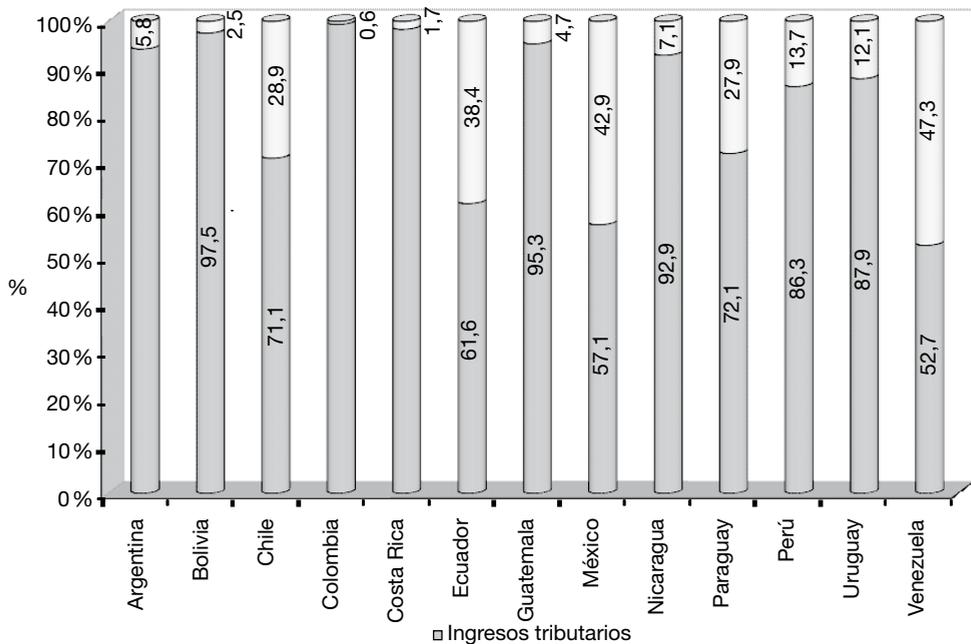


Fuente: Estadísticas de América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

Figura 1.34. Estructura de los ingresos del gobierno central de diversos países de América Latina, 1990

En este sentido, debe considerarse que uno de los problemas de sustentar las finanzas públicas en una proporción importante de los ingresos no tributarios, en especial de aquellos derivados de la explotación de petróleo, es la incertidumbre en la obtención real de recursos por la exportación de este tipo de recurso energético, debido a la alta volatilidad en los

precios internacionales de referencia. Esto implica realizar presupuestos poco previsibles, complicando de esta forma la política fiscal, ya que se dificulta la planificación de los niveles apropiados y el destino del gasto público, llegando incluso al grado de que exista una ineficiencia en el gasto público al no tener claro los programas a los que se destinarán los excedentes bajo escenarios como los actuales en el que los precios del petróleo son superiores a los presupuestados.



Fuente: Cálculos propios con información de Estadísticas de América Latina y el

Figura 1.35. Estructura de los ingresos del gobierno central de diversos países de América Latina, 2006

Una muestra de lo anterior, es que si bien desde mediados de 2007 y hasta mediados de 2008 se observó un crecimiento del precio de productos básicos, como el petróleo, cobre y productos alimenticios como la soja, el maíz y el trigo, entre junio y agosto de 2008 se observó su máximo histórico. De tal forma que con posterioridad a dicho período se observó una fuerte contracción del precio de estos productos alcanzando niveles del 2004 o 2005 para el caso del petróleo y el cobre, respectivamente, lo cual afectó significativamente los ingresos públicos de diversos países

de la región como consecuencia de la alta dependencia de los ingresos no tributarios.

Así por ejemplo, la CEPAL señala que los presupuestos para el 2009 en los países de la región, se elaboraron durante los últimos meses de 2008, período en el que la crisis se acentuó, razón por la que los ingresos se calcularon con estimaciones de precios más altas de los productos básicos que las que actualmente se proyectan para 2009. Esto obligó a diversos países a replantear sus presupuestos o a realizar acciones para cubrirse del riesgo por menores precios a los presupuestados, tal como fue el caso de México, país altamente dependiente de los ingresos petroleros, ya que este país realizó durante los últimos meses de 2008 operaciones de cobertura contra el riesgo de reducciones del precio del petróleo, protegiendo de esta forma el nivel de ingresos petroleros del Gobierno Federal previstos en la Ley de Ingresos de la Federación para 2009¹⁹.

Por otra parte, uno de los aspectos que han descuidado los países ricos en recursos naturales es el hecho de que se trata de la explotación de recursos no renovables, de tal forma que existen casos como el de México en el que su yacimiento petrolífero más importante, llamado Cantarell, ha mostrado una franca declinación de la extracción de crudo, lo cual pone en riesgo la financiación del gasto público en el medio y en el largo plazo y ha propiciado la búsqueda por parte de las autoridades económicas de nuevas fuentes de financiación como son los recientemente creados

19 *Las operaciones de cobertura que se realizaron consistieron en la adquisición de operaciones put sobre el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación para el ejercicio fiscal de 2009, operaciones que le otorgan al Gobierno Federal el derecho (más no la obligación) de vender petróleo a un precio promedio de 70 dólares por barril. El costo de la cobertura fue de 1.500 millones de dólares y en noviembre de 2008 se estimó que esta tiene un valor de 9.553 millones de dólares. Estas operaciones put funcionan como un seguro en el que se paga una prima en el momento de su adquisición y en caso de que el precio promedio de la mezcla mexicana, observado durante el año, se ubique por debajo de los 70 dólares por barril, otorgará un pago al Gobierno Federal que compensará la disminución observada en los ingresos presupuestarios. De esta forma, la cobertura permitirá al Gobierno Federal evitar que las disminuciones en el precio del petróleo afecten a la ejecución de los programas contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 y se preserva la capacidad de implementar las políticas contracíclicas para mitigar la recesión.*

impuestos heterodoxos²⁰, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), recientemente aprobados en dicho país.

Incluso, los países que apoyan sus finanzas públicas en una proporción importante de los ingresos petroleros deben tener en cuenta que, tecnológicamente se están buscando nuevas fuentes de energía, como lo es el caso del etanol que se obtiene del maíz, otro recurso natural, razón por la que estos países deberán reforzar sus sistemas tributarios y realizar las acciones necesarias para afectar lo menos posible a la población de menores ingresos.

El hecho de sustentar las finanzas públicas en buena proporción de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, ha permitido a las administraciones tributarias de ciertos países de América Latina no tener presiones para reformar sus sistemas tributarios para hacerlos más eficientes, desaprovechando de esta forma importantes recursos tributarios para ampliar los programas de gasto público social y de inversión en infraestructura. Una muestra de lo anterior, es la existencia de países con importantes recursos naturales pero con sistemas tributarios con impuestos cuyas bases gravables se encuentran sumamente erosionadas.

Un ejemplo de la erosión de la base gravable de los impuestos en los países de América Latina son los reducidos niveles de carga tributaria observados en la región, en especial cuando se comparan con los observados en los países desarrollados como los de la OCDE. En este sentido, la erosión de la base gravable de los impuestos en América Latina puede explicarse en parte, por los elevados niveles de gastos fiscales, razón por la que se hace necesario realizar reformas estructurales en los sistemas tributarios.

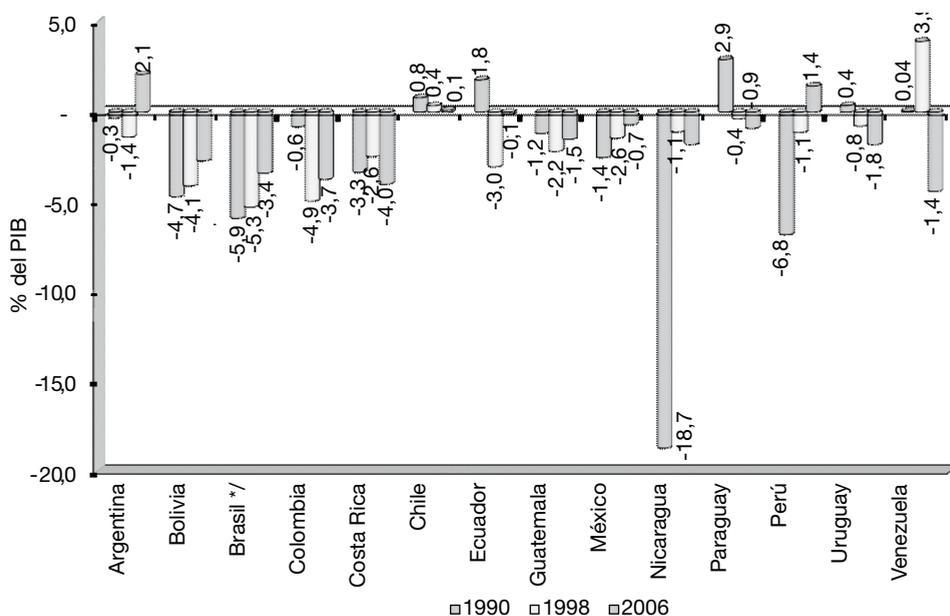
VI. EL EQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mantener las finanzas públicas sanas, es decir, que exista un equilibrio entre el ingreso y el gasto públicos, debe ser un objetivo de la política

²⁰ *El Impuesto Empresarial a Tasa Única tuvo vigencia a partir del 1 de enero de 2008, mientras que el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) a partir del 1 de agosto del mismo año.*

fiscal, ya que de ello depende que las diversas variables macroeconómicas cuenten con una relativa estabilidad, además de que mayores ingresos tributarios permiten destinar mayores recursos al gasto de capital y al gasto social, lo cual sin duda tiene un efecto favorable para las familias de menores ingresos. Por ello, a continuación se realiza un análisis de las finanzas públicas de los países de América Latina y de la OCDE.

Como se puede observar en la Figura 1.36, mantener finanzas públicas sanas ha sido un problema constante en los países de América Latina en los últimos 15 años, problema que ha influido para que las economías de la región reporten ritmos lentos de crecimiento o incluso decrecimiento, inflación y dificultad para financiar el gasto público, en especial el gasto público social, situación que ha afectado en mayor medida a los sectores más necesitados.



*/ Datos correspondientes a los años de 1998, 2002 y 2006, por no disponer de cifras para años anteriores.
Fuente: International Financial Statistics Yearbook, 2000 y 2007. International Monetary Fund.

Figura 1.36. Déficit o superávit de las finanzas públicas para diversos países de América Latina (% del PIB)

En este sentido, se observa que en el año 1990, prácticamente todas las economías de América Latina operaban con un déficit en sus finanzas públicas, con excepción de Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela, cuyas economías reportaron un superávit reducido o se encontraban prácticamente en equilibrio, como es el caso de Venezuela. Destaca el caso de Nicaragua por ser el país que en 1990 presentaba el mayor problema en sus finanzas públicas, ya que reportó un déficit del orden del 18,7% del PIB, seguido de Perú con un déficit del 6,8% del PIB.

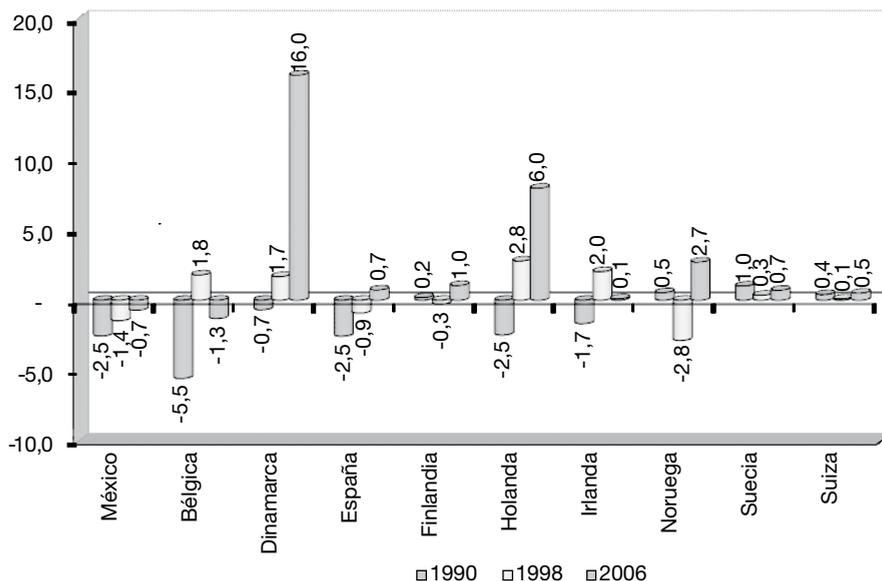
Entre los países en los que se observa que sus problemas en las finanzas públicas se acentúan, se encuentran Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, en los que el resultado de sus finanzas públicas pasa del -0,8% al -3,7%, del -3,3% al -4,0%, del 0,4% al -1,8% y del 0,04% al -4,4% del PIB, respectivamente.

Es de destacar el caso de Chile, como el único país de América Latina que en el período analizado reporta superávit en sus finanzas públicas, aunque éste es marginal para 2006 al ubicarse en el 0,1% del PIB. De igual forma, destacan los casos de Perú y Argentina, debido a que estos países pasaron de reportar un déficit en 1990 a un superávit en 2006, pasando respectivamente del -6,8% al 1,4% y del -0,3% al 2,1% del PIB. Es de reconocer que, si bien prácticamente en todos los países existía un problema en sus finanzas públicas, estos se han atenuado en el período de 1990 a 2006.

En lo que respecta a los países de la OCDE, (véase Figura 1.37) es una característica de sus finanzas públicas (2006) tener un déficit o superávit marginal, con excepción de países como Dinamarca, Holanda y Noruega que reportan un superávit del orden del 16%, del 8% y del 2,7% del PIB, respectivamente.

En otros países de la OCDE se observa entre los años 1990 y 2006 un mejor manejo de sus finanzas públicas, como es el caso de Bélgica, México y España, países en los que se redujo significativamente el déficit en sus finanzas públicas al pasar del -5,5% al -1,3%, del -2,5% al -0,7% y del -2,5% al 0,7% del PIB, respectivamente. Destacando el caso de Dinamarca, país que en el año 2006 reportó un superávit del 16% del PIB, resultado que está estrechamente relacionado con el nivel de sus ingresos tributarios, del orden de 48,8% del PIB.

Es de reconocer que este mejor manejo de las finanzas públicas en los países de la OCDE ha permitido crear las condiciones para un mejor desempeño de sus economías, reflejando los resultados en un mejor nivel de vida de su sociedad.



Fuente: International Financial Statistics Yearbook, 2000 y 2007. International.

Figura 1.37. Déficit o superávit de las finanzas públicas para países de la OCDE (% del PIB)

VII. CRISIS INTERNACIONAL, POLÍTICA FISCAL Y LOS CICLOS ECONÓMICOS

Como se ha señalado con anterioridad, a lo largo de los últimos 20 años se observan claramente los ciclos económicos, ya que la evolución de la actividad económica en los países de América Latina ha presentado altibajos, pasando de crecimientos marginales a recesión y finalmente a crecimientos moderados. Incluso la tendencia de estos ciclos económicos se presentan en los últimos años, ya que si bien se ha observado un relativo crecimiento económico generalizado, la CEPAL

ha estimado que dicho crecimiento será menor para los años 2008 y 2009²¹.

Tal como lo señala la CEPAL (2008), desde el trabajo inicial de Gavin y Perotti (1997) se reconoce que la política fiscal de las economías emergentes es procíclica, característica que no es deseable porque implica que durante las recesiones disminuye el consumo del gobierno y aumenta la carga impositiva, todo lo cual contribuye a profundizar la contracción del nivel de actividad.

Por su parte, en el estudio realizado por Bello y Jiménez (2008), se concluyó que en el período 1990-2006 la política fiscal en los países de América Latina presenta un comportamiento diferenciado, de tal forma que, por ejemplo Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú, Venezuela y Uruguay se caracterizaban por tener una política fiscal procíclica, es decir, que ante una mayor actividad económica se presentaba un mayor gasto público, mientras que ante una menor actividad o recesión ocurría lo contrario. En cambio, en el citado estudio se concluye que la política fiscal de Chile y Brasil es acíclica, de tal forma que en ningún país de América Latina, de los estudiados, se observa el patrón encontrado en los países industrializados como los de la OCDE, es decir, que la política fiscal sea contracíclica.

Debe tenerse en cuenta que, para los países de América Latina, optar por una política fiscal procíclica o anticíclica, cobra especial importancia en la medida en que en estos países existe una mayor volatilidad de los ciclos de negocios. Esto es debido a que, si bien una política fiscal procíclica amplía las fluctuaciones de las variables macroeconómicas como el PIB, el consumo, la inversión, una política fiscal anticíclica ayuda a estabilizar las fluctuaciones de dichas variables en un contexto de volatilidad macroeconómica, tal como ocurre en los países en desarrollo como los de América Latina.

Conforme a lo anterior, los resultados de los estudios antes citados llevan a la recomendación de que los países de la región, para no caer en profundas recesiones, es necesario que opten por aplicar una política

²¹ *Esta situación podría agravarse aún más de profundizarse la actual crisis financiera mundial que tuvo su origen con el problema de las hipotecas de alto riesgo en los EE.UU. a mediados de 2007.*

fiscal contracíclica, como sucede en los países desarrollados, es decir, que es recomendable incrementar el gasto público en épocas de menor crecimiento económico, de tal forma que una política de esta naturaleza tendrá un efecto favorable en la reducción de la pobreza y, por ende, en lograr el objetivo una mayor cohesión social en la región.

De acuerdo con la CEPAL, los países de la región ante el agravamiento de la crisis internacional implementaron medidas de diversa índole, entre las que se encuentran las de política fiscal, de tal forma que su implementación dependió del margen de maniobra de cada país ya que implica comprometer el uso de recursos públicos.

Entre los rasgos característicos de las medidas implementadas en materia de política fiscal destaca el aumento y/o anticipación del gasto en infraestructura y, en menor medida, la disminución de impuestos.

Entre los países que realizaron una disminución de impuestos o un aumento de subsidios se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras y Nicaragua²². Sin embargo, estas medidas de política tributaria deben tomarse con cautela, ya que ante un escenario de crisis y un sistema tributario con una carga fiscal reducida respecto a la de países desarrollados, en la que se opta por incrementar el gasto público y reducir impuestos, podría traer consigo un importante déficit fiscal.

22 *Argentina: reducción de las retenciones a la exportación de trigo y maíz al llevar la tasa del trigo del 28% al 23% y la del maíz del 25% al 20% y la reducción de un punto adicional por cada millón de toneladas de incremento de la producción, sobre el promedio de los últimos años. Brasil: Reducción de impuestos para los sectores más afectados por la crisis, aceleración de devolución de créditos fiscales y aplazamiento de los pagos a las micro y medianas empresas. Ecuador: Reducción de la retención del impuesto a la renta sobre intereses pagados al exterior, 0% para el sector bancario y 5% para los empresarios privados hasta diciembre de 2009 (excepto capitales provenientes de paraísos fiscales); se reducen temporalmente los impuestos a la banca privada y se solicitará a las entidades a que capitalicen utilidades, se permitirá a la banca acceder a estímulos fiscales a cambio de colocación de créditos productivos, para incentivar el ahorro se fija un impuesto al acervo de activos externos de los bancos y se aumenta del 0,5% al 1% el gravamen a las salidas de capitales, se permitirá a los sectores exportadores afectados por la crisis no pagar el anticipo del impuesto sobre la renta 2009. Honduras: Subsidios a combustible y alimentos. Nicaragua: Se eliminaron aranceles a la importación de productos alimenticios.*

Es de destacar que contar con finanzas públicas sanas ha sido una condición importante para alcanzar en su momento una estabilidad de las diversas variables macroeconómicas en los países de América Latina, lo cual ha permitido enfrentar la crisis de manera totalmente diferente de lo que era habitual en otras épocas. De tal forma que, reducir impuestos podría ser en un momento dado contraproducente, en especial para la población de menores ingresos, al crear una mayor inestabilidad en las diversas variables económicas.

Incluso debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, el Reino Unido, que tiene una carga fiscal del orden de 29% del PIB y que por lo tanto, tiene un mayor margen de maniobra para la aplicación de medidas de política fiscal contra-cíclicas que el que tienen los países de América Latina, no realiza de manera aislada la reducción de la tasa de su impuesto general al consumo del 17,5% al 15% para 2009, sino que además realiza otras medidas de política tributaria compensatorias como son: aumentar el impuesto a los ingresos de las personas con ingresos superiores a 100.000 libras a partir de abril de 2010, introducción de un nuevo máximo de 45% en la tarifa del impuesto a los ingresos para aquellas personas con ingresos superiores a 150.000 libras a partir de 2011 e incrementa la carga fiscal sobre el alcohol y tabaco hasta diciembre de 2009, entre otras medidas.

El reducido margen de maniobra para los países de América Latina se acentúa para aquellos países altamente dependientes de los ingresos no tributarios, ya que tal como lo señala la CEPAL, los recursos fiscales se vuelven muy inestables ante la marcada volatilidad de los precios del petróleo, el gas, el cobre y los alimentos, de tal forma que al realizar un ejercicio de simulación de una muestra de ocho países, con el fin de estimar el impacto que tendría la fuerte retracción de los precios internacionales de los bienes primarios en las finanzas públicas de la región, se estimó que la caída de los precios de dichos productos en 2009 redundaría en una reducción media del 2,4% del PIB de los ingresos fiscales respecto de la recaudación estimada para 2008.

En este sentido, es necesario resaltar que los países latinoamericanos deben buscar financiar el gasto público a través de fuentes más estables, razón por la que se debe buscar realizar importantes reformas tributarias para mejorar el sistema tributario y la administración tributaria.

VIII. CONCLUSIONES

El comportamiento de la actividad económica en los países de América Latina en los últimos 20 años ha mostrado altibajos, pasando de crecimientos marginales a recesión y finalmente a crecimientos moderados. Así el comportamiento de la actividad económica de los últimos 20 años y las expectativas de crecimiento económico para el 2008 y 2009, dan muestra de que los países de la región han logrado reducir la volatilidad de las fluctuaciones en la actividad económica, sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha volatilidad y la inequidad en la distribución del ingreso resultaron ser factores que han impedido reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor cohesión social.

Si bien, se ha reducido la volatilidad en las fluctuaciones de la actividad económica, hay que considerar que el nivel de crecimiento económico no ha sido suficiente para generar los empleos necesarios y bien remunerados que se requieren para atenuar los problemas de pobreza.

En América Latina los problemas de hiperinflación, deuda externa inmanejable e insuficiencia de recursos fiscales para financiar el gasto público, dificultaron crear las condiciones necesarias para fomentar un desarrollo económico sostenido. No obstante, en el transcurso de la última década los países latinoamericanos implementaron políticas que permitieron reducir significativamente la inflación, así como contar con deudas externas manejables y finanzas públicas equilibradas, las cuales resultaron fundamentales, al menos para no profundizar los problemas de pobreza en la región.

Por otra parte, los países han implementado políticas que han permitido mejorar los niveles de vida de la población al aumentar la esperanza de vida, reduciendo las tasas de mortalidad infantil, e incrementando la tasa de conclusión de la educación primaria.

En este sentido, si bien se observan factores que han permitido mejorar los niveles de vida de la población y se ha reducido significativamente los problemas de inflación, deudas externas inmanejables y déficit en las finanzas públicas, es de destacar que estos resultados no han sido suficientes para reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor cohesión social, en la medida en que se mantienen elevados niveles de

concentración de la riqueza y que el desarrollo económico no ha sido suficiente para generar políticas de inclusión social.

Si bien para reducir la pobreza se debe lograr un crecimiento económico sostenido, así como un manejo adecuado de la inflación, deuda externa y fianzas públicas, entre otras variables, uno de los principales retos de la región es implementar políticas que permitan distribuir de forma más equitativa la riqueza que se genera con la actividad económica, evitando su concentración.

Una de las características de los sistemas tributarios en América Latina, salvo ciertas excepciones, es que éstos son regresivos en la medida en que los impuestos generales al consumo son la principal fuente de ingresos tributarios. Por ello, con el fin de que la composición de los sistemas tributarios influyan positivamente en la distribución del ingreso y, por ende, en la reducción de la pobreza, es recomendable que éstos fortalezcan la imposición de los ingresos y ganancias, ampliando la base gravable y definiendo una tasa acorde al objetivo de darle una mayor progresividad al sistema tributario.

En este sentido, si bien debe reforzarse la imposición directa, en especial la de los impuestos a los ingresos y ganancias para consolidar sistemas tributarios más progresivos, ello no resulta un obstáculo para que algunos países fortalezcan el impuesto general al consumo²³ (principio de suficiencia), debido a que de esta forma se podrán detraer mayores recursos de la población de mayores ingresos para orientarlos a la población de menores recursos a través de programas de desarrollo social.

Para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza y alcanzar una mayor cohesión social, la política tributaria como de la política de gasto público, juegan un papel muy importante en la medida en que por una parte, un sistema tributario progresivo permite mejorar la distribución del ingreso y, por otra, una política de gasto público permite orientar, a través de los programas de gasto social, mayores recursos a los sectores de menores ingresos, además que esta última en la medida en que sea contracíclica

23 *Especialmente de aquellos países cuya productividad del impuesto es baja, no sólo en comparación con los países de la OCDE, sino también con la media de carga fiscal de los países latinoamericanos.*

permite reducir las bruscas fluctuaciones de los ciclos económicos que afectan en mayor medida a la población de menores ingresos.

Si bien la carga tributaria de los países de América Latina se ha recuperado a lo largo de los últimos 20 años, su nivel es sumamente reducido si éste se compara con el de países desarrollados como los de la OCDE, ya que en el año de 2007 la carga tributaria promedio de América Latina (15,9% del PIB), representa el 53,9% de la carga tributaria promedio de los países de la OCDE (29,5% del PIB).

Asimismo, si bien se ha observado que los países de la región en los últimos 20 años han dejado de tener fuertes déficit en sus finanzas públicas y han pasado a tener presupuestos equilibrados o con superávit, es de destacar que esto no es una condición suficiente para atenuar los problemas de pobreza, ya que en materia de política tributaria los países de América Latina tienen dos importantes retos:

- 1) la suficiencia (lograr una mayor carga tributaria en la medida en que los incrementos en la recaudación no han sido suficientes para impulsar un mayor crecimiento económico y han sido insuficientes para orientar mayores recursos en programas de desarrollo de infraestructura y programas sociales) y,
- 2) la equidad (pasar de sistemas tributarios que tienen una alta participación en la recaudación de los impuestos indirectos al consumo y potenciar la carga fiscal de los impuestos directos).

Con el fin de procurar la suficiencia de recursos para financiar el gasto público, los sistemas tributarios deben estar consolidados. Para ello, deberían reducir los regímenes especiales y de excepción en los diferentes impuestos que lo integran, y por otra parte, dejar la dependencia de los ingresos no tributarios, es decir, dejar de depender de aquellos ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales como son el petróleo, cobre y gas, debido a la inestabilidad de este tipo de ingresos y al hecho de que se trata de ingresos provenientes de recursos naturales no renovables que en el mediano y largo plazo podrían poner en riesgo el financiamiento de gasto público.

No se debe olvidar que el modelo de bienestar europeo ha sido posible gracias a políticas fiscales que han dado fortaleza al sector público y que han tenido efectos redistributivos como la coordinación de políticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza, los beneficios de la cooperación a nivel europeo y los métodos de su política regional para la recuperación económica y social de algunas regiones de Europa menos desarrolladas.

Sin duda, el modelo europeo constituye un marco referencial de suma importancia para los países de América Latina a los efectos de adoptar políticas públicas que tengan como objetivo la inclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

«Balance Preliminar de las Economías», *CEPAL* (2006), Santiago de Chile.

«Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe», *CEPAL*, (2008).