

PART I

Tax Revenue Trends 1990-2010

A. Tax ratios

Tax revenues as a proportion of gross domestic product (GDP) have increased considerably in Latin America during the last two decades. Both Table A and Chart A show how revenues, including social security contributions, for these Latin American countries have, with the exception of 2009, risen almost continuously from 13.9% of GDP in 1990 to 19.4% of GDP (unweighted averages) in 2010. This growth in the relative importance of tax revenues is a reflection of favourable macroeconomic conditions, changes in the tax systems design and strengthening of tax administrations.

This trend contrasts with that in the OECD area where the ratio has been relatively stable – in 2010 it stood at 33.8% – less than one percentage point above its level in 1990. As a result, the gap between the averages for the two areas started to narrow after 2000. This difference was around 19 percentage points in both 1990 and 2000 but had fallen to 14.4 percentage points by 2010.

Tax to GDP ratios in Latin America increased in 2010 following the interruption of the long-term rising trend in 2009, as a result of the fall in economic activity and commodity prices due to the international financial crisis. The average tax ratio was 19.4% in 2010 compared with 19.0% one year earlier but was still slightly lower than the 2008 level of 19.7%. In 2010, the tax ratio rose in 10 of 15 countries and fell in 4 compared with 2009, while it remained the same in Paraguay. The corresponding figures for 2010 compared with 2008 were for an increase in 5 countries and a fall in 10. The average in OECD countries, however, rose by 0.1 percentage points in 2010 to 33.8% but still remained 0.7 percentage points below the pre-crisis tax-to-GDP level of 34.5% in 2008.

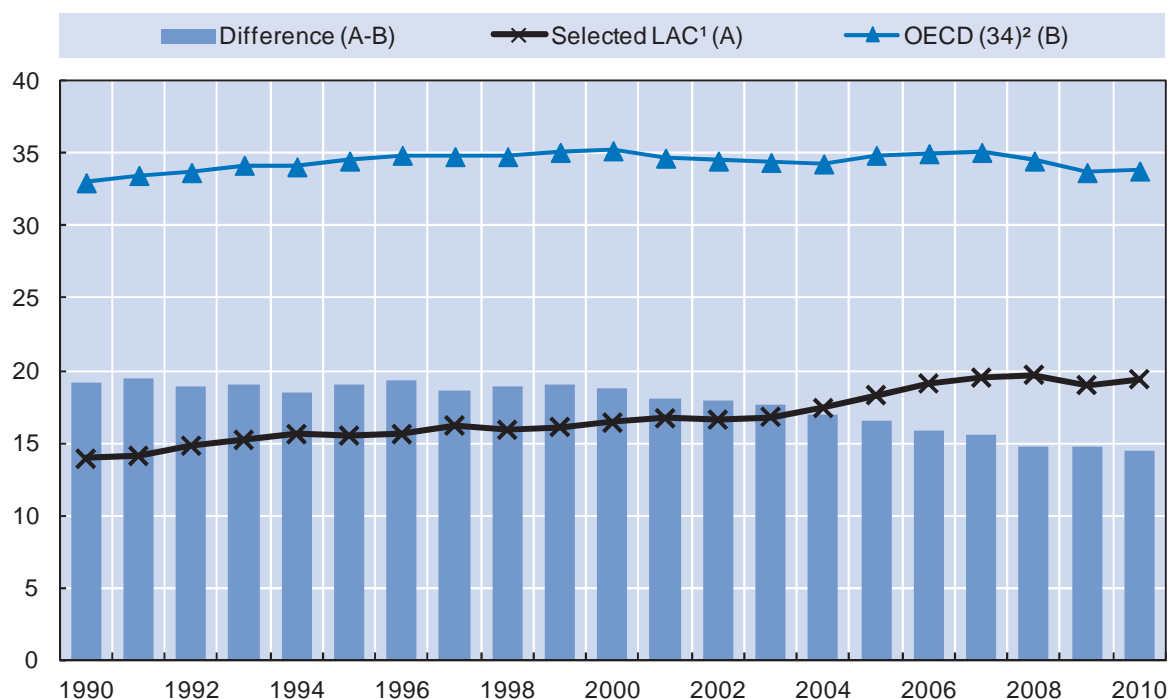
The average tax to GDP ratio in OECD countries is much higher than the one for Latin American countries in the sample (33.8% compared with 19.4% in 2010, respectively). However, there is a wide range between the highest and lowest tax to GDP ratios across countries in Latin America. Amongst the sample countries the highest levels in 2010 were in Argentina and Brazil (33.5% and 32.4% respectively) whereas the lowest levels were observed in Guatemala (12.3%) and Venezuela (11.4%). In the same way, the characteristics of the OECD economies show a wide variation. In 2010, the OECD tax to GDP ratios ranged from 47.6% in Denmark down to 18.8% in Mexico (this figure is different from the ones presented in ECLAC and CIAT publications because of the inclusion of fees levied on hydrocarbon production as tax revenues). The implications of these wide ranges are that differences in tax to GDP ratios between OECD and Latin America should be interpreted with caution given that they include economies that are widely different in character.

There are many factors that determine what should be the appropriate ratio for an individual country, but one of them is the extent of the provision of goods and services provided by the State. From the 1980s onwards many Latin American countries to greater or lesser degrees privatised healthcare, education and social security (ECLAC, 2010). This regional position stands in contrast to the substantial public provision of these services, and the corresponding need for revenue receipts, in many OECD countries, particularly in Europe. There are also high levels of informality that exclude many from paying taxes in Latin American countries (OECD, 2008 and Gómez Sabaini *et al.* 2010), something which has a particular incidence in the case of SMEs (see the Special Feature

for more information). However the issue of non-payment of taxes generally has significant impact on tax revenues in all types of countries.

Table A shows considerable variation in trends over time for individual countries. Irrespective of the wide range of tax levels, widespread strengthening of public revenues can be observed in the last twenty years. The countries with the largest increases between 1990 and 2010 were Argentina (17.4 percentage points) Paraguay (12.5 percentage points), Ecuador (9.9 percentage points) and Colombia (8.3 percentage points). The majority of the countries showed increases of between 3 and 7 percentage points. The exceptions were Chile with an increase of 2.6 percentage points and Venezuela, where a decline of 7.2 percentage points was observed over the same period.

Chart A. Total tax revenues as percentage of GDP, 1990-2010



1. Represents a selected group of 15 Latin American countries. These are Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group.

2. Represents the unweighted average for OECD member countries.

Source: Table 1 in Part II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691156>

The background to the rise in tax revenues that started in the early 1990s was the period of macroeconomic instability occurring in Latin American countries during the previous decade. During the 1980s, countries ran large fiscal imbalances and at the same time some resorted to alternative ways to finance their spending (borrowing or printing money). This caused rapid inflation across the region, which eroded the real value of their tax revenues. As a result, the reforms in the 1990s focused on fighting this inflation and imposing fiscal discipline.

Table A. Total tax revenue as percentage of GDP¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 16.1 | 20.3 | 21.5 | 26.9 | 29.1 | 30.8 | 31.5 | 33.5 |
| Brazil | 28.2 | 27.0 | 30.1 | 33.1 | 33.7 | 33.9 | 32.3 | 32.4 |
| Chile | 17.0 | 18.5 | 18.9 | 20.7 | 22.8 | 21.4 | 17.1 | 19.6 |
| Colombia | 9.0 | 13.2 | 14.0 | 17.4 | 18.4 | 18.1 | 17.9 | 17.3 |
| Costa Rica | 16.1 | 16.3 | 18.2 | 19.8 | 21.7 | 22.4 | 20.8 | 20.5 |
| Dominican Republic | 8.1 | 10.4 | 11.4 | 14.5 | 16.0 | 15.0 | 13.1 | 12.8 |
| Ecuador | 9.7 | 9.6 | 11.6 | 13.1 | 14.4 | 16.0 | 17.9 | 19.6 |
| El Salvador | 10.5 | 13.0 | 12.2 | 14.1 | 15.2 | 15.1 | 14.4 | 14.9 |
| Guatemala | 9.0 | 10.4 | 12.4 | 13.1 | 13.9 | 12.9 | 12.2 | 12.3 |
| Mexico ² | 15.8 | 15.2 | 16.9 | 18.1 | 17.7 | 20.9 | 17.4 | 18.8 |
| Panama | 14.7 | 17.1 | 16.7 | 14.6 | 16.7 | 16.9 | 17.4 | 17.7 |
| Paraguay ³ | 5.4 | 13.6 | 14.5 | 16.0 | 15.7 | 16.1 | 17.9 | 17.9 |
| Peru | 11.8 | 15.4 | 13.9 | 15.8 | 17.8 | 18.2 | 16.3 | 17.4 |
| Uruguay | 18.5 | 19.2 | 19.7 | 21.6 | 22.9 | 24.3 | 25.1 | 25.2 |
| Venezuela | 18.7 | 13.3 | 13.6 | 15.9 | 16.8 | 14.1 | 14.3 | 11.4 |
| <i>Unweighted average:</i> | | | | | | | | |
| Selected LAC ⁴ | 13.9 | 15.5 | 16.4 | 18.3 | 19.5 | 19.7 | 19.0 | 19.4 |
| OECD (34) ⁵ | 33.0 | 34.5 | 35.2 | 34.9 | 35.1 | 34.5 | 33.7 | 33.8 |
| Portugal | 26.8 | 29.3 | 30.9 | 31.1 | 32.4 | 32.5 | 30.7 | 31.3 |
| Spain ⁶ | 32.5 | 32.1 | 34.3 | 36.0 | 37.3 | 33.1 | 30.9 | 32.3 |

1. The figures exclude local government revenues for Argentina (but include provincial revenues), Costa Rica (up to 1997), Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Panama (up to 1998 and 2010), Paraguay (up to 2004), Peru (up to 2004), Uruguay and Venezuela as the data are not available.

2. In ECLAC and CIAT data, fees levied on hydrocarbon production are treated as non tax revenues.

3. ECLAC does not consider contributions to certain social security pension funds, such as those for railway, bank, and power (ANDE) companies, to be tax revenue.

4. Represents a selected group of Latin American countries. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group.

5. Represents the unweighted average for OECD member countries.

6. From 2000, data are on an accrual basis.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691346>

Most Latin American governments responded by both cutting public expenditure and implementing policies aimed at increasing tax revenues with budget management and fiscal balance improving considerably. On the revenue side of the equation, tax policy and administration reforms, contributed considerably in achieving this goal. As part of that, the impact of inflation on revenues forced policy makers to find ways to render tax systems less vulnerable to inflationary episodes by shortening collection lags and indexing tax liabilities.

The tax burden in the selected Latin American countries increased by 5.5 percentage points of GDP between 1990 and 2010. The introduction of VAT was the most significant tax reform in Latin America in the 1980s and early 1990s. Subsequent reforms relating to the tax have concentrated on extending and strengthening it by increasing the tax rate and widening the tax base. In the 1990s the VAT to GDP ratio increased by 2.1 percentage points and then by a further 1.1 points up to 2010 (see Table B).

Between 2000 and 2010, the increase in revenue from income taxes – mainly corporate income tax – (by 1.3 percentage points of GDP) became a more important contributor than VAT to the rise in tax revenues. One of the elements that contributed to this result was the commodity prices’ boom period following 2003, which was very important for some countries in the region. Other tax reforms also included the introduction or development of simplified regimes for small taxpayers (see the Special Feature for more information) and the taxation of property based on presumed incomes.

Table B. Value added taxes as percentage of GDP

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 2.5 | 6.3 | 6.5 | 6.6 | 7.5 | 7.5 | 7.4 | 7.9 |
| Brazil | 10.4 | 8.6 | 8.6 | 8.3 | 7.8 | 8.1 | 7.5 | 7.5 |
| Chile | 6.4 | 7.5 | 7.9 | 7.8 | 7.5 | 8.4 | 7.3 | 7.6 |
| Colombia | 2.0 | 3.4 | 4.1 | 5.1 | 5.4 | 5.6 | 5.1 | 5.3 |
| Costa Rica | 3.2 | 3.8 | 4.5 | 5.1 | 5.9 | 6.0 | 4.9 | 4.8 |
| Dominican Republic | 1.3 | 1.9 | 2.6 | 4.0 | 4.9 | 4.7 | 4.1 | 4.3 |
| Ecuador | 2.7 | 3.1 | 5.2 | 5.3 | 5.5 | 5.2 | 5.8 | 6.7 |
| El Salvador | - | 4.9 | 5.4 | 6.5 | 6.9 | 6.8 | 6.1 | 6.7 |
| Guatemala | 2.4 | 3.1 | 4.7 | 5.2 | 5.9 | 5.5 | 4.9 | 5.1 |
| Mexico | 3.3 | 2.6 | 3.1 | 3.5 | 3.6 | 3.8 | 3.4 | 3.9 |
| Panama | 1.3 | 0.6 | 0.6 | 0.9 | 1.0 | 2.3 | 2.3 | 2.9 |
| Paraguay | - | 4.9 | 4.7 | 5.3 | 5.7 | 6.1 | 6.3 | 6.8 |
| Peru | 1.4 | 5.8 | 5.1 | 5.6 | 5.9 | 6.8 | 6.1 | 6.6 |
| Uruguay | 5.5 | 6.6 | 6.5 | 8.1 | 9.3 | 9.2 | 8.9 | 8.8 |
| Venezuela | - | 3.4 | 4.1 | 6.4 | 5.6 | 4.6 | 5.9 | 5.5 |
| <i>Unweighted average:</i> | | | | | | | | |
| Selected LAC ¹ | 2.8 | 4.4 | 4.9 | 5.6 | 5.9 | 6.0 | 5.7 | 6.0 |
| OECD (34) ² | 5.3 | 5.9 | 6.6 | 6.8 | 6.7 | 6.5 | 6.4 | 6.6 |
| Portugal | 5.2 | 6.9 | 7.6 | 8.4 | 8.5 | 8.4 | 7.1 | 7.8 |
| Spain | 5.1 | 5.1 | 6.1 | 6.4 | 5.9 | 5.0 | 4.0 | 5.4 |

1. Represents a selected group of Latin American countries. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group.

2. Represents the unweighted average for OECD member countries.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691365>

Changes in revenue from taxes on goods and services and taxes on income and profits contributed to the recovery in tax-to-GDP ratios in 2010. The increase in tax revenues in that year is partly due to the recovery of Latin American economic activity and to some extent due to the temporal recovery of commodities prices (ECLAC-OECD, 2012).

B. Tax structures

At the same time that tax levels have been rising in Latin America, the tax structure (defined as the share of major taxes in total tax revenue) also changed significantly between 1990 and 2010. Table C illustrates the several trends on “tax mix” that emerge from the data. The most important trends are those related to consumption taxes and taxes on income and profits.

The overall share of consumption taxes remained fairly stable over the period but within the total, the share of general consumption taxes increased considerably by 13 percentage points between 1990 and 2010, while specific consumption taxes saw their share decline by 14 percentage points over the same period.

Table C. Tax structures in a selected group of Latin American countries¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Taxes on income and profits | 22 | 21 | 22 | 24 | 27 | 25 |
| Social security contributions | 16 | 18 | 18 | 16 | 17 | 17 |
| Payroll taxes | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Property taxes | 5 | 2 | 3 | 4 | 4 | 3 |
| General consumption taxes | 22 | 30 | 32 | 33 | 33 | 35 |
| Specific consumption taxes | 30 | 25 | 22 | 19 | 16 | 16 |
| Other taxes ² | 5 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

1. Represents the percentage shares of major tax categories in total tax revenue. The selected group of countries is listed in Table A.

2. Including certain taxes on goods and services (heading 5200) and stamp taxes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691384>

These two opposing trends within consumption taxes are due to the rising importance of VAT and the diminishing role of specific consumption taxes, such as excises and taxes on international trade. Although VAT was adopted early by the economies of the region (most countries had already introduced it in some form by the late 1970s), its expansion in revenue terms has been relatively recent. From the early 1990s, it has represented a growing source of revenue for Latin American countries and has been consolidated by the implementation of cumulative adjustments to the tax base and statutory rates, as well as strengthening of tax administrations. The reforms also focussed on the simplification of tax systems, with most of the countries largely favouring single-rate VAT schemes. The main exceptions were Brazil, which operates four separate forms of VAT, and Mexico, which has zero and reduced VAT rates for specific items and geographic areas.

In contrast, the decline in the share of specific consumption taxes is associated with the processes of trade liberalisation generating a consequent reduction in import tariffs and the elimination of taxes on exports in a considerable number of Latin American countries (one important exception being Argentina where taxes on exports were reestablished in 2002 and increased considerably in the last decade). Additionally, the range of goods and services subject to excises has been narrowed to focus mainly on products and services with a relatively inelastic demand, such as alcoholic beverages, fuel and derivatives and tobacco.

At the same time, revenues from incomes and profits grew from 22% to 25% of total tax revenues from 1990 to 2010, mainly as a result of much higher collection levels in the late 2000s. Corporate income tax shares are generally larger than those from personal income tax in Latin American countries and this growth reflects the sizeable increase in revenues from the former category, especially from companies in the natural-resources sector. The income and profits share actually peaked over the years from 2007 to 2009 at a level of 27% before declining to 25% in 2010, probably due to the impact of the global crisis on the generation of income and profits.

On average the revenues from social security contributions as a percentage of GDP increased from 2.5% in 1990 to 3.6% in 2010, (see Table 4A in Section A of Part II) while their share in total tax revenues increased from 16.2% to 17.2% in this period (as shown in Table 4B in Section A of Part II). This reflects two major factors working simultaneously. Firstly rising personal incomes have had an upward impact on the amounts collected. But this is partially counter-balanced, and sometimes more than offset, by the varying processes of full or partial privatisation that occurred in many countries in the region. There has been a wide variation in the ways that countries have implemented and reformed their social-security schemes. Some countries like Chile, Mexico and Peru rely heavily on private, personally funded schemes, explaining the relatively low levels of tax revenues used to finance social security. In countries with public or mixed schemes, including Brazil, Costa Rica Ecuador, Panama, Paraguay and Uruguay, social-security contributions still have a significant weight (more than 20% of total tax revenues). In Argentina, the figures reflect the introduction of funded schemes in 1994 and their subsequent nationalisation in 2008.

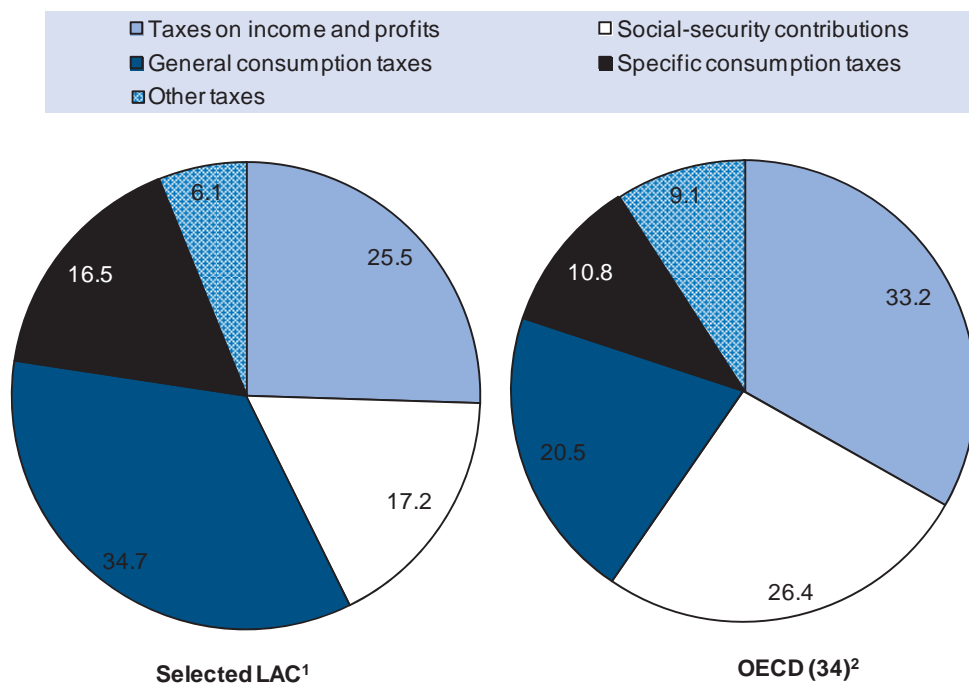
Turning to the comparison between OECD and Latin American countries, the main difference between the tax-structures of the two groups is immediately apparent. Relative to the OECD, Latin America exhibits a relatively low direct-tax take counterbalanced by high indirect-tax receipts (see Chart B). In particular, Latin America relies heavily on taxes on goods and services, which make up about half of overall tax revenues compared with around 30% in OECD economies. By comparison around 40% of revenues in Latin America come from the combination of taxes on income and profits and social security contributions compared with 60% in OECD economies. This greater reliance on indirect taxes may imply a more regressive tax system.

In 2010, the average ratio of the combined tax revenue from income and profits and social security contributions to GDP in the selected Latin American countries was 8.4% compared with 20.4% in OECD countries. As a result, these taxes play a secondary role as a source of revenue in Latin America compared with the OECD area. The share of social security contributions in total tax revenues was a full 9.2 percentage points lower in Latin America than in the OECD (17.2% compared with 26.4%). As noted above, the tendency towards privately-oriented provision of social security in many countries in the Latin American region explains some of the differences for this category. The corresponding figures for taxes on income and profits were 7.7 percentage points lower (25.5% compared with 33.2%).

Revenues from personal income taxes contributed as much as to 24% of the aggregate tax collection in the OECD area in 2010, while this category has a considerably lower share in Latin American countries. Previous OECD studies (OECD, 2008 and Daude *et al.*, 2010) suggest that this has two main drivers: the share of labour income in GDP is substantially lower in Latin America than in OECD countries; and its distribution means that there are relatively fewer taxpayers, given the concentration of income earners at low

income levels. Moreover, several ECLAC studies (ECLAC, 2010 and Gómez Sabaini *et al.*, 2010) mention two additional factors: the high income tax gap in Latin American countries and a more limited taxable base that is comprised primarily of wages, given the tax privileges granted to returns on capital.

Chart B. Tax structures in Latin America and OECD, 2010



1. Represents a selected group of Latin American countries listed in Table A. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group.

2. Represents the unweighted average for OECD member countries.

Source: Table 2B in Part II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691175>

As a counterpart of a lower share of direct taxes, general consumption taxes represent a significant portion of total tax collection. In 2010, this category accounted for 35% of the total tax revenues in the region whereas the corresponding figure in the OECD area is only 20%. However, the ratio of general consumption taxes to GDP in the countries of Latin America is similar to that of OECD (6.7% of GDP compared with 6.9%).

Finally, taxes on immovable property and payroll (comprised within the category “Other taxes” in Chart B) are not important sources of revenues for Latin American countries. The difficulties that sub-national governments have in collecting their own taxes are exemplified by the weak revenue-generating capacity of property taxes, which are usually the main source of revenue for local governments in the region (Brossio and Jiménez, 2012). The share of payroll taxes has been negligible over the whole period, partly because these types of mechanisms are not very well developed in Latin America. Nevertheless, it must be pointed out that missing data at sub-national level difficult the analysis of this category. The shares of property and payroll taxes as a proportion of total tax revenue in the Latin American countries are similar on average to those in OECD countries.

C. Taxes by level of government

Since the mid-1980s the Latin American region has generally experienced reforms involving the transfer of government functions from the central government to sub-national entities. In the first stage, this wave of decentralisation mainly focused on strengthening the democratic role of local authorities. This has been followed by a gradually increasing trend towards a higher share of public expenditure being executed at sub-national level.

In contrast, the scope of the sub-national tax policies in the region has been relatively modest and focuses on a limited number of taxes. The available data suggests that most Latin American countries have not been concentrated on the strengthening of the revenues received by the sub-national entities. Between 1995 and 2010, the share of revenue raised by sub-national levels of government declined by 2-3 percentage points in Argentina and Brazil and rose by 2 percentage points in Colombia. In the other countries where trends in sub-national revenue data are available, the share changed by less than one percentage point. At the same time the share of social security funds has fallen in 11 of the 15 Latin American countries sometimes due to full or partial privatisation. The largest changes were in Colombia and Uruguay (by around 12 and 8 percentage points, respectively) (see Table D).

There are two statistical issues that should be taken into account when comparing the attribution of revenues for these Latin American countries with that of OECD members. First, the revenues of both groups have been attributed to the different levels of government according to the revised guidelines set out in to the final version of the 2008 System of National Accounts (SNA). This means that revenues are generally attributed to the level of government that exercises the authority to impose the tax or has the final discretion to set and vary the tax rate. This has implications for situations where one level of government collects tax revenues and transfers them in whole or in part to other levels. Regional examples of this type of mechanism are the Co-participation Law in Argentina, federal participations in Mexico mandated in the Fiscal Co-ordination Law, and participation funds in Brazil defined in Article 159 of the Constitution. The second issue is that the data for some of the Latin American countries are affected by the lack of tax-revenue statistics at sub-national level.

Notwithstanding these points, the attribution of tax revenues appears to be highly skewed towards central or federal entities with sub-national activities relying more heavily on a system of transfers from upper to lower levels of administration compared with OECD members. In all but one of the Latin American countries, receipts by central governments accounted for about two thirds or more of the total collected whereas the corresponding figure for OECD countries was about 60%. Brazil is a notable exception with less than 50% of revenues attributed to the Federal administration, and where a large part of the VAT (ICMS – *imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*) is collected at the sub-national state level. To a lesser extent, Argentina has a significant collection at state level, which is explained in part by the provincial sales tax (*impuesto sobre los ingresos brutos*).

These figures reflect the fact that sub-national governments in Latin America tend to have a relatively narrow range of taxes under their jurisdiction. The taxes most frequently assigned to sub-national entities are property taxes, motor-vehicle licenses, taxes on specific services and municipal fees and the revenue generation potential of these

instruments is relatively limited compared with the tax bases under central jurisdiction, such as VAT and income taxes. In OECD member countries, sub-national entities on average tend to have much broader potential tax bases. A substantial proportion of the revenue collection for sub-national governments in OECD countries is through income taxes (representing more than a third of the total collected amount). In contrast, none of the Latin American countries with available data recorded any collection of income taxes by sub-national governments.

Table D. Attribution of tax revenues to sub-sectors of general government as percentage of total tax revenue¹

| | Central government | | | State or regional government | | | Local government | | | Social security funds | | |
|---------------------------|--------------------|------|------|------------------------------|------|------|------------------|------|------|-----------------------|------|------|
| | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 |
| Federal countries | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 59.0 | 66.4 | 64.6 | 17.5 | 17.8 | 14.2 | | | | 23.4 | 15.8 | 21.2 |
| Brazil | 44.7 | 47.8 | 45.9 | 26.8 | 25.3 | 23.9 | 3.7 | 3.4 | 4.1 | 24.8 | 23.5 | 26.0 |
| Mexico | 80.1 | 80.7 | 81.1 | 2.1 | 2.0 | 2.4 | 1.1 | 0.8 | 1.2 | 16.6 | 16.5 | 15.4 |
| Venezuela | 94.6 | 94.6 | 95.2 | | | | | | | 5.4 | 5.4 | 4.8 |
| OECD ² | 53.3 | 56.5 | 53.8 | 15.9 | 15.3 | 16.3 | 7.7 | 6.9 | 7.9 | 22.9 | 21.1 | 21.8 |
| Regional countries | | | | | | | | | | | | |
| Colombia ³ | 61.5 | 67.2 | 71.0 | 5.8 | 4.1 | 3.1 | 9.0 | 11.6 | 13.7 | 23.7 | 17.1 | 12.2 |
| OECD – Spain ⁴ | 50.4 | 49.0 | 34.7 | 4.8 | 7.6 | 18.2 | 8.5 | 9.1 | 9.5 | 35.8 | 33.8 | 37.1 |
| Unitary countries | | | | | | | | | | | | |
| Chile | 89.9 | 87.8 | 88.6 | | | | 6.5 | 7.9 | 6.2 | 3.6 | 4.4 | 5.2 |
| Costa Rica | 66.2 | 65.3 | 63.4 | | | | | 2.1 | 3.0 | 33.8 | 32.6 | 33.6 |
| Dominican Republic | 99.3 | 98.9 | 99.2 | | | | | | | 0.7 | 1.1 | 0.8 |
| Ecuador | 73.9 | 87.7 | 77.5 | | | | | | | 26.1 | 12.3 | 22.5 |
| El Salvador | 85.9 | 83.6 | 88.4 | | | | | | | 14.1 | 16.4 | 11.6 |
| Guatemala | 83.8 | 83.6 | 83.2 | | | | 0.6 | 0.9 | 1.5 | 15.6 | 15.5 | 15.3 |
| Panama | 62.0 | 59.6 | 65.4 | | | | | 2.2 | | 38.0 | 38.2 | 34.6 |
| Paraguay | 100.0 | 82.7 | 80.3 | | | | | | 4.2 | | 17.3 | 15.5 |
| Peru | 88.2 | 87.9 | 86.4 | | | | | | 4.2 | 11.8 | 12.1 | 9.4 |
| Uruguay | 67.1 | 67.6 | 75.0 | | | | | | | 32.9 | 32.4 | 25.0 |
| OECD ⁵ | 65.8 | 66.4 | 63.5 | | | | 10.7 | 11.0 | 11.8 | 23.2 | 22.3 | 24.4 |
| Portugal ⁶ | 73.5 | 71.4 | 67.7 | | | | 4.2 | 4.5 | 5.7 | 21.5 | 23.6 | 26.3 |

1. The figures exclude local government revenues for Argentina, Costa Rica (up to 1997), Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Panama (up to 1998 and 2010), Paraguay (up to 2004), Peru (up to 2004), Uruguay and Venezuela as the data are not available.

2. Represents the unweighted average for OECD federal member countries.

3. Colombia is constitutionally a unitary country with high autonomy of its territorial entities.

4. Spain is constitutionally a non-federal country with a highly decentralised political structure. The totals do not sum to 100% as the customs duties collected for the European Union are not included.

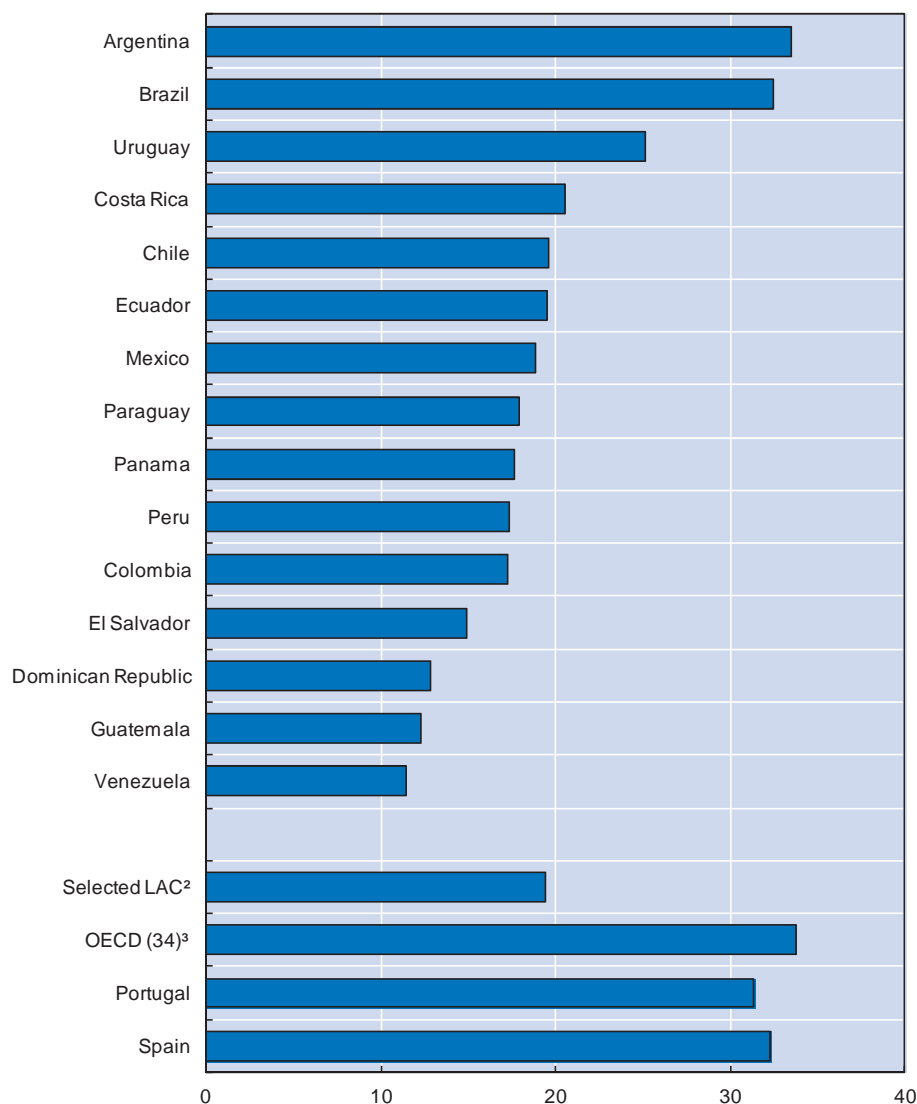
5. Represents the unweighted average for OECD unitary countries.

6. The totals do not sum to 100% as the customs duties collected for the European Union are not included.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691403>

D. Comparative charts

Chart C. Total tax ratio as percentage of GDP, 2010¹
Gráfico C. Total de recaudación tributaria como porcentaje de PIB, 2010¹



1. Countries have been ranked by their total tax revenue to GDP ratios.

1. Los países han sido ordenados según el ratio total de ingresos tributarios como porcentaje de PIB.

2. Represents the unweighted average for a selected group of Latin American countries. Chile and Mexico are also part of the OECD (34) group.

2. Representa el promedio no ponderado para un grupo seleccionado de países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

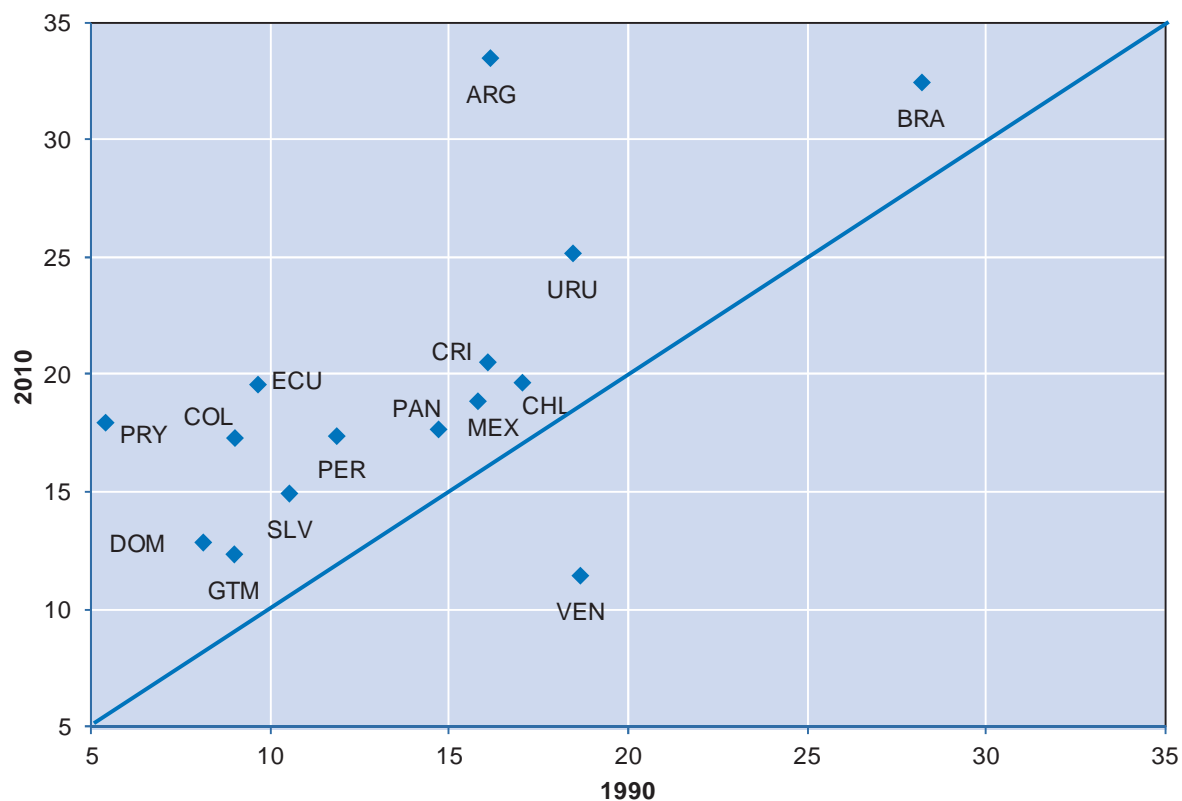
3. Represents the unweighted average for OECD countries.

3. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE.

Source: Table 1 in Part II.A/Cuadro 1 en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691194>

Chart D. Changes in tax to GDP ratios in selected Latin American countries, 1990-2010¹
 Gráfico D. Cambios en la recaudación tributaria como porcentaje de PIB en países seleccionados de América Latina, 1990-2010¹



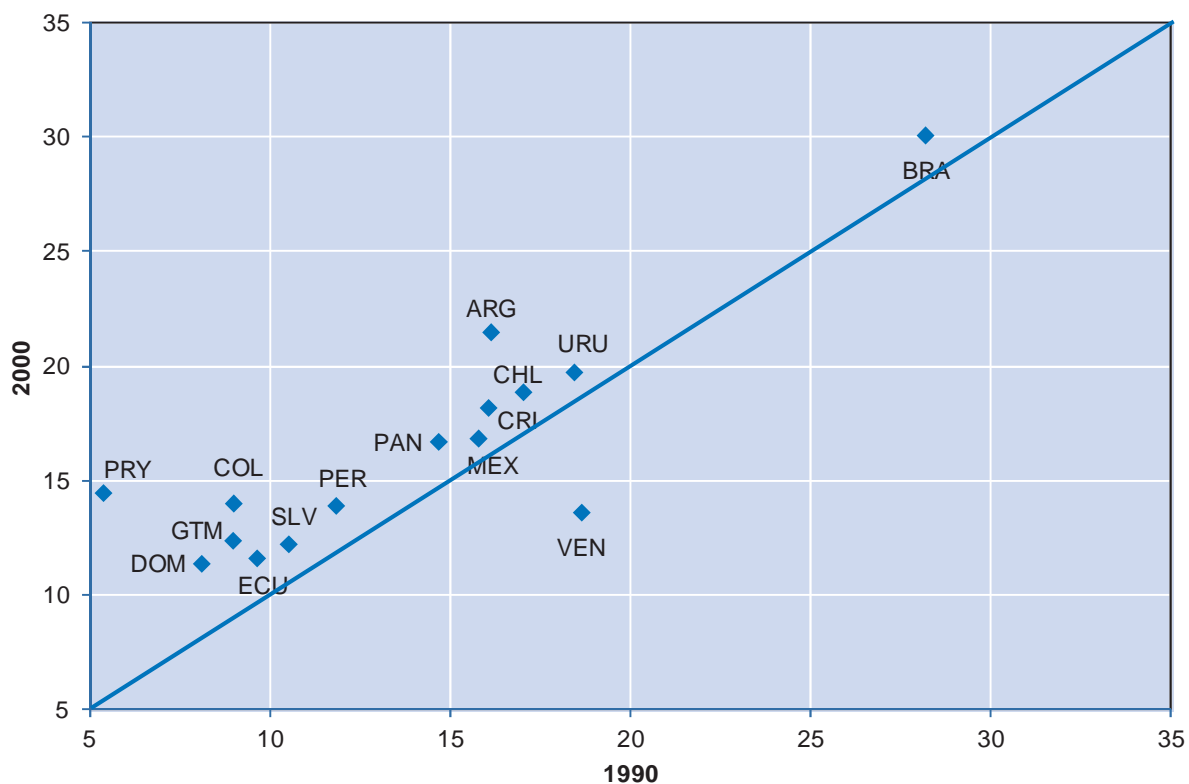
1. In ECLAC and CIAT data, fees levied on hydrocarbon production are treated as non tax revenues.

1. En los datos de CEPAL y CIAT, los derechos sobre la producción de hidrocarburos son tratados como ingresos no tributarios.

Source: Table 1 in Part II.A/Cuadro 1 en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691213>

Chart E. Changes in tax to GDP ratios in selected Latin American countries, 1990-2000¹
 Gráfico E. Cambios en la recaudación tributaria como porcentaje de PIB en países seleccionados de América Latina, 1990-2000¹



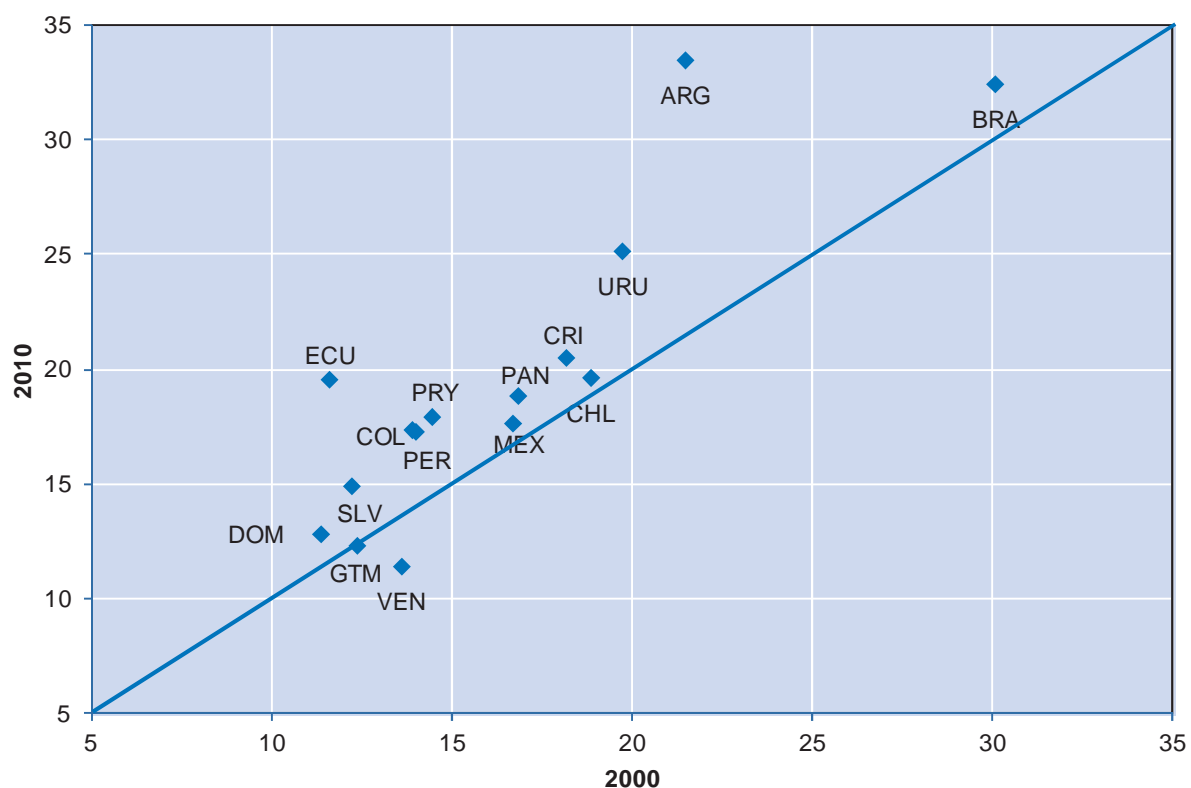
1. In ECLAC and CIAT data, fees levied on hydrocarbon production are treated as non tax revenues.

1. En los datos de CEPAL y CIAT, los derechos sobre la producción de hidrocarburos son tratados como ingresos no tributarios.

Source: Table 1 in Part II.A/Cuadro 1 en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691232>

Chart F. Changes in tax to GDP ratios in selected Latin American countries, 2000-2010¹
 Gráfico F. Cambios en la recaudación tributaria como porcentaje de PIB en países seleccionados de América Latina, 2000-2010¹



1. In ECLAC and CIAT data, fees levied on hydrocarbon production are treated as non tax revenues.

1. En los datos de CEPAL y CIAT, los derechos sobre la producción de hidrocarburos son tratados como ingresos no tributarios.

Source: Table 1 in Part II.A/Cuadro 1 en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691251>

References

- Brossio, G. and J.P. Jiménez (2012), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar, in press, Cheltenham, UK and Northampton, MA.
- Daude, C., A. Melguizo and A. Neut (2010), “Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?”, *OECD Development Centre Working Paper* No. 291, OECD Development Centre, Paris.
- ECLAC (2010), “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile, ECLAC.
- ECLAC (2011), “Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2010-2011”, ECLAC, Santiago, Chile.
- ECLAC-OECD (2012), *Latin American Economic Outlook 2013*, ECLAC and OECD Development Centre.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez and A. Podestá (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Project documents*, No. 309 (LC/W.309/ Rev.1), Santiago, Chile, ECLAC.
- OECD (2008), *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD Development Centre, Paris.
- OECD (2012), *Revenue Statistics 1965-2011*, OECD, Paris.

PARTE I

Tendencias tributarias, 1990-2010

A. Niveles de recaudación

Los ingresos tributarios como proporción del producto interno bruto (PIB) han aumentado considerablemente en América Latina en los dos últimos decenios. Tanto el cuadro A como el gráfico A plasman cómo los ingresos de los países latinoamericanos objeto de este estudio, incluidas las contribuciones a la seguridad social, han venido incrementándose casi ininterrumpidamente, con excepción de 2009, y han pasado del 13.9% del PIB en 1990 al 19.4% del PIB (promedios no ponderados) en 2010. Este crecimiento de la importancia relativa de los ingresos tributarios es reflejo de unas condiciones macroeconómicas favorables, así como de los cambios en el diseño de los sistemas tributarios y del fortalecimiento de las administraciones tributarias.

Esta tendencia contrasta con la registrada en la zona de la OCDE, donde la proporción ha permanecido relativamente estable, ya que, en 2010, arrojaba un valor del 33.8% del PIB, menos de un punto porcentual por encima de su nivel de 1990. Como resultado, la brecha entre los promedios de las dos zonas comenzó a disminuir a partir del año 2000: si la diferencia era de unos 19 puntos porcentuales entre 1990 y 2000, para 2010 había caído a 14.4 puntos porcentuales.

Los ingresos tributarios como proporción del PIB en América Latina aumentaron en 2010, continuando con una tendencia expansiva que se venía dando desde hace muchos años pero que se había visto interrumpida en 2009, como consecuencia de la caída del nivel de actividad y de los precios de los productos básicos debido a la crisis financiera internacional. El ratio de ingresos tributarios sobre el PIB en 2010 representó un 19.4%, por encima del 19% registrado en 2009, pero todavía ligeramente por debajo del 19.7% experimentado en 2008. En 2010 este ratio, comparado con 2009, creció en 10 de los 15 países analizados de la región, se mantuvo igual en Paraguay, y cayó en los 4 países restantes. Si se compara el ratio de 2010 con el del 2008, sólo en 5 países se ha experimentado un crecimiento, mientras que en los otros 10 se ha dado una caída. La media de los países OCDE creció en 0.1 puntos porcentuales en 2010, dejando el ratio en un nivel de 33.8%, todavía 0.7 puntos porcentuales por debajo del nivel precrisis de 2008 de 34.5%.

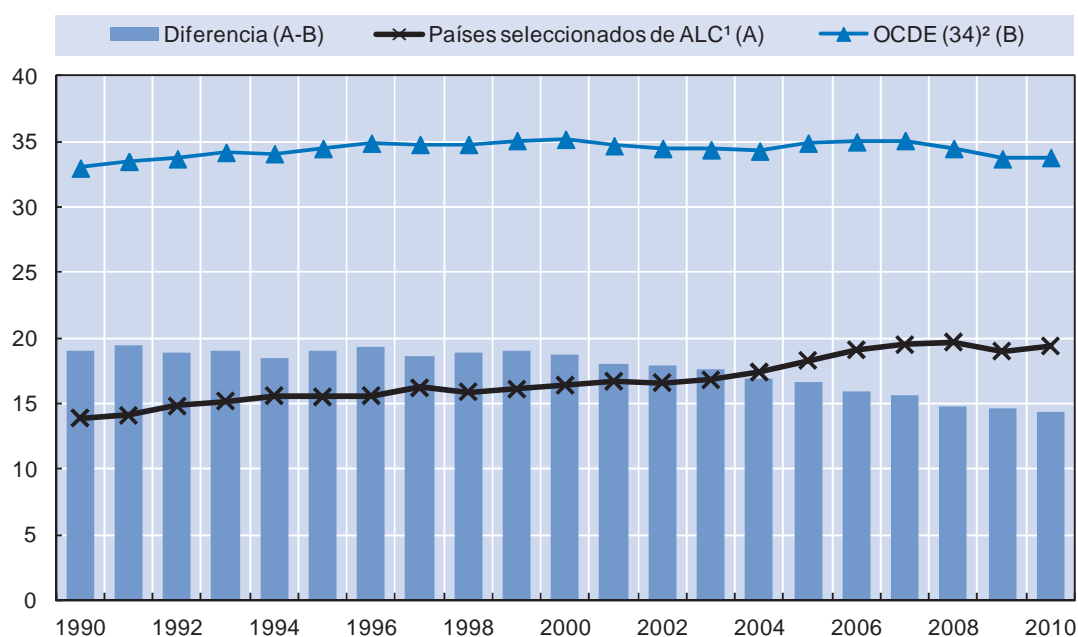
La proporción media de los impuestos en relación con el PIB es mucho mayor en los países de la OCDE que en los países latinoamericanos de la muestra (el 33.8% frente al 19.4%, respectivamente, en 2010). Sin embargo, cabe señalar que existe una amplia variación entre las proporciones más altas y más bajas de impuestos en relación con el PIB entre los países latinoamericanos. Entre los países de la muestra, las cifras más elevadas en 2010 correspondieron a Argentina y Brasil (33.5% y 32.4%, respectivamente), mientras que Guatemala (12.3%) y Venezuela (11.4%) registraron los niveles más bajos. Del mismo modo, las características de las economías de la OCDE muestran una gran disparidad. Así, en 2010, la proporción de los impuestos en el PIB en el seno de la OCDE oscilaba desde un 47.6% de Dinamarca al 18.8% en México (esta cifra difiere de las presentadas en las publicaciones de CEPAL y CIAT debido a la inclusión de derechos sobre la producción de hidrocarburos como ingresos tributarios). Estas amplias variaciones implican que la interpretación de las diferencias aparentes entre las proporciones de impuestos en relación con el PIB de la OCDE y América Latina debe realizarse con cautela, dado que en estas regiones se incluyen economías de naturaleza muy dispar.

De entre los numerosos factores que determinan cuál debería ser la proporción de impuestos adecuada para cada país, se encuentra el volumen de provisión de bienes y

servicios por parte del Estado. De los años 1980 en adelante, muchos países latinoamericanos privatizaron, en mayor o menor medida, los servicios de atención sanitaria, educación y seguridad social (CEPAL, 2010). Esta característica regional contrasta con la provisión sustancialmente pública de esos servicios, y la consiguiente necesidad de entradas fiscales, en múltiples países de la OCDE, en particular en Europa. Además, en los países latinoamericanos, los elevados niveles de informalidad hacen que muchas personas queden al margen de la imposición (OCDE, 2008; Gómez Sabaini *et al.*, 2010), algo que además tiene especial importancia en el entorno de las pymes (ver la Sección Especial para más información sobre este tema). Con todo, la cuestión del incumplimiento en el pago de impuestos suele tener un impacto significativo en los ingresos tributarios en todo tipo de países.

El cuadro A muestra una considerable disparidad entre las tendencias de los diversos países considerados a lo largo del tiempo. Pero, independientemente de la amplia variedad de niveles impositivos, se observa un reforzamiento de los ingresos tributarios en los últimos 20 años. Los países que mayores incrementos registraron entre 1990 y 2010 fueron Argentina (17.4 puntos porcentuales), Paraguay (12.5 puntos porcentuales), Ecuador (9.9 puntos porcentuales) y Colombia (8.3 puntos porcentuales). En el mismo periodo, en la mayoría de los países restantes los aumentos oscilaron entre 3 y 7 puntos porcentuales, con la excepción de Chile, con un aumento de 2.6 puntos porcentuales y Venezuela, que sufrió un descenso de 7.2 puntos porcentuales.

Grafico A. Total de recaudación tributaria como porcentaje de PIB en América Latina y la OCDE, 1990-2010



1. Representa un grupo seleccionado de 15 países de América Latina. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

Fuente: Cuadro 1 en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691270>

El contexto en el que se desarrolló el incremento de los ingresos tributarios registrado a partir de los años 1990 fue el periodo de inestabilidad macroeconómica que vivieron los países latinoamericanos en la década anterior. Durante los años 1980, los países de la región padecieron fuertes desequilibrios fiscales y, al mismo tiempo, algunos recurrieron a vías alternativas para financiar su gasto (préstamo o acuñación de moneda), lo que generó una inflación que se extendió rápidamente por toda la región y erosionó el valor real de los ingresos tributarios. Como resultado de ello, las reformas de los años 1990 se centraron en controlar dicha inflación y en imponer disciplina fiscal.

Cuadro A. Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 16.1 | 20.3 | 21.5 | 26.9 | 29.1 | 30.8 | 31.5 | 33.5 |
| Brasil | 28.2 | 27.0 | 30.1 | 33.1 | 33.7 | 33.9 | 32.3 | 32.4 |
| Chile | 17.0 | 18.5 | 18.9 | 20.7 | 22.8 | 21.4 | 17.1 | 19.6 |
| Colombia | 9.0 | 13.2 | 14.0 | 17.4 | 18.4 | 18.1 | 17.9 | 17.3 |
| Costa Rica | 16.1 | 16.3 | 18.2 | 19.8 | 21.7 | 22.4 | 20.8 | 20.5 |
| Ecuador | 9.7 | 9.6 | 11.6 | 13.1 | 14.4 | 16.0 | 17.9 | 19.6 |
| El Salvador | 10.5 | 13.0 | 12.2 | 14.1 | 15.2 | 15.1 | 14.4 | 14.9 |
| Guatemala | 9.0 | 10.4 | 12.4 | 13.1 | 13.9 | 12.9 | 12.2 | 12.3 |
| México ² | 15.8 | 15.2 | 16.9 | 18.1 | 17.7 | 20.9 | 17.4 | 18.8 |
| Panamá | 14.7 | 17.1 | 16.7 | 14.6 | 16.7 | 16.9 | 17.4 | 17.7 |
| Paraguay ³ | 5.4 | 13.6 | 14.5 | 16.0 | 15.7 | 16.1 | 17.9 | 17.9 |
| Perú | 11.8 | 15.4 | 13.9 | 15.8 | 17.8 | 18.2 | 16.3 | 17.4 |
| República Dominicana | 8.1 | 10.4 | 11.4 | 14.5 | 16.0 | 15.0 | 13.1 | 12.8 |
| Uruguay | 18.5 | 19.2 | 19.7 | 21.6 | 22.9 | 24.3 | 25.1 | 25.2 |
| Venezuela | 18.7 | 13.3 | 13.6 | 15.9 | 16.8 | 14.1 | 14.3 | 11.4 |
| <i>Promedio no ponderado:</i> | | | | | | | | |
| Países seleccionados AL ⁴ | 13.9 | 15.5 | 16.4 | 18.3 | 19.5 | 19.7 | 19.0 | 19.4 |
| OCDE (34) ⁵ | 33.0 | 34.5 | 35.2 | 34.9 | 35.1 | 34.5 | 33.7 | 33.8 |
| Portugal | 26.8 | 29.3 | 30.9 | 31.1 | 32.4 | 32.5 | 30.7 | 31.3 |
| España ⁶ | 32.5 | 32.1 | 34.3 | 36.0 | 37.3 | 33.1 | 30.9 | 32.3 |

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá (hasta 1998 y 2010), Paraguay (hasta 2004), Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2. En los datos de CEPAL y CIAT, los derechos sobre la producción de hidrocarburos son tratados como ingresos no tributarios.

3. CEPAL no incluye como ingresos tributarios las contribuciones a cajas de jubilaciones y pensiones de ciertos sectores como el ferroviario, el bancario y el de la Administración Nacional de la Electricidad (ANDE).

4. Representa un grupo seleccionado de países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

5. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE.

6. A partir del año 2000, los datos están tomados en base al principio del devengo.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691422>

La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos reaccionaron tanto recortando el gasto público como instaurando políticas destinadas a incrementar la recaudación, obteniendo así una notable mejora de la gestión presupuestaria y el saldo fiscal. En la parte recaudatoria de la ecuación, las reformas fiscales y de las administraciones tributarias contribuyeron notablemente a alcanzar ese objetivo. Como parte de este proceso, el impacto de la inflación en los ingresos obligó a los responsables de dictar

políticas (policy-makers) a hallar soluciones para hacer que el sistema fuera menos vulnerable a episodios inflacionistas, tales como disminuir los plazos para el pago de impuestos e indexar las obligaciones tributarias.

De esta forma, la carga fiscal de los países latinoamericanos seleccionados aumentó cerca de 5.5 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2010. Pero la reforma fiscal más significativa en América Latina en los años 1980 y principios de los 1990 vino constituida por la introducción del IVA. Las subsiguientes reformas relacionadas con este impuesto se han centrado en extenderlo y reforzarlo mediante la subida de la tasa impositiva y la ampliación de la base tributaria. En los años 1990, el porcentaje del IVA en el PIB aumentó 2.1 puntos porcentuales y, posteriormente, 1.1 puntos más hasta 2010 (véase el cuadro B).

Cuadro B. Impuesto al valor agregado en porcentaje del PIB

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 2.5 | 6.3 | 6.5 | 6.6 | 7.5 | 7.5 | 7.4 | 7.9 |
| Brasil | 10.4 | 8.6 | 8.6 | 8.3 | 7.8 | 8.1 | 7.5 | 7.5 |
| Chile | 6.4 | 7.5 | 7.9 | 7.8 | 7.5 | 8.4 | 7.3 | 7.6 |
| Colombia | 2.0 | 3.4 | 4.1 | 5.1 | 5.4 | 5.6 | 5.1 | 5.3 |
| Costa Rica | 3.2 | 3.8 | 4.5 | 5.1 | 5.9 | 6.0 | 4.9 | 4.8 |
| Ecuador | 2.7 | 3.1 | 5.2 | 5.3 | 5.5 | 5.2 | 5.8 | 6.7 |
| El Salvador | - | 4.9 | 5.4 | 6.5 | 6.9 | 6.8 | 6.1 | 6.7 |
| Guatemala | 2.4 | 3.1 | 4.7 | 5.2 | 5.9 | 5.5 | 4.9 | 5.1 |
| México | 3.3 | 2.6 | 3.1 | 3.5 | 3.6 | 3.8 | 3.4 | 3.9 |
| Panamá | 1.3 | 0.6 | 0.6 | 0.9 | 1.0 | 2.3 | 2.3 | 2.9 |
| Paraguay | - | 4.9 | 4.7 | 5.3 | 5.7 | 6.1 | 6.3 | 6.8 |
| Perú | 1.4 | 5.8 | 5.1 | 5.6 | 5.9 | 6.8 | 6.1 | 6.6 |
| República Dominicana | 1.3 | 1.9 | 2.6 | 4.0 | 4.9 | 4.7 | 4.1 | 4.3 |
| Uruguay | 5.5 | 6.6 | 6.5 | 8.1 | 9.3 | 9.2 | 8.9 | 8.8 |
| Venezuela | - | 3.4 | 4.1 | 6.4 | 5.6 | 4.6 | 5.9 | 5.5 |
| <i>Promedio no ponderado:</i> | | | | | | | | |
| Selected LAC ¹ | 2.8 | 4.4 | 4.9 | 5.6 | 5.9 | 6.0 | 5.7 | 6.0 |
| OECD (34) ² | 5.3 | 5.9 | 6.6 | 6.8 | 6.7 | 6.5 | 6.4 | 6.6 |
| Portugal | 5.2 | 6.9 | 7.6 | 8.4 | 8.5 | 8.4 | 7.1 | 7.8 |
| España | 5.1 | 5.1 | 6.1 | 6.4 | 5.9 | 5.0 | 4.0 | 5.4 |

1. Representa un grupo seleccionado de países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE.

2. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691441>

Entre 2000 y 2010, el incremento de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta (principalmente, el impuesto sobre la renta de las sociedades), cercano a 1.3 puntos porcentuales del PIB, hizo de este tipo de tributos el principal motor del aumento de los ingresos tributarios, por delante del IVA. Uno de los elementos que contribuyó a este resultado fue el periodo de auge de los precios de los productos básicos que se inició tras 2003, que resultó particularmente importante para algunos países de la región. Otras reformas fiscales incluyeron la introducción o el desarrollo de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (ver la Sección especial para más información) y la imposición de la propiedad sobre la base de ingresos presuntos.

Los cambios en la recaudación procedentes de los impuestos sobre los bienes y servicios (impuestos sobre el consumo) y de los impuestos sobre la renta y las utilidades contribuyeron a la recuperación de la proporción de los ingresos tributarios en el PIB en 2010. El aumento de los ingresos tributarios ese año se debe parcialmente a la recuperación de la actividad económica en América Latina y, en cierta medida, también a la recuperación de los precios de los productos básicos (CEPAL-OCDE, 2012).

B. Estructuras impositivas

A medida que los niveles impositivos han ido aumentando en América Latina, la estructura impositiva (esto es, la proporción de las principales categorías de impuestos respecto al total de ingresos tributarios) ha venido transformándose también significativamente entre 1990 y 2010. El cuadro C plasma las diversas tendencias registradas en la “combinación tributaria” (tax mix) que se desprenden de los datos. Las tendencias más destacadas se han observado en relación con los impuestos sobre el consumo y los impuestos sobre la renta y las utilidades.

Cuadro C. Estructuras impositivas en un grupo seleccionado de países de América Latina¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Impuestos sobre ingresos y utilidades | 22 | 21 | 22 | 24 | 27 | 25 |
| Contribuciones a la seguridad social | 16 | 18 | 18 | 16 | 17 | 17 |
| Impuesto sobre la nómina | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Impuestos sobre la propiedad | 5 | 2 | 3 | 4 | 4 | 3 |
| Impuestos generales sobre el consumo | 22 | 30 | 32 | 33 | 33 | 35 |
| Impuestos específicos sobre el consumo | 30 | 25 | 22 | 19 | 16 | 16 |
| Otros impuestos ² | 5 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

1. Representa la proporción de las principales categorías de impuesto en el total de ingresos tributarios. El grupo seleccionado de países está listado en el cuadro A.

2. Incluye algunos impuestos sobre bienes y servicios (partida 5200) e impuestos de timbres.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691460>

La proporción global de los impuestos (generales y específicos) sobre el consumo permaneció bastante estable durante el periodo de referencia, pero el peso de los impuestos generales sobre el consumo aumentó considerablemente, 13 puntos porcentuales, entre 1990 y 2010, mientras que la incidencia de los impuestos específicos sobre el consumo cayó 14 puntos en ese mismo periodo.

Estas dos tendencias antagónicas en el seno de los impuestos sobre el consumo se explican por la creciente incidencia del IVA y la pérdida de importancia de impuestos específicos sobre el consumo tales como los impuestos selectivos o los impuestos sobre el comercio internacional. Aunque el IVA fue introducido tempranamente en las economías de la región (la mayoría de los países ya lo habían adoptado de alguna forma a finales de los años 1970), su expansión en términos de ingresos tributarios es relativamente reciente. Desde principios de los años 1990, este impuesto ha venido constituyendo una fuente creciente de ingresos para los países latinoamericanos y se ha consolidado mediante sucesivas ampliaciones de la base tributaria y de las tasas impositivas oficiales así como también a través del fortalecimiento de las administraciones tributarias. Como las diversas reformas también se han centrado en simplificar los sistemas tributarios, la

mayoría de los países han favorecido abiertamente la aplicación de sistemas de IVA con una tasa impositiva única; las principales excepciones al respecto son Brasil, que cuenta con cuatro tasas diferentes para este impuesto, y México, que tiene tasas nulas o reducidas para zonas geográficas e ítems específicos.

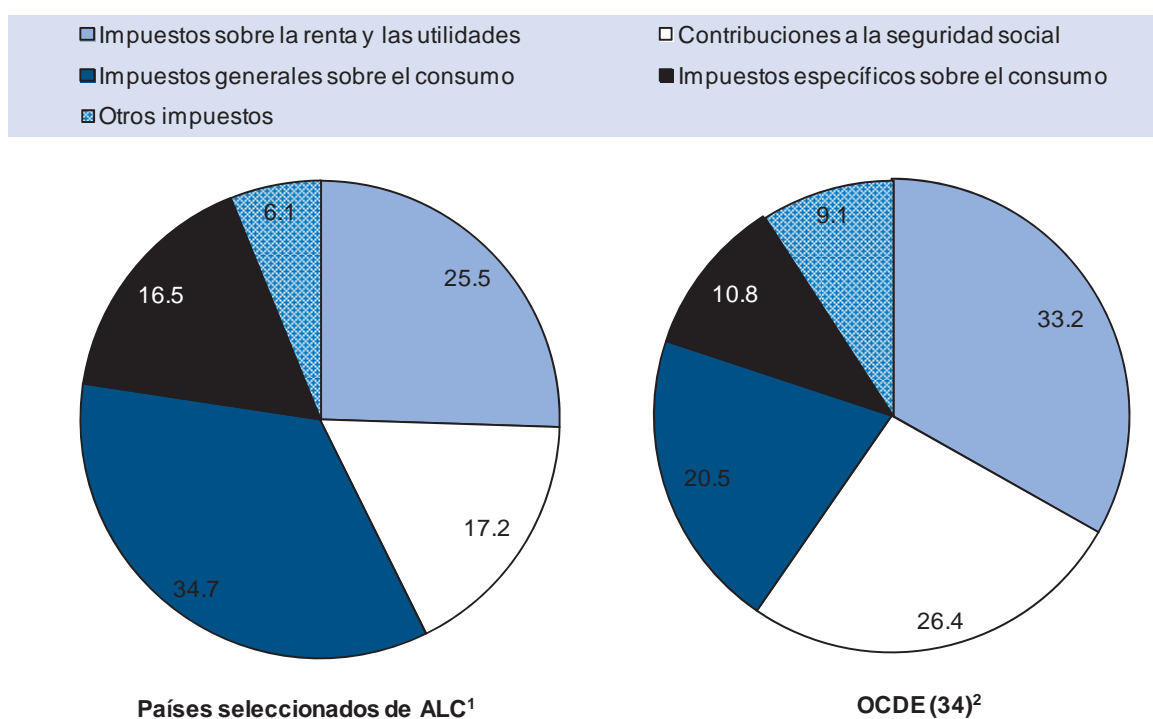
En contraste, el declive del peso de los impuestos específicos sobre el consumo tiene que ver con los procesos de liberalización del comercio, y la consiguiente reducción de los derechos de aduanas sobre las importaciones y supresión de los impuestos sobre las exportaciones en numerosos países latinoamericanos (con la destacable salvedad de Argentina, donde los impuestos sobre las exportaciones se reestablecieron en 2002 y han aumentado notoriamente en los últimos diez años). Además, se ha acotado el conjunto de bienes y servicios sujetos a impuestos selectivos, que hoy se limitan principalmente a productos y servicios con una demanda relativamente inelástica, tales como bebidas alcohólicas, combustible y derivados, y tabaco.

Al mismo tiempo, han crecido los ingresos procedentes de la renta y las utilidades, que han pasado del 22% al 25% del total de ingresos tributarios entre 2000 y 2010, esencialmente como resultado de niveles de recaudación mucho más elevados a finales de los años 2000. Por lo general, en los países latinoamericanos, la participación del impuesto sobre la renta de las sociedades es superior a la del impuesto sobre la renta personal, y el incremento general de esta categoría refleja el notorio aumento de los ingresos generados por la tributación de las sociedades, especialmente las empresas del sector de los recursos naturales. El peso de los impuestos sobre renta y utilidades sobre el total de la recaudación creció entre 2007 y 2009 y llegó hasta un 27%, y cayó entre 2009 y 2010 a un nivel del 25%, probablemente debido al impacto de la crisis sobre los ingresos y utilidades.

En cuanto a las contribuciones a la seguridad social, en promedio, la proporción de los ingresos procedentes de esta categoría en el PIB aumentó entre 1990 y 2010 (véase el cuadro 4A en la sección A de la parte II), pasando de un 2.5% a un 3.6% en ese periodo. Su peso en los ingresos tributarios totales pasó de un 16.2% a un 17.2% en ese mismo período (como se ve en el cuadro 4B de la sección A de la parte II). Este resultado traduce en realidad la actuación de dos fuerzas contrapuestas. En primer lugar, el incremento de las rentas personales ha empujado al alza las cantidades recaudadas. Pero este efecto se ha visto contrarrestado y, a menudo, más que compensado, por los variados procesos de privatización total o parcial registrados en numerosos países de la región. En este sentido, ha habido gran heterogeneidad en la forma en que los países han instaurado y reformado sus regímenes de seguridad social. Algunos países, como Chile, México y Perú, se basan en gran medida en regímenes privados de capitalización individual, lo que explica los niveles relativamente bajos de la recaudación por contribuciones a la seguridad social. En los países con sistemas públicos o mixtos, tales como Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay, las contribuciones a la seguridad social aún mantienen una significativa importancia (más del 20% del total de ingresos tributarios). En Argentina, las cifras reflejan la introducción de sistemas de capitalización en 1994 y su posterior nacionalización en 2008.

Si se comparan los países de la OCDE y de América Latina, salta a la vista la principal diferencia de estructura impositiva entre estos dos grupos: en relación con la OCDE, América Latina registra una incidencia de los impuestos directos relativamente baja, compensada por ingresos fiscales elevados en concepto de impuestos indirectos (véase el gráfico B). En concreto, América Latina depende acusadamente de los impuestos sobre los bienes y servicios, que representan aproximadamente la mitad de los ingresos tributarios totales, en comparación con el 30% en el caso de las economías de la OCDE. A título comparativo, obsérvese que, en América Latina, cerca del 40% de los ingresos tributarios procede de la suma de los impuestos sobre la renta y las utilidades y de las contribuciones a la seguridad social, frente al 60% en la OCDE. Esta mayor dependencia de los impuestos indirectos puede acarrear que el sistema tributario sea más regresivo.

Gráfico B. Estructuras impositivas en América Latina y la OCDE, 2010



1. Representa un grupo seleccionado de países de América Latina listados en la Tabla A. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

Fuente: Cuadro 2B en Parte II.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691289>

En 2010, la proporción media, en relación con el PIB, de los ingresos tributarios procedentes de la suma de los impuestos sobre la renta y las utilidades y de las contribuciones a la seguridad social era del 8.4% en el grupo seleccionado de países latinoamericanos, mientras alcanzaba el 20.4% en los países de la OCDE. Cabe pues inferir que, en América Latina, esos impuestos desempeñan una función secundaria como fuente de ingresos en comparación con la zona de la OCDE. La proporción de las contribuciones a la seguridad social sobre el total de ingresos tributarios era 9.2 puntos

porcentuales menor en América Latina que en la OCDE (el 17.2% frente al 26.4%). Tal y como se ha apuntado anteriormente, la tendencia hacia una provisión privada de servicios de seguridad social en numerosos países latinoamericanos explica parte de las diferencias en esta categoría. Por su parte, la proporción de los impuestos sobre la renta y las utilidades era 7.7 puntos porcentuales inferior (25.5% frente al 33.2%).

Los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta personal contribuyeron en un 24% a la recaudación tributaria agregada de la zona de la OCDE en 2010, mientras que esta categoría representa una proporción considerablemente menor en los países latinoamericanos. Anteriores estudios de la OCDE (OCDE, 2008; Daude *et al.*, 2010) parecen sugerir que esto viene condicionado principalmente por dos factores: en primer lugar, la participación de la renta procedente del trabajo en el PIB es sustancialmente más débil en América Latina que en los países de la OCDE; y, en segundo lugar, su distribución implica que hay relativamente menos contribuyentes, dada la concentración de los perceptores en los niveles de renta inferiores. Además, varios estudios de la CEPAL (CEPAL, 2010; Gómez Sabaini *et al.*, 2010) añaden dos factores: la elevada brecha del impuesto sobre la renta en los países latinoamericanos y una base imponible más limitada, compuesta fundamentalmente por salarios, dados los privilegios fiscales otorgados a las ganancias del capital.

Como contrapartida de la menor importancia de los gravámenes directos, los impuestos generales sobre los bienes y servicios representan una significativa parte de la recaudación tributaria total. En 2010, esta subpartida supuso en la región el 34.7% del total de los ingresos tributarios mientras la cifra correspondiente en la zona de la OCDE fue sólo del 20.5%. Sin embargo, el peso de los impuestos generales sobre bienes y servicios como proporción del PIB es bastante similar tanto en América Latina como en la OCDE, con porcentajes en 2010 del 6.7% y del 6.9% respectivamente.

Por último, los impuestos sobre la propiedad inmueble y la nómina (incluidos en “Otros impuestos” en el gráfico B) no constituyen importantes fuentes de ingresos para los países latinoamericanos. Las dificultades que encuentran los gobiernos subnacionales para recaudar sus propios tributos quedan ejemplificadas por la escasa capacidad de generar ingresos que tienen los impuestos sobre la propiedad, que suelen ser la principal fuente de entradas de los gobiernos locales de la región (Brossio y Jiménez, 2012). Por su parte, los impuestos sobre la nómina han sido insignificantes durante todo el periodo, en parte porque este tipo de mecanismos no está muy desarrollado en América Latina. Sin embargo, conviene señalar que la falta de datos a escala subnacional dificulta el análisis de estas categorías. Las proporciones de los impuestos sobre la propiedad y la nómina en la recaudación tributaria total de los países latinoamericanos son similares, en promedio, a las de los países de la OCDE.

C. Impuestos por nivel de gobierno

Desde mediados de los años 1980, América Latina ha experimentado de forma generalizada reformas que implican la transferencia de funciones gubernamentales desde el gobierno central a entidades subnacionales. En su primera fase, la ola de descentralización se centró principalmente en reforzar el carácter democrático de las autoridades locales. A esto siguió una creciente tendencia a que, paulatinamente, una parte cada vez mayor del gasto público se ejecutase a escala subnacional.

Pese a ello, el alcance de las políticas tributarias subnacionales de la región ha permanecido relativamente modesto y se concentra en un reducido número de impuestos.

Los datos disponibles parecen apuntar que la mayoría de los países latinoamericanos no se han ocupado de reforzar los ingresos que reciben las instancias subnacionales. Entre 1995 y 2010, la parte de ingresos recaudada por los niveles de gobierno subnacional descendió entre 2 y 3 puntos en Argentina y Brasil y aumentó en 2 puntos porcentuales en Colombia. En los otros países para los que se dispone de datos sobre las tendencias en los ingresos subnacionales, la proporción varió menos de un punto porcentual. Al mismo tiempo, la proporción de los fondos de seguridad social cayó en 11 de los 15 países latinoamericanos estudiados, a veces debido a su privatización total o parcial; los cambios más nítidos en este ámbito se registraron en Colombia y Uruguay (con descensos de casi 12 y 8 puntos porcentuales, respectivamente; véase el cuadro D).

A fin de comparar la atribución de los ingresos en los países latinoamericanos con la de los miembros de la OCDE, cabe tener en cuenta previamente dos cuestiones estadísticas. En primer lugar, los ingresos de ambos grupos se han atribuido a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con lo recogido en la versión final 2008 del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), según el cual, los ingresos se atribuyen por lo general al nivel de gobierno que ejerce la facultad de aplicar el impuesto o que puede a su discreción establecer y modificar la tasa del impuesto. Esto tiene claras implicaciones para aquellas situaciones en que un nivel de gobierno recauda los ingresos tributarios y los transfiere, en todo o en parte, a otros niveles. Ejemplos regionales de este tipo de mecanismos son la Ley de Coparticipación de Argentina; el Fondo General de Participación de México establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; y los Fondos de Participación de Brasil definidos en el artículo 159 de la Constitución de este país. La segunda cuestión está relacionada con el hecho de que los datos para algunos países latinoamericanos se ven afectados por la falta de estadísticas de ingresos tributarios en la esfera subnacional.

Hechas pues las dos anteriores consideraciones, la atribución de los ingresos tributarios en América Latina, en comparación con la OCDE, parece estar muy orientada hacia las entidades centrales o federales, mientras que las actividades subnacionales dependen más claramente de las transferencias que reciben de niveles superiores de la Administración. En todos los países latinoamericanos, menos en uno, las entradas de los gobiernos centrales representaron cerca de dos tercios o más de la recaudación total, mientras los países de la OCDE arrojan un resultado aproximado del 60%. Brasil constituye la notable excepción a la regla, ya que atribuye menos del 50% a la Administración federal, entre otras, porque en este país una gran parte del IVA (ICMS – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) se recauda en la esfera subnacional. Aunque en menor medida, Argentina cuenta también con una significativa recaudación a nivel estatal, que se explica en parte por la existencia del impuesto sobre los ingresos brutos, un impuesto provincial sobre las ventas.

Todo lo anterior pone de manifiesto que los gobiernos subnacionales latinoamericanos tienden a tener competencia sobre un abanico de impuestos restringido. Los impuestos que más frecuentemente se atribuyen a las instancias subnacionales son aquellos que gravan la propiedad, las licencias de vehículos automotores, las tasas por servicios específicos, así como ciertas tasas municipales, y no cabe duda de que el potencial de generación de ingresos de esos instrumentos es relativamente limitado en comparación con las bases tributarias atribuidas a los órganos centrales, tales como el IVA o los impuestos sobre la renta. En los países miembros de la OCDE, las entidades subnacionales tienden a disponer en promedio de bases tributarias potenciales mucho más amplias. De hecho, una proporción sustancial de la recaudación tributaria de los

gobiernos subnacionales de los países de la OCDE se obtiene de los impuestos sobre la renta, que representan más de un tercio de la cantidad total recaudada. Por el contrario, ninguno de los países latinoamericanos para los que se dispone de datos registra recaudación alguna en concepto de impuestos sobre la renta por parte de los gobiernos subnacionales.

Cuadro D. Atribución de los ingresos tributarios en los sub-sectores del gobierno general como porcentaje del ingreso tributario total¹

| | Gobierno central | | | Gobierno estatal o regional | | | Gobierno local | | | Fondos de seguridad social | | |
|----------------------------|------------------|------|------|-----------------------------|------|------|----------------|------|------|----------------------------|------|------|
| | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 | 1995 | 2000 | 2010 |
| Países federales | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 59.0 | 66.4 | 64.6 | 17.5 | 17.8 | 14.2 | | | | 23.4 | 15.8 | 21.2 |
| Brasil | 44.7 | 47.8 | 45.9 | 26.8 | 25.3 | 23.9 | 3.7 | 3.4 | 4.1 | 24.8 | 23.5 | 26.0 |
| México | 80.1 | 80.7 | 81.1 | 2.1 | 2.0 | 2.4 | 1.1 | 0.8 | 1.2 | 16.6 | 16.5 | 15.4 |
| Venezuela | 94.6 | 94.6 | 95.2 | | | | | | | 5.4 | 5.4 | 4.8 |
| OCDE ² | 53.3 | 56.5 | 53.8 | 15.9 | 15.3 | 16.3 | 7.7 | 6.9 | 7.9 | 22.9 | 21.1 | 21.8 |
| Países regionales | | | | | | | | | | | | |
| Colombia ³ | 61.5 | 67.2 | 71.0 | 5.8 | 4.1 | 3.1 | 9.0 | 11.6 | 13.7 | 23.7 | 17.1 | 12.2 |
| OCDE – España ⁴ | 50.4 | 49.0 | 34.7 | 4.8 | 7.6 | 18.2 | 8.5 | 9.1 | 9.5 | 35.8 | 33.8 | 37.1 |
| Países unitarios | | | | | | | | | | | | |
| Chile | 89.9 | 87.8 | 88.6 | | | | 6.5 | 7.9 | 6.2 | 3.6 | 4.4 | 5.2 |
| Costa Rica | 66.2 | 65.3 | 63.4 | | | | | 2.1 | 3.0 | 33.8 | 32.6 | 33.6 |
| Ecuador | 73.9 | 87.7 | 77.5 | | | | | | | 26.1 | 12.3 | 22.5 |
| El Salvador | 85.9 | 83.6 | 88.4 | | | | | | | 14.1 | 16.4 | 11.6 |
| Guatemala | 83.8 | 83.6 | 83.2 | | | | 0.6 | 0.9 | 1.5 | 15.6 | 15.5 | 15.3 |
| Panamá | 62.0 | 59.6 | 65.4 | | | | | 2.2 | | 38.0 | 38.2 | 34.6 |
| Paraguay | 100.0 | 82.7 | 80.3 | | | | | | 4.2 | | 17.3 | 15.5 |
| Perú | 88.2 | 87.9 | 86.4 | | | | | | 4.2 | 11.8 | 12.1 | 9.4 |
| República Dominicana | 99.3 | 98.9 | 99.2 | | | | | | | 0.7 | 1.1 | 0.8 |
| Uruguay | 67.1 | 67.6 | 75.0 | | | | | | | 32.9 | 32.4 | 25.0 |
| OCDE ⁵ | 65.8 | 66.4 | 63.5 | | | | 10.7 | 11.0 | 11.8 | 23.2 | 22.3 | 24.4 |
| Portugal ⁶ | 73.5 | 71.4 | 67.7 | | | | 4.2 | 4.5 | 5.7 | 21.5 | 23.6 | 26.3 |

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá (hasta 1998 y 2010), Paraguay (hasta 2004), Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2. Representa el promedio no ponderado para los países federales miembros de la OCDE.

3. Colombia es constitucionalmente un país unitario con una estructura política descentralizada.

4. España es constitucionalmente un país no federal con una estructura política altamente descentralizada. El total no suma 100 porque no se incluyen los aranceles recaudados en la UE.

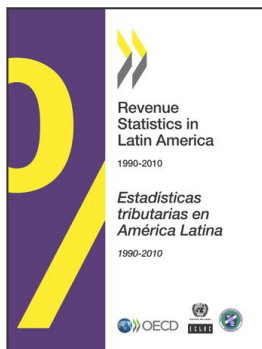
5. Representa el promedio no ponderado para los países unitarios miembros de la OCDE.

6. El total no suma 100 por ciento porque no se incluyen los aranceles recaudados en la Unión Europea.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932691479>

Referencias

- Brossio, G. y J. P. Jiménez (2012), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar, próxima publicación, Cheltenham, UK y Northampton, MA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, (LC/G.2432(SES.33/3)), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2011), “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011”, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-OCDE (2012), *Perspectivas Económicas de América Latina 2013*, CEPAL y Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut (2010), “Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?”, *Documentos de trabajo*, No. 291, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyectos*, No. 309 (LC/W.309/ Rev.1), CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2012), *Revenue Statistics 1965-2011*, OCDE, París.



From:
Revenue Statistics in Latin America 2012

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>

Please cite this chapter as:

OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2012), "Tax Revenue Trends 1990-2010", in *Revenue Statistics in Latin America 2012*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264183889-3-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.