

Los ingresos tributarios en América Latina

Una visión de los últimos treinta años

JUAN C. GÓMEZ SABAINI

FORO INTERNACIONAL TRIBUTARIO – FIT SP 2018

SAN PABLO, 4-6 DE JUNIO DE 2018



Contenido de la presentación

1. El “modelo tributario” de la región: pasado y presente
2. Hechos estilizados de los ingresos públicos en AL
3. Nivel y estructura tributaria promedio y por países
4. Tendencias observadas en los principales impuestos
5. Principales desafíos de reforma tributaria en AL
6. La reforma tributaria en Argentina: principales cambios

1. Modelo tributario de AL: La estrategia en el pasado

Viejo Modelo de Tributación	Respuesta administrativa
Fuerte presencia de los aranceles	Presencia preponderante de las Aduanas
Imposición sobre bienes selectivos	Administraciones independientes según objetos
Imposición celular a la renta sobre locales	Concentración en sociedades y no en personas
Incentivos a la producción de empresas nacionales	Escaso énfasis en el control de empresas multinacionales
Escaso desarrollo de la tributación sobre servicios, especialmente financieros	Control y fiscalización sobre volumen de bienes físicos

Modelo tributario de AL: La estrategia moderna

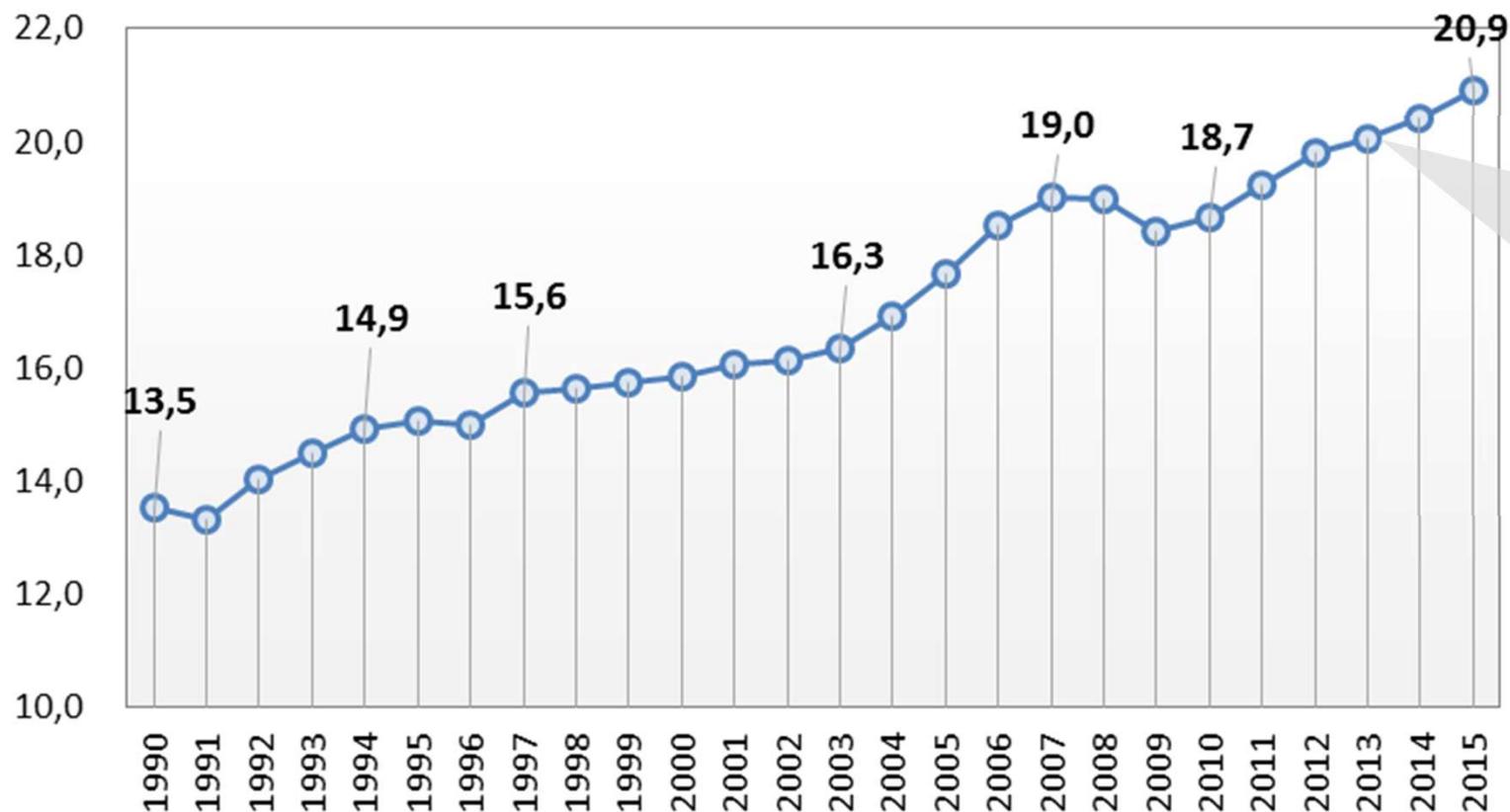
Nuevo Modelo de Tributación	Respuesta administrativa
Fuerte caída de los aranceles y crecimiento del IVA, y captura en las Aduanas	Integración de la recaudación de distintos tributos en una sola unidad funcional
Énfasis de la tributación sobre Renta e IVA	Organización administrativa por funciones
Imposición a los sectores de servicios	Cambios en las estrategias de fiscalización
Expansión de los mercados financieros	Utilización y control de las redes bancarias
Regímenes para pequeños contribuyentes	Tratamiento diferenciado por tamaño de contribuyentes (UGC vs. Reg. Simplif.)
Tributación sobre operaciones de alcance internacional	Desarrollo de la áreas de tributación internacional (Convenios Doble Tributación)
Expansión de los paraísos fiscales	Convenios de intercambios de información

2. Hechos estilizados de los ingresos públicos a nivel regional

- **Incremento sostenido de la carga tributaria** promedio de AL a lo largo de los últimos 25 años; ritmo más acelerado entre 2003-2008 y 2010-2013
- Concentración de la estructura impositiva en 3 principales tributos: **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, **Impuesto sobre la Renta (ISR)** y las **Contribuciones a la Seguridad Social** (sólo algunos países)
- **Persistencia de brechas entre países**, en términos de nivel y de estructura, con comportamientos dispares entre países de similar nivel de desarrollo
- Influencia de **fuentes no tributarias** de ingresos públicos por la explotación de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales) o de recursos renovables “estratégicos” (Panamá)

3. Ingresos tributarios en América Latina

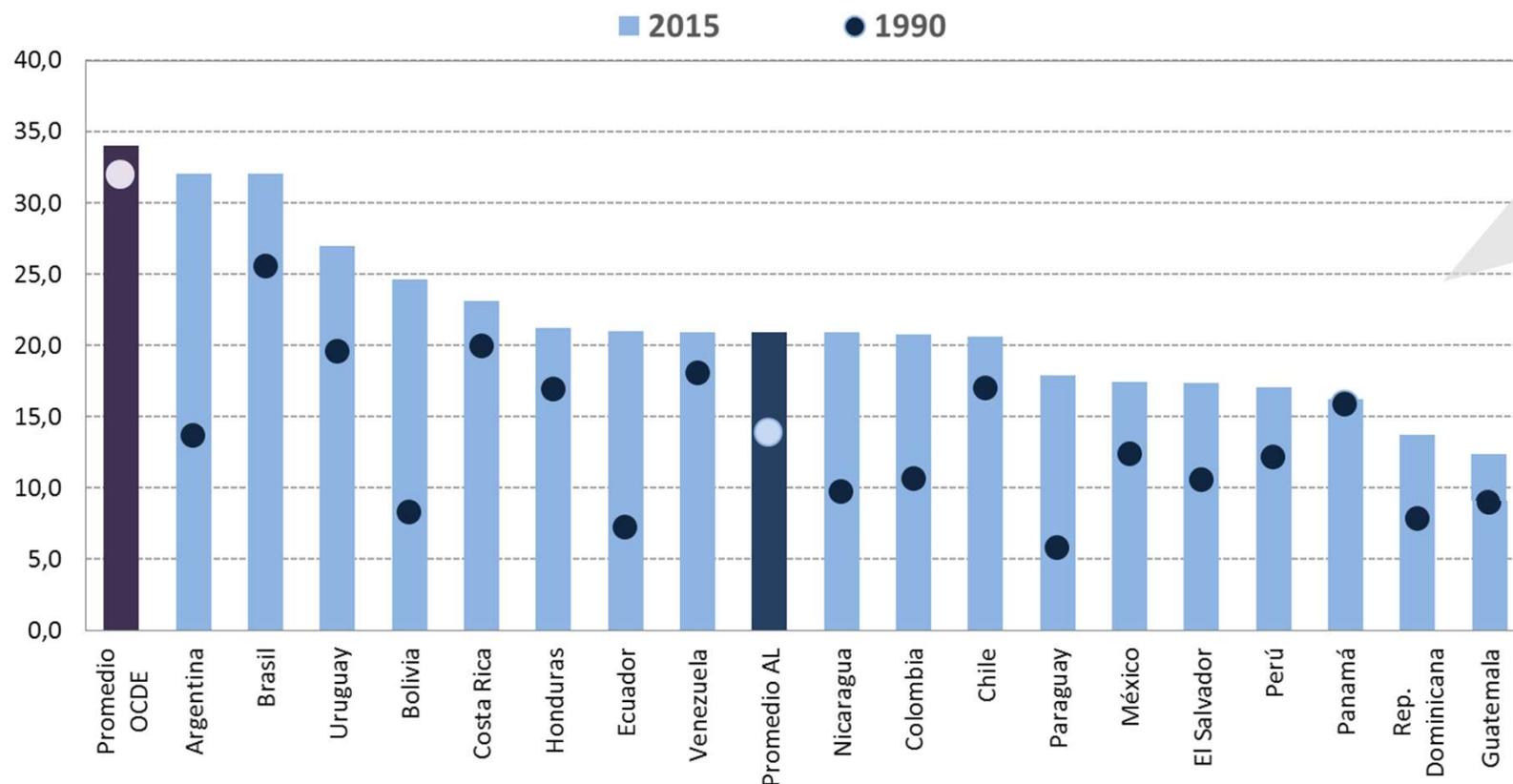
Promedio simple 18 países / 1990-2015 (en % del PIB)



La carga tributaria promedio en AL pasó de **13,5%** a **20,9%** entre 1990 y 2015, lo que representa un aumento de **54,8%** en 25 años

Ingresos tributarios en América Latina

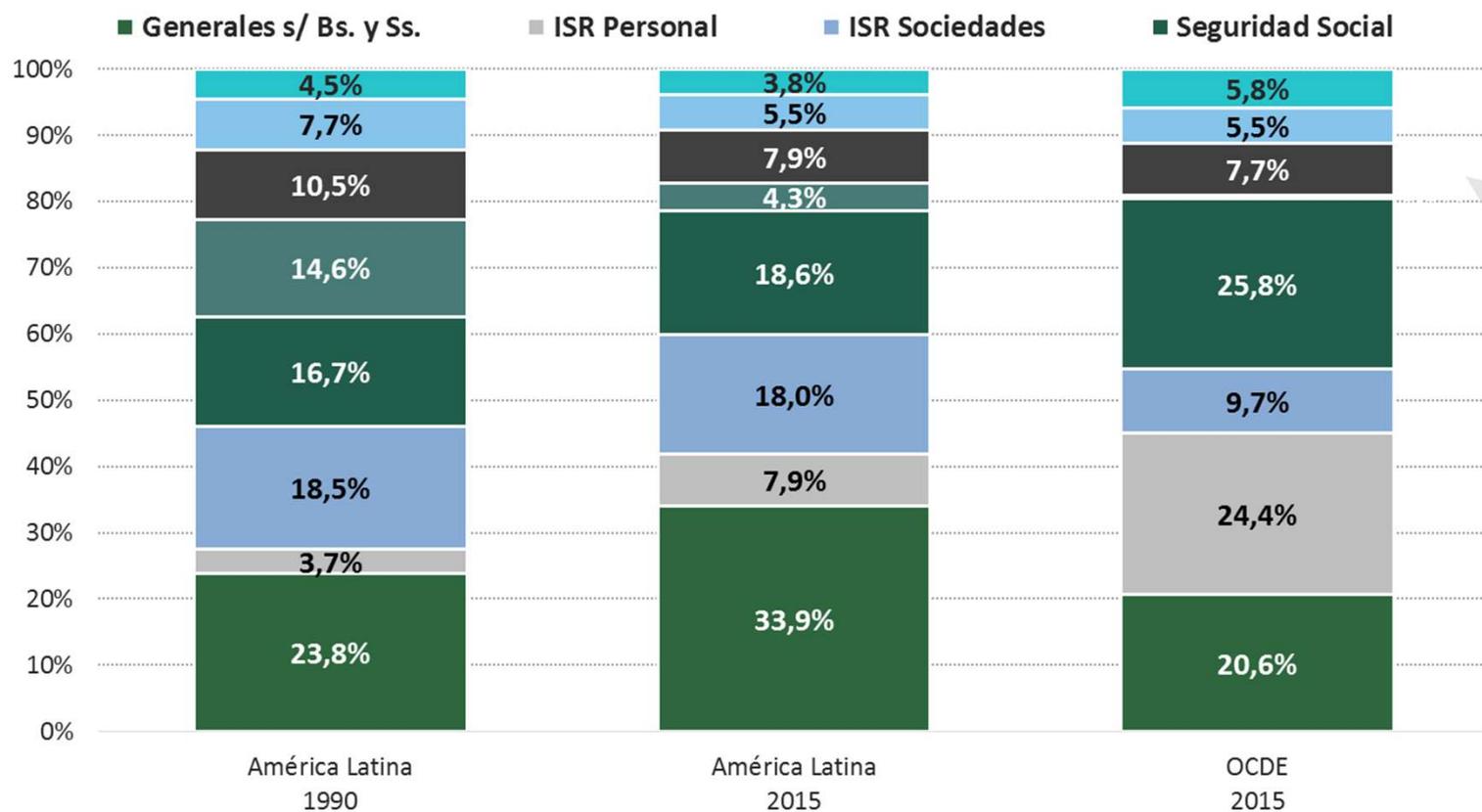
Años 1990 y 2015 (en % del PIB)



- Brechas en el nivel de la carga tributaria
- Distinta intensidad de crecimiento en los últimos años

Estructura tributaria en AL y la OCDE

Años 1990 y 2015 (en % de la recaudación total)

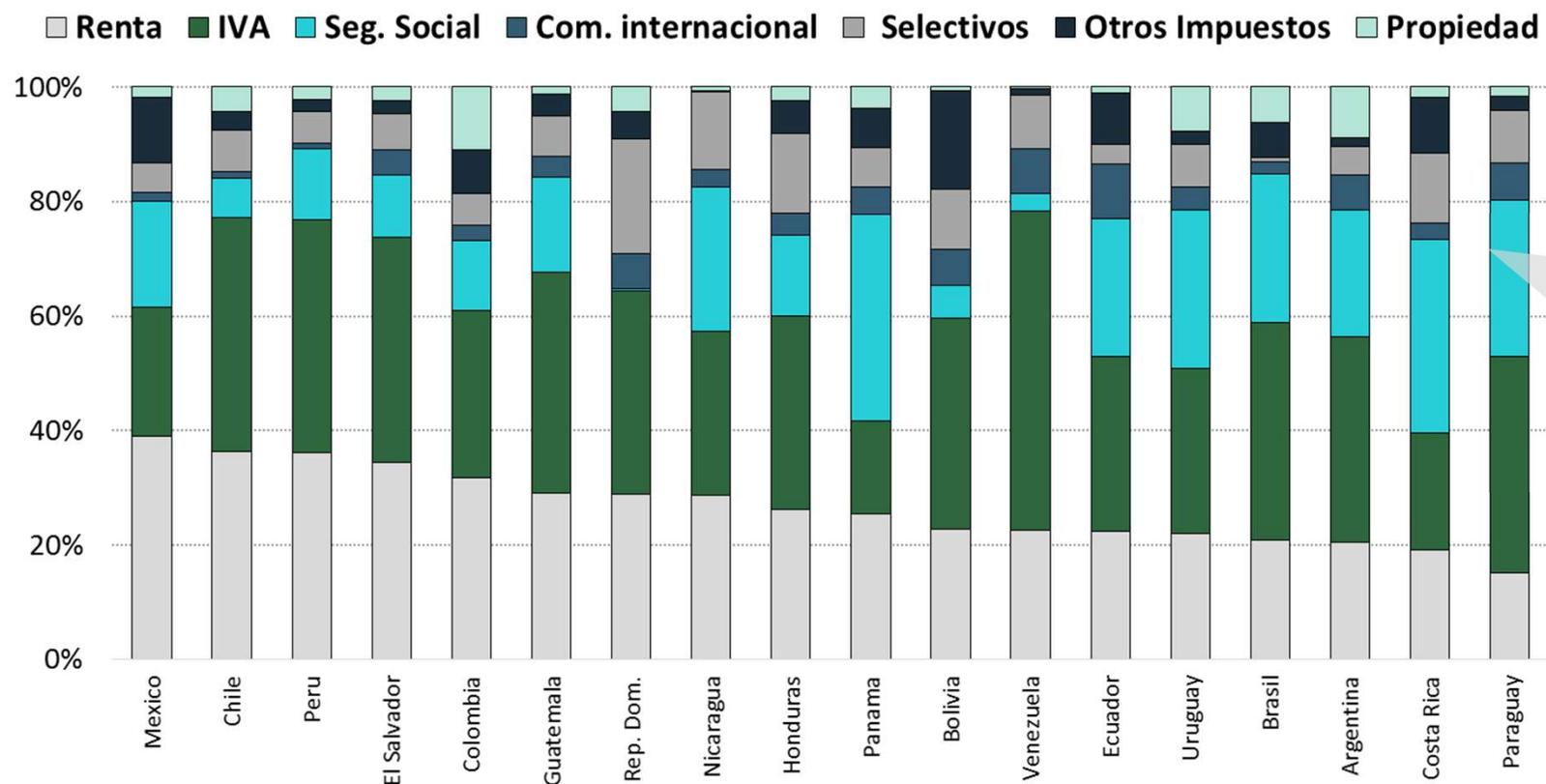


Las diferencias se observan en:

- IVA y Consumos
- ISR sociedades (mayor peso en AL)
- ISR personal
- Seguridad Social (mayor peso en OCDE)

Estructura tributaria en países de AL

Año 2015 (en % de la recaudación total)



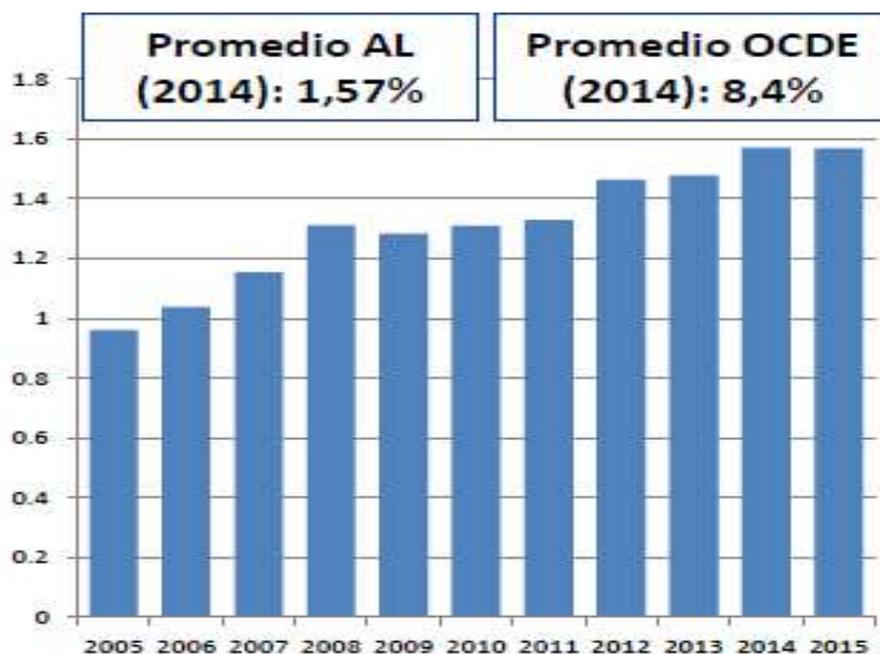
La heterogeneidad de realidades también se observa en las estructuras tributarias

4. Tendencias observadas en los principales impuestos de la región

- **IVA** → Pilar de recaudación, nivel similar a países OCDE, tasas generales entre 12-22% (excepto Panamá y Paraguay), gradual ampliación de la base imponible
- **Renta** → Segundo pilar tributario, mayor aporte de las sociedades, ISR personal concentrado en rentas de salario, impuestos complementarios para recaudar
- **Contribuciones Seg. Social** → Coexistencia de sistemas públicos de reparto con sistemas privados de capitalización individual
- **Selectivos** → Limitados a bienes “nocivos” o de baja elasticidad ingreso (tabaco, bebidas, combustibles, servicios)
- **Comercio Internacional** → Limitados sólo a casos excepcionales (ARG)
- **Patrimonio** → Limitaciones estructurales, fuente de recursos subnacionales

Si bien se reconocen algunos avances, persiste el débil desempeño de la tributación sobre la renta personal

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL, 2005-2015
(Porcentajes del PIB)



Fuente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

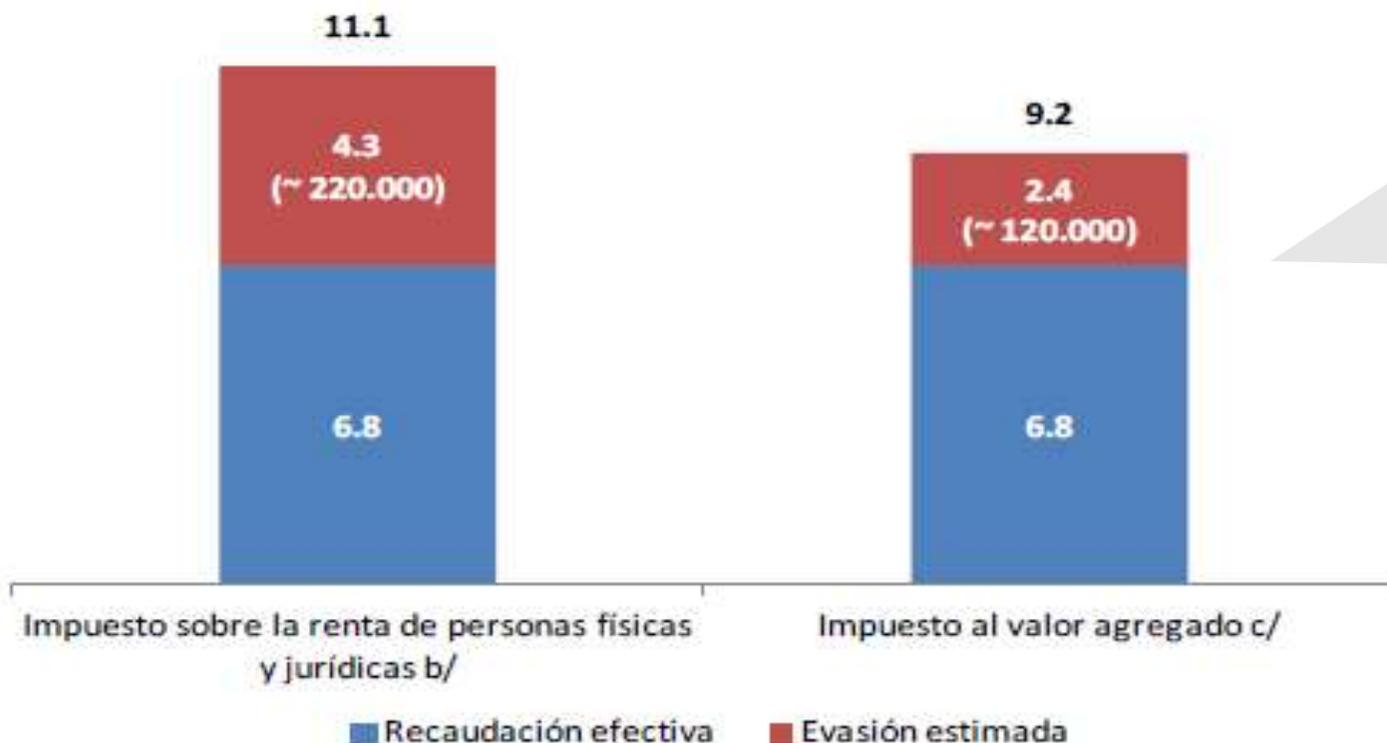
Factores que han limitado el desempeño e impacto del ISR personal en América Latina:

- Evolución de alícuotas
- Estrechez de base imponible
- Altos niveles de evasión

Bajas tasas efectivas

De acuerdo a CEPAL, la evasión tributaria sería superior al 6,7% del PIB en AL (considerando sólo IVA e ISR)

Recaudación tributaria y evasión estimada, año 2015
(en porcentajes del PIB)



- Evasión estimada: USD 340.000 millones (6,7% del PIB)

• Dos tercios asociados al Impuesto sobre la Renta

Fuente: CEPAL

5. Principales desafíos de reformas tributaria en América Latina

- Si bien pueden identificarse varios desafíos, algunos de ellos son los más importantes y aplican para casi todos los países de la región:
 - ✓ **Incrementar el nivel de los ingresos públicos (tributarios y no tributarios)** para financiar necesidades de gasto público
 - ✓ **Fortalecer los impuestos directos** con impacto redistributivo
 - ✓ **Consolidar el IVA** asegurando una amplia base imponible
 - ✓ **Reducir los elevados niveles de evasión** en todas las esferas

Fortalecimiento de la imposición directa, especialmente ISR personal y patrimonio

- Cuáles deberían ser los criterios para **globalizar las bases imponibles** del ISR de personas físicas? (intereses, dividendos, ganancias de capital, etc.)
- Qué criterios deberían aplicarse para lograr una **integración de la imposición** a las rentas personales y societarias?
- Revalorizar los **impuestos a la riqueza y a las herencias** como instrumentos tributarios de redistribución
- Afianzar la **imposición sobre los patrimonios**, especialmente el impuesto predial o inmobiliario

¿Qué más se puede hacer en cuanto al IVA y los impuestos generales al consumo?

- Niveles de tasas en un “techo” en varios países → Sería más conveniente **fortalecer las bases imponibles** evitando gastos fiscales innecesarios y reduciendo evasión
- **Efectos distributivos**: evaluar conveniencia de tasas reducidas frente a exenciones a grupos vulnerables
- Facilitar devolución del gravamen para compras de **bienes de capital y a sectores exportadores**
- Adoptar provisiones para **evitar la deslocalización de las bases imponibles** (economía digital)

El problema de la evasión tributaria: Enfoque doméstico e internacional

- Incertidumbre sobre la **magnitud del nivel de incumplimiento** en todos los impuestos (IVA, Renta, etc.)
- Impacto de la informalidad → **regímenes simplificados** para PYMES y pequeños contribuyentes
- Mecanismos para **control de traslación de utilidades** por la reducción de las tasas efectivas de las corporaciones
- Cooperación internacional en materia de **intercambio automático de información tributaria** entre países
- Paradigmas actuales: **FATCA (USA) y BEPS (OCDE)**

6. La reforma tributaria en Argentina: Principales cambios introducidos

- **Contrib. Seg. Social** → mínimo no imponible; cambio en las alícuotas patronales; eliminación tope máximo base imponible
- **Renta** → Reducción alícuota sociedades (25%); se gravan dividendos al 13%; se gravan rentas financieras (5%/15%) y ganancias de capital (15%, sólo inmuebles)
- **IVA** → devolución anticipada de crédito fiscal por inversiones e inclusión de servicios digitales en la base del impuesto
- **Acuerdo con las provincias para reducir impuestos** → Ingresos Brutos, Impuesto de Sellos y Eliminar aduanas interiores
- **Impuesto sobre combustibles** con criterio ambiental (CO₂)

Muchas gracias

gomezsabaini@gmail.com