



Tributación en América Latina

En busca de una nueva
agenda de reformas

Oscar Cetrángolo

Juan Carlos Gómez-Sabaini

Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Tributación en América Latina

En busca de una nueva
agenda de reformas



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Santiago de Chile, diciembre de 2006

Este libro fue preparado por Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (compiladores), experto en políticas públicas y consultor de la CEPAL, respectivamente, sobre la base del debate realizado en el Taller sobre tributación en América Latina, que se llevó a cabo los días 20 y 21 de octubre de 2005 en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile. Participaron asimismo en el taller José Luis Machinea (Secretario Ejecutivo de la CEPAL), María Victoria Espada, Juan Pablo Jiménez, Juan Martín, Ricardo Martner, Carlos Mussi y Varinia Tromben, también de la Comisión; Roberto Afonso, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil; Katerine Baer, subdirectora del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; Alberto Barreix del Banco Interamericano de Desarrollo; José Horacio Castagnola de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina; Santiago Díaz de Sarralde Míguez del Instituto de Estudios Fiscales de España; Juan Alberto Fuentes Knight del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales de Guatemala; Fernando Rezende de la Fundación Gétulio Vargas de Brasil; Juan Toro del Servicio de Impuestos Internos de Chile, y Marcio Verdi del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Diseño de portada: Andrés Hannach

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322965-8

LC/G.2324-P

Nº de venta: S.07.II.G.7

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Abstract	11
Presentación	13
Síntesis y principales conclusiones del Taller	15
A. Un diagnóstico sobre la situación tributaria en América Latina	16
1. La evolución de la presión tributaria: principales reflexiones	16
2. Principales orientaciones sobre los cambios en la estructura tributaria de los países	18
3. La situación del financiamiento de la seguridad social	20
4. Principales problemas relacionados con la tributación sobre la renta y el IVA	21
5. Efectos económicos del sistema tributario	24
6. La administración tributaria en la región: problemas identificados y desafíos futuros	25
B. Factores condicionantes económicos y sociales para el rediseño de los sistemas tributarios en la región	29
C. La construcción de una agenda de reformas	31
1. Contenidos de una agenda de reformas de la política tributaria	32
2. Principales desafíos en materia de administración tributaria	34

Capítulo I

Evolución y situación tributaria actual en América Latina:

una serie de temas para la discusión, *Juan Gómez Sabaini* 39

Introducción 39

A. Consideraciones iniciales 41

B. El nivel y evolución de la carga tributaria en la región..... 43

C. La evolución de los sistemas de seguridad social..... 54

D. Características de las estructuras impositivas 57

1. Análisis de las características de los principales
impuestos 61

2. Análisis de los principales efectos del sistema
tributario 95

E. Temas para una discusión..... 108

1. Nivel de la carga y evolución de la estructura general... 108

2. Impuestos al comercio exterior 110

3. Impuesto sobre los ingresos y patrimonios..... 111

4. Impuestos al consumo 112

5. Distribución del ingreso..... 114

6. Incentivos a la inversión 115

7. Comentarios finales..... 116

Bibliografía 117

Anexo estadístico 123

Capítulo II

La administración tributaria en América Latina: algunas

tendencias y desafíos, *Katherine Baer* 131

Introducción 131

A. Algunas tendencias 132

1. El contexto en el cual opera la administración
tributaria 132

2. La administración tributaria en sí..... 135

3. Otras tendencias..... 146

B. Principales desafíos..... 147

1. Desafíos relacionados con el contexto legal e
institucional en el cual opera la administración
tributaria 147

2. Desafíos relacionados con la estrategia de mediano a
largo plazo, la organización, los procedimientos y
la gestión de la administración tributaria..... 149

3. Retos para mejorar la calidad de la implementación
de las reformas de la administración tributaria y
aumentar la eficacia de la asistencia técnica 157

Bibliografía	158
Anexo	159
Lista de publicaciones	161

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadros

Cuadro I.1	Gobierno central: ingresos tributarios (con contribuciones a la seguridad social)	48
Cuadro I.2	Gobierno central: ingresos tributarios (sin contribuciones a la seguridad social)	49
Cuadro I.3	Comparación internacional de la presión tributaria de los países latinoamericanos (incluidas las contribuciones a la seguridad social)	53
Cuadro I.4	América Latina: impuestos al comercio internacional.....	62
Cuadro I.5	América Latina: derechos de importación efectivos	63
Cuadro I.6	Efectos arancelarios en la comunidad andina de un tratado de libre comercio con Estados Unidos	65
Cuadro I.7	Países centroamericanos: pérdidas de recaudación por el tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos	65
Cuadro I.8	Alícuotas general y especiales del impuesto al valor agregado	67
Cuadro I.9	Impuestos generales al consumo	72
Cuadro I.10	Centroamérica: tasas de imposición selectiva	76
Cuadro I.11	Impuestos a los consumos específicos	79
Cuadro I.12	Impuesto a la renta	81
Cuadro I.13	Alícuotas del impuesto a la renta de personas naturales.....	82
Cuadro I.14	Alícuotas del impuesto a la renta de personas jurídicas.....	85
Cuadro I.15	Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta	86
Cuadro I.16	Impuesto al patrimonio	89
Cuadro I.17	Impuesto al patrimonio neto, a los activos o a los ingresos brutos.....	91
Cuadro I.18	Impuesto a los débitos y créditos	93
Cuadro I.19	Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en algunos países industrializados.....	96
Cuadro I.20	Coefficientes de Gini: distribución del ingreso familiar equivalente.....	97
Cuadro I.21	América Latina (algunos países): índices de concentración del ingreso	101

Cuadro I.22	Incentivos a la inversión extranjera directa (IED) en países en desarrollo y en miembros de la OCDE	103
Cuadro I.23	América Latina (algunos países): gastos tributarios	107
Cuadro II.1	Deuda tributaria y recaudación tributaria en países seleccionados, 1999	134
Cuadro II.2	Administraciones de ingresos “integradas” en América Latina, 2005	137
Cuadro II.3	Concentración de la recaudación tributaria en países seleccionados, 1999	138
Cuadro II.4	Esquema comparativo de la recaudación en bancos en algunos países latinoamericanos, 2005	140

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: presión tributaria (con contribuciones a la seguridad social), gasto y resultados del gobierno central	46
Gráfico I.2	Presión tributaria del gobierno central con contribuciones a la seguridad social, 2004	55
Gráfico I.3	Estructura de los ingresos tributarios en América Latina	58
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: eficiencia recaudatoria del IVA, 2002	73
Gráfico I.5	Evolución de los incentivos tributarios en los países en desarrollo	104

Recuadros

Recuadro I.1	Breve nota metodológica	44
Recuadro I.2	Problemas derivados de la tributación de niveles subnacionales de gobierno	51