



VIII Seminario Internacional: Experiencias de Corea y América Latina y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo

Flavia Rodríguez, Directora General aregional



Contenido

1

Reformas Fiscales en América Latina

2

Caso de México

3

Consideraciones finales



Reformas fiscales en América Latina

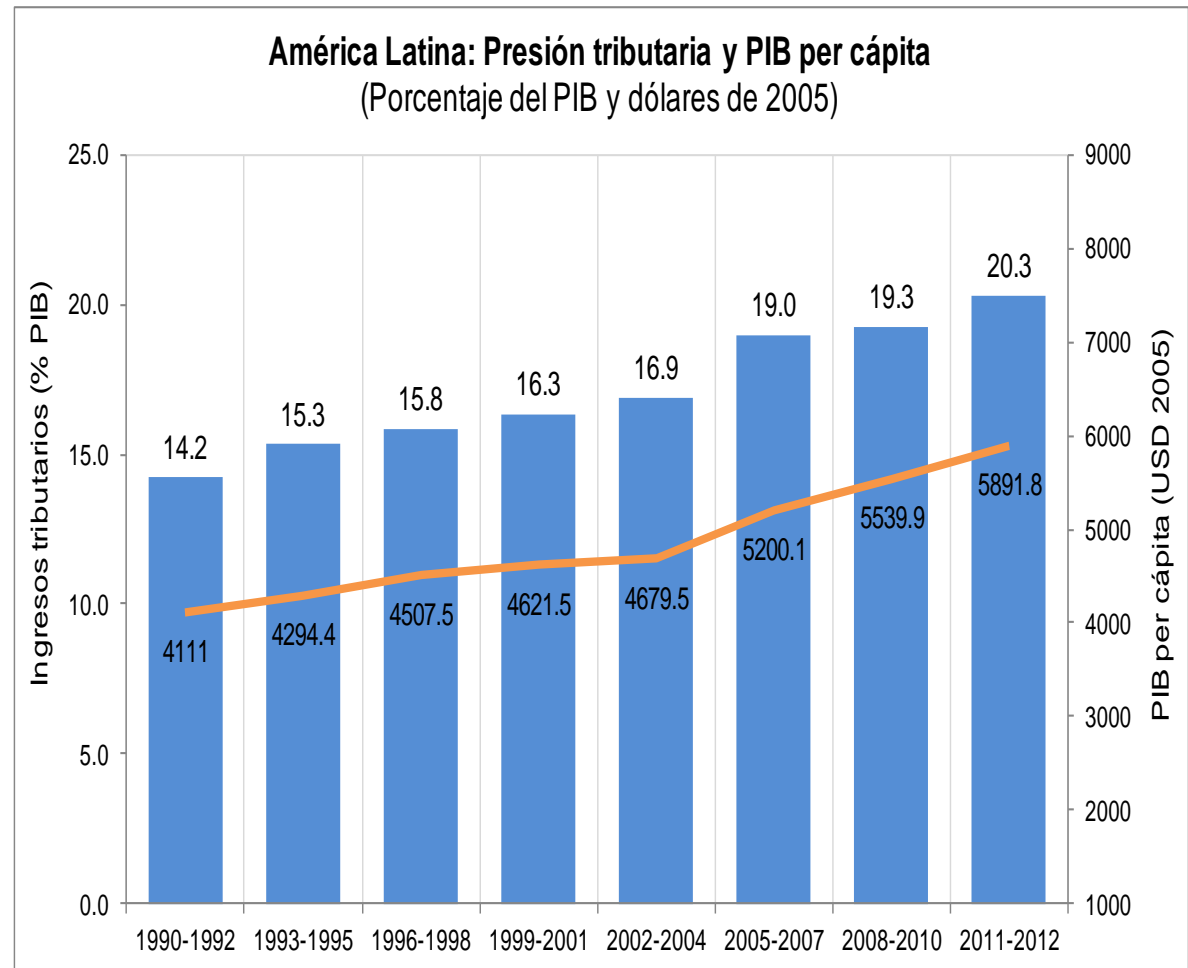
- ❖ Desde la década de los ochentas en los países latinoamericanos se han realizado reformas fiscales, incluso en varios de estos países se realizaron más de una (México, Rep. Dominicana, Ecuador)
- ❖ Los objetivos iniciales perseguidos con estas reformas en materia tributaria fueron:
 - a) Simplificación de los sistemas tributarios para *hacerlos más efectivos* (IVA, ICE, ISR);
 - b) Minimización de la dispersión y complejidad de las normas y leyes tributarias;
 - c) *Modernización, fortalecimiento y tecnificación* de la administración tributaria: (capacitación recursos humanos, sistematización de los procesos, mayor fiscalización, facilitación cobranza: bancos, internet);
 - d) *Aumentar sustancialmente la recaudación y compensar la reducción de la recaudación proveniente del comercio exterior* ante la liberalización comercial y para enfrentar las mayores demandas de gasto en el área social y para infraestructura básica.



Resultados de las Reformas Tributarias

✓ **El nivel de la presión tributaria** para la región en su conjunto, en el período 1990-2012, aumentó sostenidamente en alrededor **de 6.0 por ciento del PIB regional en términos absolutos, en esos 23 años.**

✓ En relación con el promedio de los años 1990-1992, **creció la presión en 43%.**

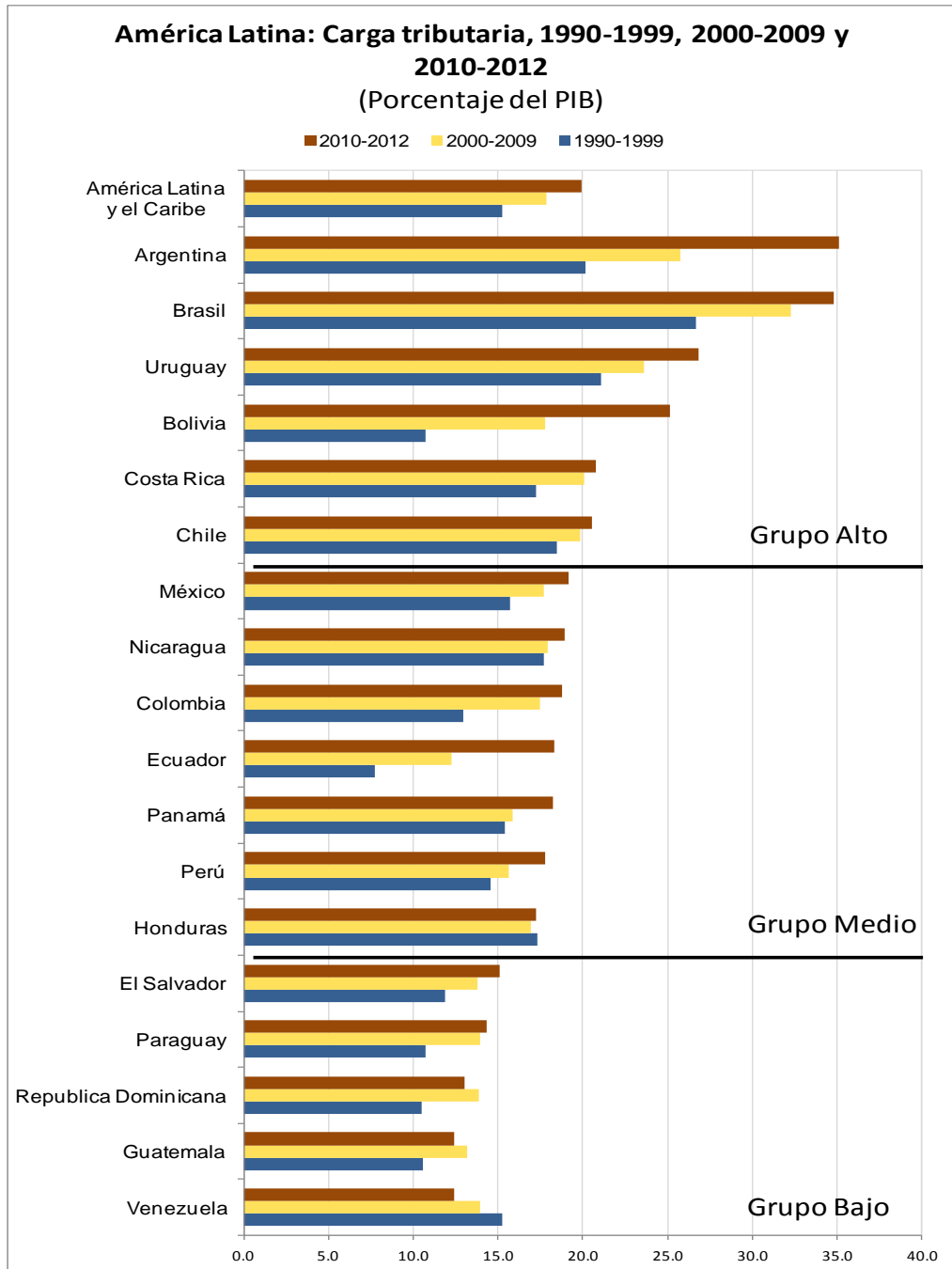


Fuente: elaboración propia con información de OCDE y CEPAL



❖ El crecimiento en la **recaudación tributaria** no fue homogéneo, sino que tendió a concentrarse en los países que desde los noventa recaudaban por encima del promedio de la región, que conforman el Grupo Alto **Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay**, destacando **Bolivia** por su fuerte crecimiento.

❖ El aumento de la carga, estuvo acompañada de un **cambio en la estructura de la recaudación**, reduciéndose la participación del Comercio Exterior y aumentando la del IVA, así como en menor grado la del ISR.



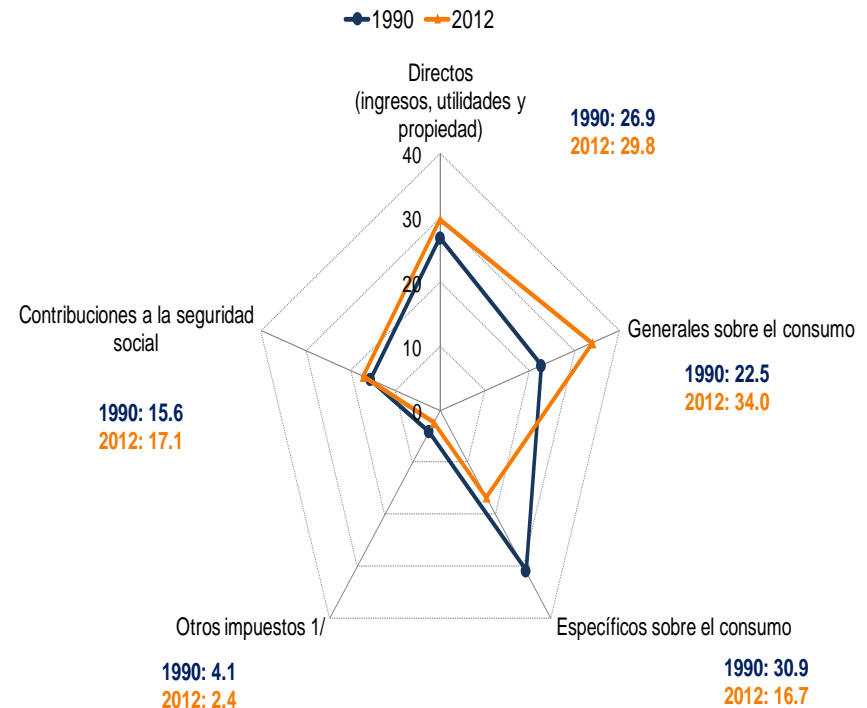
Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Resultados de las Reformas Tributarias

- ❖ Las limitaciones que se encuentran en los sistemas tributarios de los países de la región se pueden agrupar en tres características que se repiten, en mayor o menor grado en todos los países:
- ❖ La **carga impositiva** es baja, alrededor de la mitad de la de los países de la OCDE;
- ❖ La estructura tributaria está **sesgada hacia los impuestos indirectos**. El peso relativo del IVA creció 51% en la estructura tributaria promedio del 1990 al 2012, mientras que los impuestos directos solo crecieron 10.8%, alcanzando la recaudación del ISR a las personas tan solo 1.3% del PIB en promedio (OCDE 9.0%).
- ❖ Los **niveles de incumplimientos** son muy elevados

América Latina: Estructura tributaria promedio, 1990-2012

(porcentaje respecto del total)



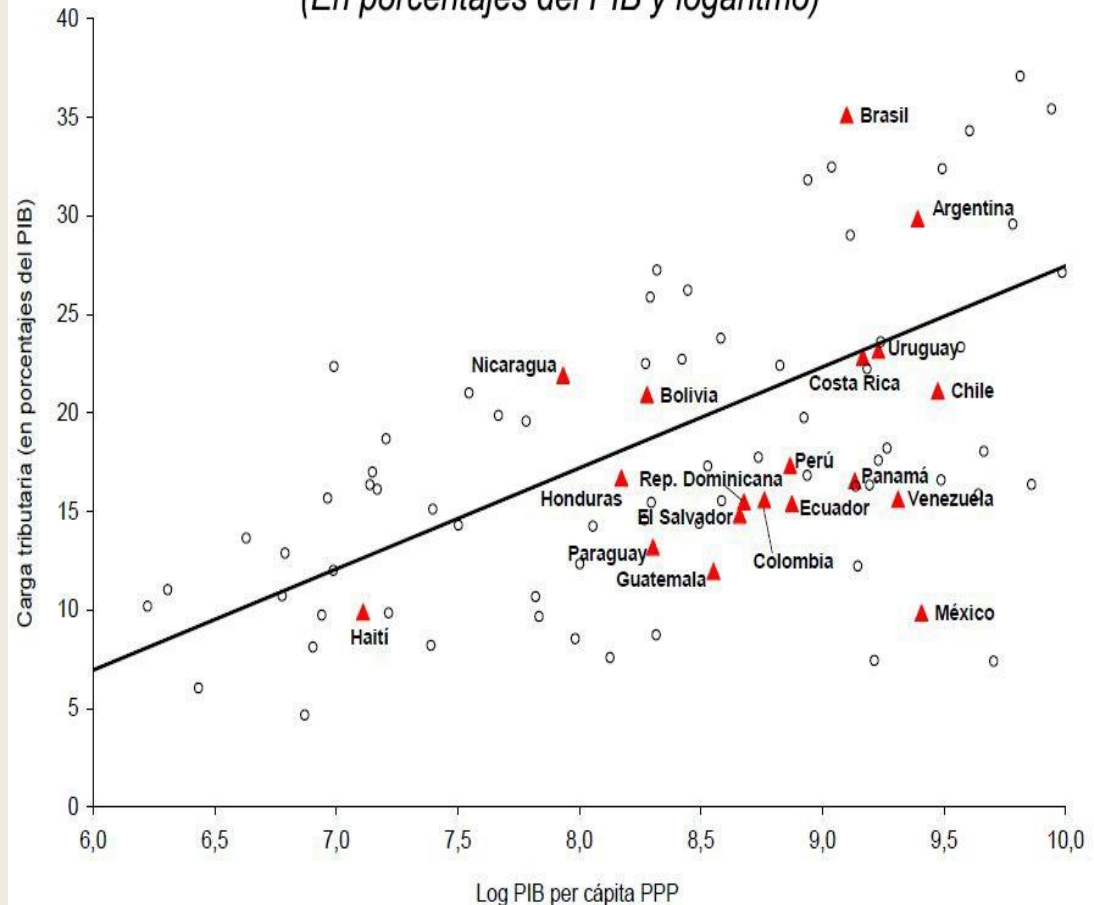
Representa la proporción de las principales categorías de impuesto en el total de ingresos tributarios.
1/ Incluye algunos impuestos sobre bienes y servicios, impuestos de timbres y sobre nomina.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Resultados de las Reformas Tributarias

- ❖ El nivel de recaudación potencial de los países es mucho más alto que la **recaudación efectiva**.
- ❖ Un análisis de regresión de corte transversal para 121 países sobre la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita muestra que sólo **Argentina, Bolivia, Brasil y Nicaragua** muestran una presión tributaria elevada en comparación con su nivel de PIB per cápita.
- ❖ Los 13 países restantes muestran una **presión menor a la que deberían tener** por sus niveles de desarrollo (3 puntos del PIB en promedio).

Presión Tributaria y PIB per cápita PPP, 2007-2008
(En porcentajes del PIB y logaritmo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Reformas Fiscales en América Latina, 2012



Resultados de las Reformas Tributarias

- ❖ En los estudios realizados sobre *evasión fiscal* en la región se han encontrado *elevadas tasas de incumplimiento*, tanto en la recaudación del IVA como del ISR, mucho mayor en este último.
- ❖ Estos niveles de evasión agravan la problemática de la *baja carga tributaria y la reducida participación de los impuestos directos*, que debilitan la capacidad redistributiva de la política fiscal.

América Latina (Países seleccionados): Comparación entre las tasas de evasión del IVA y del Impuesto a la Renta (Diversos años) (porcentajes)				
País	Impuesto al Valor agregado		Impuesto a la Renta	
	Tasa de evasión	Año de estimación	Tasa de evasión	Año de estimación
Argentina	21.2	2006	49.7	2005
Chile	10.0	2006	47.4	2003
Ecuador	21.2	2001	63.7	2005
El Salvador	27.8	2006	45.3	2005
Guatemala	37.5	2006	63.7	2006
México	20.0	2006	41.4	2004
Nicaragua	26.0	2006	n.d.	n.d.
Panamá	33.8	2006	n.d.	n.d.
Perú	n.d.	n.d.	48.5	2006
República Dominicana	31.2	2006	n.d.	n.d.
Uruguay	26.3	2006	n.d.	n.d.

Fuente: J. P Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá, "Evasión y equidad en América Latina", documento de proyecto CEPAL-GTZ (LC/W.309), Santiago de Chile, 2010; y J. C. Gómez Sabaini, "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef (comps.), documento de proyecto CEPAL-PNUD (LC/W.409), Santiago de Chile, 2011.



Consideraciones sobre resultados reformas

- ❖ En general los objetivos perseguidos inicialmente con las reformas tributarias se lograron en su mayor parte: se **simplificaron los sistemas tributarios**, reduciéndose la estructura tributaria en los países en general a 3 grupos de impuestos: IVA, ICE e ISR
- ❖ Se **simplificó la legislación tributaria** en la mayoría de los países, compendiando y organizando las nuevas leyes en forma de códigos, que regulan los aspectos sustantivos y de procedimiento de la materia;
- ❖ Se tienen administraciones tributarias con **mejores recursos humanos y técnicos; se han sistematizado los procesos e implementado mecanismos automatizados de control**; fortalecido la fiscalización y ofrecido una gama de formas de pagos a los causantes para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones;



Consideraciones sobre resultados reformas

- En el agregado de los países se *incrementó el nivel de presión tributaria* en 6.1 puntos porcentuales del PIB.

Pendientes:

- *Incrementar la carga fiscal efectiva* en los países que como México tienen un alto potencial de recaudación.
- *Aumentar nivel recaudación de impuestos directos*, tanto a las personas como a las sociedades.
- *Disminuir niveles de evasión y elusión fiscal*



2 El Caso de México



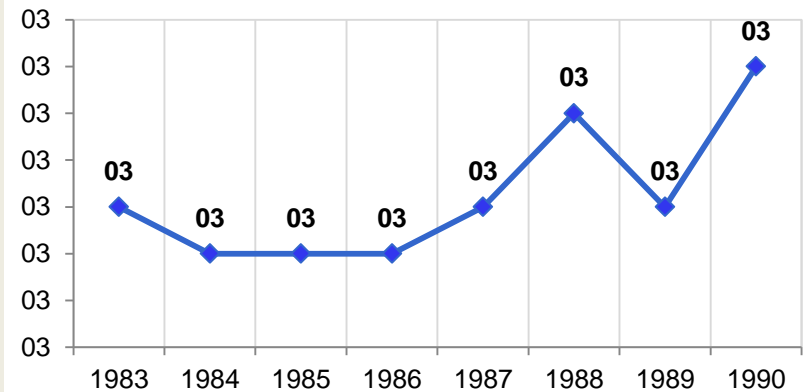
Reformas tributarias en México

- ❖ México inició sus transformaciones del *sistema tributario* en los años setenta y su última reforma la realizó en 2013.
- ❖ De 1970 a 1980 se simplificó el sistema tributario al *ampliarse la base gravable del Impuesto sobre la Renta* tanto de personas físicas como de sociedades y consolidarse los impuestos indirectos en el *Impuesto al Valor Agregado*. Asimismo, en 1980 se introdujo el *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (IEPS) que grava los consumos especiales.
- ❖ Con la *consolidación de los impuestos indirectos* se inició el sistema de coordinación fiscal entre el gobierno federal y los estados.

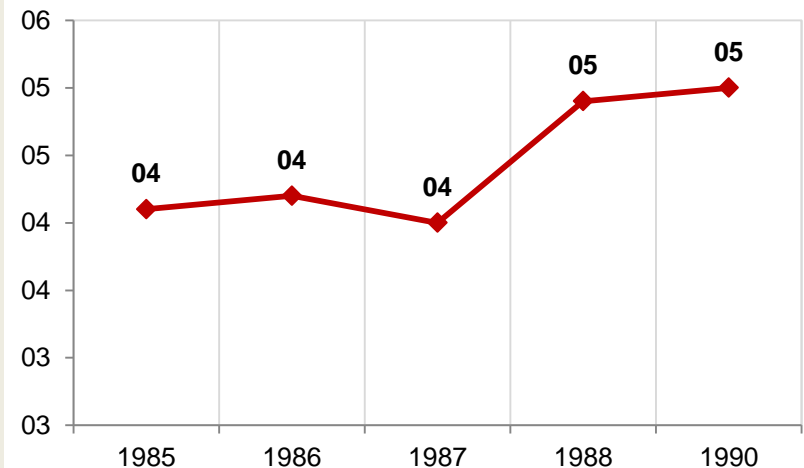
Crisis económica 1983-1988

- ❖ A finales de 1982 México entró en una severa *crisis económica y financiera*.
- ❖ El IVA y el IEPS ya estaban vigentes, evitándose pérdida de ingresos procedentes de los impuestos indirectos. Sólo se tuvieron que *aumentar las tasas y acortar las fechas de pago*, para evitar el efecto Olivera-Tanzi.
- ❖ Si se deterioró la recaudación por el ISR a empresas, por *falta de indización* del mismo, cayendo su participación en el PIB de 2.7% en 1980 a 1.5% en 1985.
- ❖ Para subsanar esta pérdida, en 1987 *se indizó totalmente este tributo* y se estableció un *Impuesto sobre los Activos de las empresas* (IMPAC)

Ingresos por concepto del Impuesto al Valor Agregado
(porcentaje respecto al PIB)



Ingresos por concepto del Impuesto Sobre la Renta
(porcentaje respecto al PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



1989-1992 Fortalecimiento del sistema

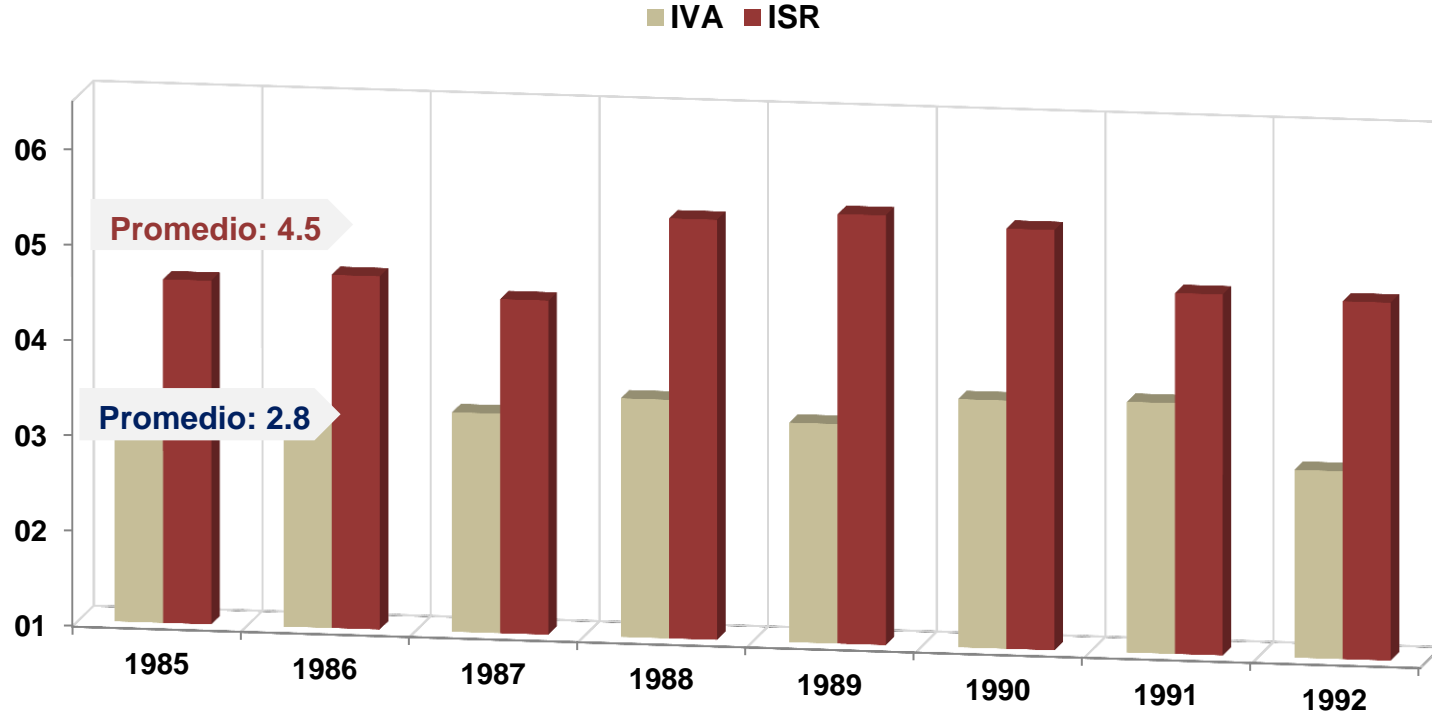
Superada la crisis financiera, se tomaron medidas para *fortalecer el sistema tributario y aumentar su eficiencia*, eliminando distorsiones, entre ellas:

- ❖ Se *redujeron* las tasas del ISR tanto a las empresas como a personas físicas.
- ❖ Se *eliminaron o limitaron* las deducciones de gastos permitidas a las empresas.
- ❖ Se *redujeron* de 12 a 6 los tramos del ISR a las personas físicas
- ❖ Se *derogó* un impuesto de 7% sobre los ingresos brutos mineros y se *bajaron* las tasas pagadas sobre algunos bienes patrimoniales.
- ❖ En los impuestos indirectos se *derogaron* un buen número de impuestos especiales y se *unificó* la tasa del IVA en 10%, incluyendo los estados fronterizos.
- ❖ Se *establecieron* medidas de fiscalización importantes para *reducir la evasión y se aumentó la eficiencia* de la administración tributaria. Esto resultó en la *ampliación de la base de contribuyentes*, que compensó en gran parte la amplia reducción en las tasas de los principales impuestos y la eliminación de muchos de los impuestos en regímenes especiales.



1989-1992 Fortalecimiento del sistema

Ingresos por concepto del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta (porcentaje respecto al PIB)

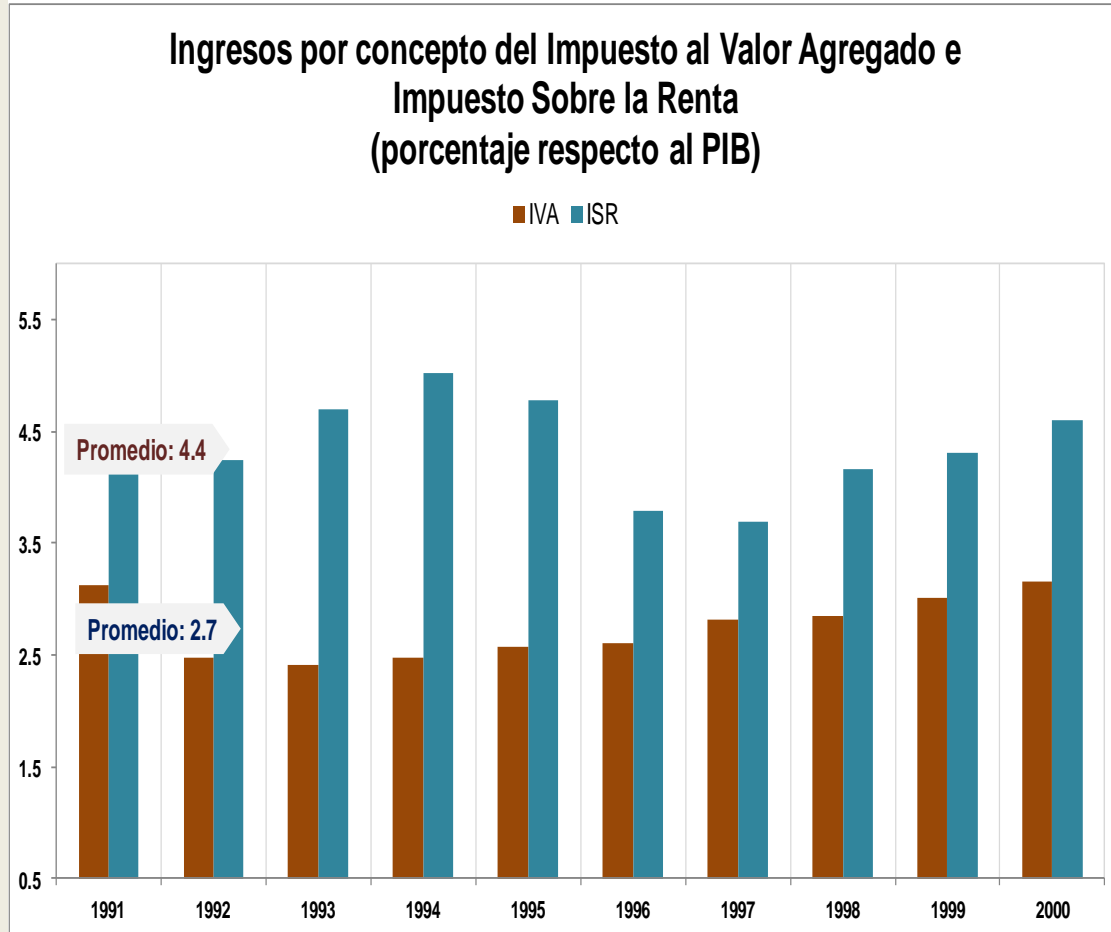


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Crisis financiera 1995-1999

- ✓ Para enfrentar la crisis financiera de este período se revirtieron muchas de las medidas adoptadas anteriormente. Por ejemplo, **el IVA se volvió a colocar en 15%**, aunque se mantuvo en 10% en los estados fronterizos.
- ✓ Se **eliminaron o disminuyeron privilegios fiscales** (se acotó la consolidación de resultados fiscales para grupos empresariales, **se eliminó la deducción inmediata** de inversiones de las empresas, y se limitó el subsidio a investigación y desarrollo de las empresas)
- ✓ Se introdujo una **retención de 5%** sobre las utilidades distribuidas

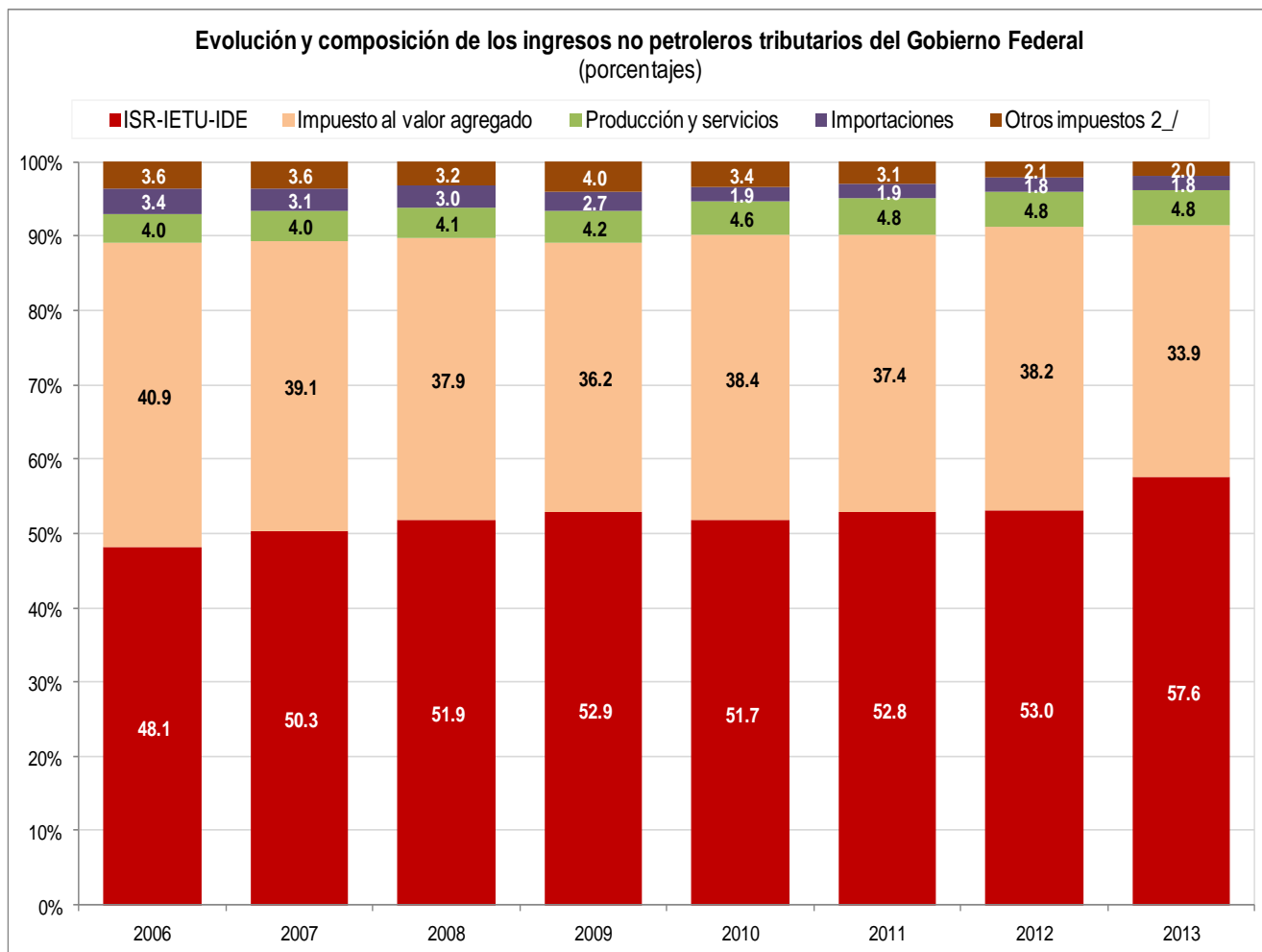


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Reformas 2007-2008

- ❖ En 2008 se introdujeron los **impuestos sobre los depósitos en efectivo** (IDE) y el **impuesto Empresarial a Tasa Única** (IETU). Este último reemplazó al IMPAC.
- ❖ El objetivo del IETU era controlar la **evasión** en el ISR a empresas y el del IDE el **lavado de dinero**, no teniendo mucho éxito.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Reformas 2013

La reforma fiscal aprobada en 2013 tuvo fines esencialmente recaudatorios. Algunas medidas adoptadas, pueden afectar el resultado perseguido, como :

- ✓ la eliminación del IETU que actuaba como *variable de control* para el pago del ISR.
- ✓ La *eliminación del pago del ISR* a los empleados y funcionarios de los gobiernos estatales.
- ✓ Para introducir progresividad se *elevaron en cuatro tramos la tabla del ISR* a personas físicas (ahora son 11 en total), dificultando aún más su cálculo.

Muy positivo:

- ✓ facilita la *incorporación de los pequeños contribuyentes* a la formalidad .
- ✓ se establece un pago de derechos de 7.5% a los ingresos mineros, para *compensación de externalidades a los municipios* afectados por la explotación.
- ✓ Se impuso un *límite máximo de 50%* de su ingreso anual total a las deducciones de personas físicas.
- ✓ Se *eliminó la consolidación fiscal* a las corporaciones
- ✓ Se *homologó el pago del IVA en 16%* en los estados fronterizos y se incluyeron nuevos bienes y servicios en su base gravable.



Consideraciones finales

- ❖ México es uno de los países latinoamericanos que **más se ha esforzado por mejorar** no sólo la recaudación tributaria, sino también de **simplificar** sus impuestos y de ampliar la cobertura del sistema.
- ❖ Sin embargo, aún al presente año la administración mexicana **no ha logrado cumplir sus metas** en cuanto a la simplificación del sistema, ya que en los impuestos directos **continúan siendo muy complicados** los procedimientos administrativos.
- ❖ **No se ha logrado simplificar el marco normativo**, ya que todos los cambios que se introducen anualmente en el ISR, se incluyen en una miscelánea fiscal y no se van depurando las leyes de los cambios anteriores. Esto hace **muy complicada** su interpretación y eleva los costos a los causantes, ya que tienen que contratar contadores especialistas para cumplir con sus obligaciones.



Consideraciones finales

- ❖ El país tiene un ***alto potencial para incrementar su recaudación*** en alrededor de más de 6 puntos porcentuales del PIB como se presentó anteriormente, ya que ***tiene amplio margen para incrementar la recaudación*** sobre todo de los impuestos al patrimonio, especialmente a las propiedades, del que sólo se está cobrando 0.3 por ciento del PIB.
- ❖ Asimismo, se tiene ***mucho margen para aumentar la recaudación*** si se ***eliminan muchos de los incentivos*** que actualmente se mantienen, tanto en el impuesto sobre la renta a las sociedades como a las personas físicas.
- ❖ Asimismo, queda ***mucho margen de cobro en los impuestos indirectos***, especialmente en el IVA, en el cual debe tenderse a la universalización, sólo dejando con ***tasa cero la canasta básica de productos alimenticios***.



Muchas gracias