

Morán, Dalmiro; Solera, Marco

Working Paper

La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): Actualización y estado de situación en la salida de la pandemia de COVID-19

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-1556

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Morán, Dalmiro; Solera, Marco (2023) : La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): Actualización y estado de situación en la salida de la pandemia de COVID-19, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-1556, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC,
<https://doi.org/10.18235/0005326>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/299467>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/deed.de>

La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): actualización y estado de situación en la salida de la pandemia de COVID-19

Dalmiro Morán
Marco Solera

Banco Interamericano de Desarrollo
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

Octubre 2023

La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): actualización y estado de situación en la salida de la pandemia de COVID-19

Dalmiro Morán
Marco Solera

Octubre 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Morán, Dolmiro.

La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021): actualización y estado de situación en la salida de la pandemia por COVID-19 / Dolmiro Morán, Marco Solera.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 1556)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal policy-Latin America. 2. Fiscal policy-Caribbean Area. 3. Local finance-Latin America. 4. Local finance-Caribbean Area. 5. Tax expenditures-Latin America. 6. Tax expenditures-Caribbean Area. 7. Coronavirus infections-Economic aspects-Latin America. 8. Coronavirus infections-Economic aspects-Caribbean Area. I. Solera, Marco.

II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. III. Título. IV. Serie.

IDB-WP-1556

Códigos JEL: H2, Y1

Palabras clave: presión fiscal, impuestos, América Latina y el Caribe

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023. Banco Interamericano de Desarrollo ("BID") y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias ("CIAT"). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID y CIAT que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID y CIAT para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID y CIAT, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del CIAT, del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

2

OCTUBRE
2023



CIAT

La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021)

*Actualización y estado de situación
en la salida de la pandemia de COVID-19*

Dalmiro Morán
Marco Solera



La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (1990-2021)

*Actualización y estado de situación
en la salida de la pandemia de COVID-19*

**Dalmiro Morán
Marco Solera**

R esumen

El presente documento acompaña la tercera actualización de la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) de América Latina y el Caribe (ALC) para el período 1990-2021, con cifras oficiales de 27 países de la región, en el marco del proyecto de trabajo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). La PFE mide de una manera más precisa la totalidad de los recursos recaudados en la región y tiene cuatro componentes: i) los ingresos impositivos tradicionales del gobierno general, incluidos aquellos de los gobiernos subnacionales; ii) las contribuciones públicas a la seguridad social, iii) los aportes obligatorios a regímenes privados de seguridad social; y iv) los ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales. De acuerdo con la tendencia creciente desde la década de los noventa, la PFE promedio para 25 países aumentó más de 6 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB), pasando del 17,3% al 23,6% entre 1990 y 2021. La dinámica de mediano plazo es explicada mayormente por los ingresos impositivos, que crecieron desde el 13,5% hasta el 18,0% del PIB en dicho período. Individualmente existe una alta heterogeneidad en cuanto a la evolución y al nivel de los ingresos tributarios y la PFE. Todos los países, a excepción de Panamá y Trinidad y Tobago, muestran un crecimiento de la PFE entre 1990 y 2021. En cuanto a la estructura de la PFE, se han consolidado tres pilares fiscales: a) los impuestos generales sobre bienes y servicios, b) las contribuciones a la seguridad social, y c) los impuestos sobre la renta. Sin embargo, debido a la elevada diversidad de casos, es factible encontrar excepciones en todas las regularidades señaladas. Por último, se comprobó la continuación de una lenta convergencia del nivel promedio de la PFE hacia el punto de referencia comparativa que representan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dicho acercamiento se ha materializado gracias al fortalecimiento del primero de los pilares fiscales mencionados en los países de ALC, aunque persisten importantes brechas en lo que respecta a los otros dos pilares fiscales identificados.

Acompañan a este documento las bases de datos por país completas y sintéticas desde 1990 hasta 2021.

C **ontenido**

Agradecimiento	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	11
1 La Presión Fiscal Equivalente: definiciones y análisis en términos de niveles	13
2 Estructura de la Presión Fiscal Equivalente en los países de la región	24
3 Convergencia de la Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe y los ingresos tributarios en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	34
4 Comentarios finales	46
Anexo estadístico	48
Anexo metodológico y notas aclaratorias de los países	50

Agradecimiento

El presente documento fue realizado bajo la supervisión de Santiago Díaz de Sarralde, Director de Estudios e Investigaciones Tributarias del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Alberto Barreix, consultor fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Ubaldo González de Frutos, Especialista Líder Principal del BID, con el apoyo de las administraciones tributarias de los países involucrados y de funcionarios de ambas instituciones mencionadas.

Los autores agradecen especialmente la asistencia brindada a lo largo del proyecto por parte de Julio López y Gaspar Maldonado, de la Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT, y la eficiente colaboración de Lorena Cori Santos en el proceso de recopilación estadística. Asimismo, se reconocen los valiosos aportes de Carlos Garcimartín en la revisión técnica de este documento.

Esta actualización de la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) se ha nutrido del trabajo conjunto del CIAT y el BID con las otras dos instituciones participantes del proyecto de “Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023”, a saber: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En ese marco, se agradece especialmente a Emmanuelle Modica y Alexander Pick (OCDE) y a Michael Hanni (CEPAL).

Por último, se agradecen los valiosos aportes y la gentil colaboración de los siguientes profesionales: Adrián Centurión (Ministerio de Economía, Argentina); José Salim (Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina); Martín Ardanaz, Martín Bès, Carlos Garcimartín, Oscar Lora Rocha, Belinda Pérez y Emilio Pineda (BID); Ana Miriam Araya, Jeannette Solano, John Rubí, Jorge Richard Muñoz y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda, Costa Rica); Gabriel Piraquive (Dirección Nacional de Planeación, Colombia), Lorenzo Castillo Barvo (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia); María Dolores Almeida (consultora internacional); Patricia Gil (Dirección General de Impuestos Internos, República Dominicana); Fidelia Pérez Castillo (Ministerio de Hacienda, República Dominicana); Walter

Petters Cuadra (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Nicaragua); David Fernando Pineda Pinto (Servicio de Administración de Rentas, Honduras), Emma Isaza (Dirección General de Ingresos, Panamá), Edwin Saucedo (Contraloría General de la República, Panamá); Augusto Delvalle (Secretaría de Estado de Tributación, Paraguay); Victoria Magallanes, Fernando Peláez y Margarita Faral (Dirección General Impositiva, Uruguay); Stella Landeira (Instituto Nacional de Estadística, Uruguay); Ernesto Pienika y Kariné Hagopian (Banco Central del Uruguay), y a sus respectivos equipos y colaboradores que han contribuido con este proyecto.

R esumen Ejecutivo

Con más de una década de vigencia, la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) se ha convertido en una referencia estadística de ingresos fiscales en los países de América Latina y el Caribe (ALC). **La PFE está compuesta por cuatro pilares: i) los ingresos impositivos del gobierno general, incluidos aquellos de los gobiernos subnacionales; ii) las contribuciones a regímenes públicos de seguridad social, iii) las contribuciones obligatorias a regímenes privados de la misma índole, y iv) los ingresos no tributarios asociados a la explotación de recursos naturales.** En esta actualización, se ha recopilado y sistematizado información cuantitativa para 27 países de ALC para el período 1990-2021.

De acuerdo con una tendencia creciente desde la década de los noventa, **la PFE promedio para 25 países de la región (sin considerar Cuba ni Venezuela) aumentó más de 6 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB), pasando del 17,3% al 23,6% del PIB entre 1990 y 2021.** La dinámica de mediano plazo es explicada por los ingresos tributarios, que se incrementaron en 4,5 puntos porcentuales hasta el 18,0% del PIB en 2021, y las contribuciones a la seguridad social (CSS) públicas, que crecieron 1,3 puntos porcentuales para alcanzar el 3,9% del PIB dicho año.

El análisis por subregiones muestra una tendencia general al alza, si bien se aprecian disparidades entre las mismas. Entre 1990 y 2021, los países del “Caribe” incrementaron su PFE promedio en 3,9 puntos porcentuales, alcanzando el 23,0% del PIB en 2021; la “Comunidad Andina” lo hizo en 9,3 puntos porcentuales, llegando al 23,3% del PIB; “Centroamérica y República Dominicana”, así como el grupo de países del Mercado Común del Sur (Mercosur) más Chile y México (“Mercosur, Chile y México”), mostraron un incremento cercano a 7 puntos porcentuales del PIB, aunque a niveles de PFE muy diferentes (el 21,4% y 27,3% del PIB, respectivamente).

Individualmente existe una alta heterogeneidad en cuanto a la evolución y al nivel de los ingresos tributarios (IT) y la PFE. Todos los países, a excepción de Panamá y Trinidad y Tobago, muestran un crecimiento de la PFE entre 1990 y 2021. Los mayores incrementos, en puntos porcentuales

del PIB, se observaron en Argentina (+16,2), El Salvador (+15,3), Ecuador (+13,0) y Bolivia (+12,5). Además, hay una gran brecha entre el país con el mayor nivel de PFE en 2021 (Brasil; el 34,6% del PIB) y el que tiene el nivel más bajo (Guatemala; un 14,2% del PIB).

A partir de la información más reciente se pueden comprobar las repercusiones de la pandemia de COVID-19 sobre la PFE. Luego de alcanzar máximos históricos entre 2018 y 2019, la mayoría de los países mostró una evolución negativa en la razón PFE/PIB en 2020. Las caídas más significativas, en puntos porcentuales del PIB, se dieron en Belice (-5,4), Trinidad y Tobago (-4,1), Bolivia (-3,4), Brasil (-2,4), Ecuador (-2,3) y Honduras (-2,3). En otros países, la PFE aumentó en 2020, lo cual estuvo asociado a la fuerte caída del PIB, que resultó ser relativamente mayor que la experimentada por los ingresos fiscales en términos nominales.

El comportamiento de la relación PFE/PIB en 2021 permite realizar dos reflexiones. Respecto de 2020, la mayoría de los países mostró incrementos interanuales y las principales mejoras, en puntos porcentuales del PIB, se observaron en Belice (+5,0), Chile (+3,5), Perú (+3,5) y Brasil (+2,6). En ALC –excepto Bahamas– los ingresos fiscales crecieron nominalmente, pero en ocho de ellos hubo una reducción interanual de la PFE. Al comparar con 2019, se puede apreciar que 12 países incrementaron su PFE y 13 la redujeron, especialmente aquellos afectados por la caída acumulada en los precios y la demanda mundial de productos básicos en el bienio 2020-2021.

La evolución de la PFE en las últimas tres décadas se apoyó en tres pilares: i) impuestos generales sobre bienes y servicios; ii) impuesto sobre la renta y tributos complementarios, y iii) contribuciones a la seguridad social (CSS) públicas y privadas. En el primer caso, su recaudación media pasó del 3,2% del PIB en 1990 al 7,0% en 2021, con una participación porcentual del 29,7% del total. En lo que respecta al segundo pilar, pasó del 3,5% al 5,8% del PIB y del 18,3% al 24,4% de la PFE media entre dichos años. En cuanto al tercer pilar, los ingresos medios por las CSS públicas pasaron del 2,6% al 3,9% del PIB, mientras que para las CSS privadas lo hicieron del 0,3% al 0,9% del PIB en el mismo período.

El valor máximo de la PFE promedio para ALC se alcanzó en 2019 (23,9% del PIB). No obstante, el impacto de la pandemia de COVID-19 provocó que la misma se contrajera 1 punto porcentual en 2020 hasta llegar al 22,9% del PIB. La mayoría de los componentes de la PFE se redujeron, principalmente los tributos generales y selectivos sobre bienes y servicios y los recursos no tributarios

provenientes de industrias extractivas, aunque fueron compensados marginalmente por las CSS públicas y privadas. **En 2021 se observó una recuperación parcial de la PFE regional (+0,7 puntos porcentuales del PIB), con un aporte preponderante de los tributos generales sobre bienes y servicios (principalmente el Impuesto al Valor Agregado, IVA).**

La heterogeneidad regional en la estructura de la PFE y el peso relativo de cada componente se confirma por subregiones. Si bien en todas ellas se advierte la relevancia de los tres principales pilares fiscales, en el Caribe tienen un peso relativo significativo los impuestos selectivos sobre bienes y servicios (14% de la PFE) y los tributos sobre el comercio internacional (12%). En cambio, los ingresos no tributarios asociados a recursos naturales tienen mayor peso en la Comunidad Andina (7%) y en “Mercosur, Chile y México” (6%).

A nivel individual se observa una alta heterogeneidad, con brechas visibles en los principales pilares fiscales. En los impuestos generales sobre bienes y servicios, en 2021 destacan Brasil (12,3% del PIB), Argentina (10,9%), El Salvador (9,7%) y Chile (9,5%). En el impuesto sobre la renta, sobresalen Trinidad y Tobago (10,8% del PIB), Jamaica (9,0%), Barbados (8,8%), Chile (8,5%) y Nicaragua (8,3%). Por el lado de las CSS públicas se distinguen los casos de Costa Rica (9,9% del PIB y 39% de la PFE total), Panamá (5,6% del PIB y 34% del total) y Uruguay (8,9% del PIB y 28% del total). Las CSS privadas alcanzan un nivel muy significativo en Chile (4,6% del PIB), El Salvador (3,6%) y Uruguay (3,2%).

En cuanto al resto de los componentes de la PFE, también se mantiene la diversidad de casos. Los impuestos selectivos muestran un rendimiento destacado en países como Belice o Barbados, con ingresos del 5,1% y 4,2% del PIB, respectivamente, en 2021. La relevancia de los tributos sobre el comercio internacional está más concentrada en algunos casos particulares: Santa Lucía, Belice y Argentina, respectivamente, recaudan un 4,3%, 4,1% y 3,1% del PIB. Los ingresos no tributarios por explotación de recursos naturales muestran un peso relativo significativo en Panamá (3,3% del PIB), México (4,4%) y Bolivia (3,7%). Los impuestos sobre la propiedad aportan una recaudación aceptable solo en algunos pocos países, como Barbados (2,0% del PIB), Uruguay (1,9%) y Brasil (1,6%), mientras que “Otros tributarios” resulta relevante en Bolivia (2,4% del PIB), Bahamas (1,9%) y Jamaica (1,5%).

A fin de ponderar la evolución de los ingresos fiscales en las últimas tres décadas, se calculó un indicador de convergencia relativa como porcentaje de la recaudación tributaria media de los 38 países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Partiendo de un valor inicial de 52,0% (si se consideran exclusivamente los IT de ALC) y de 56,2% (si se utiliza la PFE), dicho indicador se mantuvo relativamente constante en la década de 1990 y creció fuertemente en los años 2000, mientras que su crecimiento se ralentizó y se estancó durante la década pasada, si bien en 2019 se llegó a valores máximos históricos: el 66,0% (IT) y el 71,6% (PFE). Los efectos negativos asociados a la pandemia de COVID-19 redujeron el indicador de convergencia para el promedio de ALC en 2020; este no pudo reflejar una recuperación significativa en 2021 y terminó en un 64,0% y un 69,0% al final de dicho año, respectivamente.

Las diferencias de niveles en términos de recursos entre subregiones de ALC se traducen en una posición actual desigual y en una evolución despereja de los indicadores de convergencia respecto a la OCDE. La subregión de Centroamérica y República Dominicana muestra el ritmo de crecimiento más lento y acotado hasta 2021, llegando al 57,7% si se toman los IT y al 62,5% en relación con la PFE. Las otras subregiones alcanzaron su máximo en 2010, con un declive de convergencia respecto de la OCDE en la década más reciente. Los países de “Mercosur, Chile y México” llegaron a un nivel del 79,6% (tomando la PFE) en 2021. En la “Comunidad Andina”, el acelerado crecimiento de los indicadores de convergencia entre 2000 y 2010 (del 53,3% al 75,3%), así como la caída acumulada en la última década y hasta 2021 (un 68,1%), exponen la influencia crucial de los ingresos no tributarios vinculados a los recursos naturales para estos países. El Caribe experimentó un crecimiento en los años de bonanza de las materias primas, con una merma de la convergencia entre 2010 y 2021 (67,1%, tomando la PFE media como referencia de comparación).

En cuanto a las diferencias en las estructuras tributarias de ALC y la OCDE, se identifican avances, aunque persisten brechas que son complejas de cerrar a corto plazo. El mayor acercamiento se da en los impuestos generales sobre bienes y servicios, donde la recaudación promedio para ALC y OCDE es casi la misma. Además, en los impuestos selectivos y sobre el comercio internacional, ALC alcanza ingresos medios que se ubican por encima de la OCDE. **El cálculo de la convergencia por instrumento de la PFE expone las tres brechas fundamentales entre regiones: i) las CSS públicas (40,2%); ii) los impuestos sobre la propiedad (34,9%), y iii) la tributación sobre la renta (49,2%), particularmente la que recae sobre las personas físicas.** En 2021, la recaudación media de ingresos individuales ascendió a un 1,9% del PIB en ALC, frente al 8,3% del PIB en la OCDE, con una baja convergencia (23,3%), lo cual tiene serias consecuencias tanto recaudatorias como distributivas para los sistemas tributarios de los países de la región.

Introducción

El presente documento acompaña la tercera actualización de la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) de América Latina y el Caribe (ALC) para el período 1990-2021, con cifras oficiales de 27 países de la región, en el marco del proyecto de trabajo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Como se ha mostrado en anteriores ediciones, ALC es una región muy heterogénea en cuanto al nivel y a la composición de los ingresos fiscales que se movilizan en cada uno de los países y que sirven al financiamiento público. Si bien es factible identificar tendencias generales en dicha materia a nivel regional, los diferentes instrumentos que los países de la región han adoptado para captar esos recursos suelen tornar compleja su clasificación por tipo de tributo y, por lo tanto, la comparación de casos en términos cuantitativos. Esto abarca no solo la amplia diversidad de impuestos vigentes en los países, sino también los distintos esquemas de financiamiento de la seguridad social, y los particulares regímenes fiscales de los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales, como los hidrocarburos y los minerales.

En ese sentido, la PFE representa una metodología alternativa de cálculo de la presión fiscal en ALC, y busca medir de una manera más precisa la totalidad de los recursos recaudados por los países de la región, que bajo las metodologías tradicionales quedaría subestimada. Al incorporar elementos típicos del financiamiento público de los países de la región, esta forma de medición también permite estandarizar y hacer más comparable la presión fiscal entre países y regiones.

A continuación, se definirá el concepto de la PFE y se expondrán los resultados globales de la última actualización, con una descripción de las tendencias de mediano plazo en los niveles y las estructuras de los ingresos fiscales, comparando entre subregiones y países de la región. El análisis también se

enfocará en el comportamiento de la PFE en los años más recientes con la finalidad de comprobar el impacto negativo, en 2020, de la pandemia de COVID-19 y la posterior recuperación en 2021. Asimismo, se evaluará la tendencia y la situación actual en términos de convergencia, absoluta y relativa, con los países de la OCDE, resaltando las principales brechas identificadas (en particular, en cuanto al impuesto sobre la renta) entre ambos grupos de países.

1 La Presión Fiscal Equivalente (PFE): definiciones y análisis en términos de niveles

La carga tributaria es una variable de crucial relevancia para las políticas públicas. Esta se define como el monto de recursos monetarios que una jurisdicción logra captar a través de la aplicación de diferentes impuestos y otros instrumentos similares, y, en general, constituye la base fundamental de financiamiento del Estado. De manera convencional, este indicador suele estar expresado en relación con el producto interno bruto (PIB) de cada país para asegurar una unidad de medida comparable.

Sin embargo, la importancia de los sistemas tributarios puede verse relativizada cuando existen otras fuentes alternativas de recursos públicos o distintas configuraciones de las funciones básicas del Estado en los distintos países. Así, la disponibilidad amplia de recursos naturales estratégicos –sean estos renovables o no renovables– puede permitir a algunos gobiernos complementar el financiamiento público mediante la implementación de regímenes fiscales para asegurar la apropiación estatal de una parte de las rentas generadas en las actividades vinculadas. El caso más conocido es el de la explotación económica de los yacimientos de hidrocarburos y minerales, de gran relevancia en varios países de América Latina y el Caribe (ALC), aunque también existen otros, como los ingresos asociados a la operación del Canal Transoceánico en Panamá o a la venta de energía hidroeléctrica de las centrales de Itaipú y Yacyretá en Paraguay.

En una línea similar, la existencia de amplios sistemas públicos de seguridad social en determinados países de la región requiere el abastecimiento de un caudaloso flujo de recursos tributarios que asegure su adecuado funcionamiento y su sostenibilidad financiera. No obstante, también es posible encontrar otros países con regímenes privados –no menos amplios– de capitalización individual, tanto en el área de salud como de previsión social, los cuales reemplazan, complementan o compiten con la alternativa de un esquema público (igualmente de carácter obligatorio, establecido en la legislación). Por tanto, aunque no se incluyan dentro del financiamiento público y sean administrados por entidades privadas, estos pagos forman parte del monto global de recursos movilizados de manera coactiva dentro de un territorio y su consideración permite efectuar comparaciones más homogéneas entre países.

El concepto de “Presión Fiscal Equivalente” (PFE) contempla dos fuentes de ingresos adicionales a las tradicionalmente consideradas (ingresos impositivos más contribuciones públicas a la seguridad social), que representan un esfuerzo fiscal exigido a los contribuyentes cuando son de carácter obligatorio: contribuciones al sistema privado de seguridad social (pensiones y salud, según corresponda), y recursos no tributarios (dividendos, regalías, entre otros) provenientes de la explotación de recursos naturales. El siguiente esquema presenta los elementos incluidos en la definición de la PFE.

Presión Fiscal Equivalente (PFE)

+ Ingresos tributarios del gobierno general (incluye gobiernos subnacionales)

+ Contribuciones a la seguridad social (regímenes públicos)

+ Contribuciones a la seguridad social (regímenes privados)

+ Ingresos no tributarios por explotación de recursos naturales estratégicos

Como se ha señalado en anteriores ediciones de este proyecto estadístico regional¹, la PFE muestra una tendencia creciente desde la década de los noventa. En las últimas tres décadas, este indicador ha experimentado un incremento de poco más de 6 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un

1 Para mayor detalle acerca del fundamento metodológico y jurídico de la PFE y análisis anteriores de las cifras disponibles durante la última década, véanse: Morán, D. y A. Rojas (2019), “La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe: Un análisis de los hechos estilizados durante la última década”, BID-CIAT. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_05_2019-ciat-bid.pdf; Barreix A., L.F. Corrales, S. Díaz de Sarralde y C. Garcimartín (2017), “Actualización de la Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe”, BID-CIAT. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17309/actualizacion-de-la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe>; Barreix A., F. Velayos, M. Pecho y J.C. Benítez (2013), “Metiendo Presión: Estimando la Verdadera Carga Fiscal de América Latina y el Caribe”, BID-CIAT-IEF. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2013_Metiendo_Presion_ief_ciat_bid_es.pdf. Los datos de PIB nominales aplicados fueron actualizados en los casos de reestimación sobre la base de los empalmes de las series provistas por fuentes oficiales y no se ha considerado el producto nacional bruto (PNB) por consistencia con otras estimaciones internacionales de la presión fiscal que, adicionalmente, presenta muy reducidas diferencias en los países de la región.

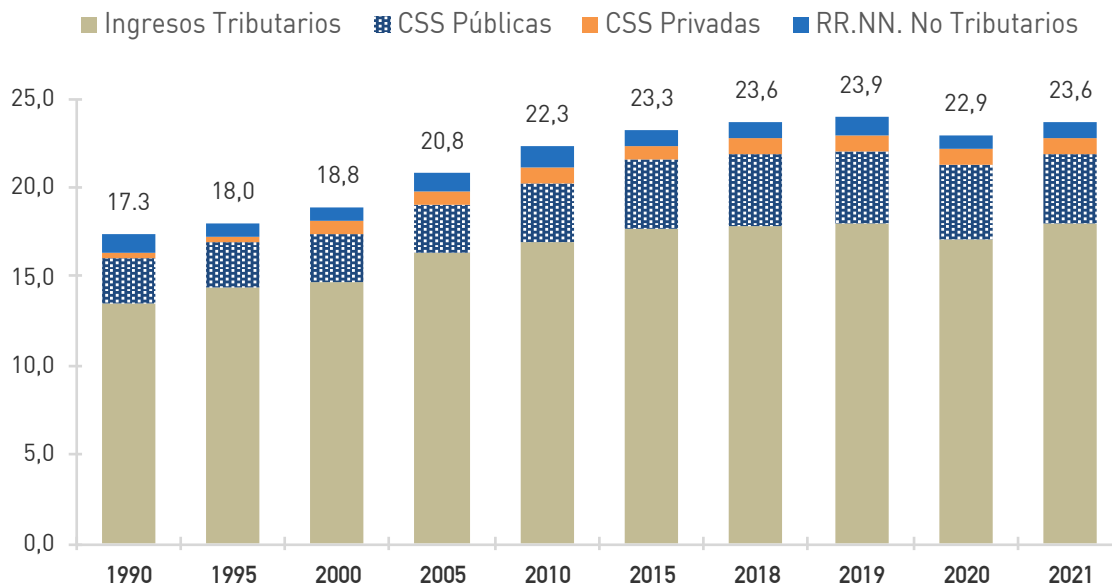
promedio regional para 25 países² del 17,3% del PIB en 1990 al 23,6% del PIB en 2021 (gráfico 1)³. El máximo histórico se registró en 2019 (23,9% del PIB), seguido de una fuerte merma, en promedio, de casi 1 punto porcentual del producto al finalizar 2020, luego de soportar los impactos más negativos de la pandemia de COVID-19 sobre las economías de ALC. La dinámica de mediano plazo para la PFE queda explicada, principalmente, por el comportamiento de los ingresos tributarios, los cuales se incrementaron en 4,5 puntos porcentuales durante el período de referencia, hasta un valor de 18,0% del PIB en 2021 (76% de la PFE total promedio), mientras que las contribuciones a la seguridad social (CSS) públicas lo hicieron en 1,3 puntos porcentuales alcanzando una cifra equivalente al 3,9% del PIB en el último año disponible.

Tendencia similar experimentaron las contribuciones a regímenes privados de seguridad social, las cuales aumentaron en 0,6 puntos porcentuales del PIB desde 1990, manteniéndose en un valor equivalente al 0,9% del PIB durante los últimos cinco años. En cambio, los recursos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales estratégicos mostraron una contracción de 0,3 puntos porcentuales del producto, al pasar del 1,1% del PIB en 1990 al 0,8% en 2021, con una merma aún mayor respecto de las cifras registradas por este tipo de recursos en 2008 y 2013 (1,5% del PIB).

-
- 2 A lo largo de este informe, los promedios regionales y subregionales se refieren a 25 países de la región y no incluyen Cuba y Venezuela. En el primer caso, una reciente reforma de ordenamiento monetario y la inflación disparada con la pandemia de COVID-19 incidieron en un fuerte aumento del PIB entre 2020 y 2021 (más de cinco veces en términos nominales) y provocaron una alteración disruptiva en el nivel y la estructura tributaria del país. Esto desembocó en una caída inédita de la PFE desde 37,5% del PIB en 2020 hasta 17,7% del PIB en 2021, la cual se explica principalmente por la baja en la tasa del impuesto sobre las ventas y la reclasificación de los ingresos extraordinarios como no tributarios. En un análisis de mediano plazo, indudablemente, esto introduciría un sesgo artificial en los promedios calculados para la región en conjunto. En el segundo caso, no se dispone de información oficial desde 2016 hasta la actualidad. Sin embargo, se incluyen las cifras recopiladas a nivel individual (en Cuba hasta 2021 y en Venezuela hasta 2015), las cuales se ponen a disposición de los usuarios interesados en la base de datos de la PFE en línea. Tampoco se cuenta con información estadística oficial en ciertos países y años en particular, a saber: Antigua y Barbuda (1990), Ecuador (1990-92), Nicaragua (1990) y Santa Lucía (1990-91).
 - 3 Es importante señalar que, a lo largo de este documento, las cifras más antiguas podrían diferir levemente de las presentadas en versiones anteriores de este proyecto estadístico, puesto que en cada actualización se revisan y, en caso de disponibilidad de información más precisa, se corrigen los datos previos para todo el período bajo análisis.

Gráfico 1. Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe, 1990-2021

(promedio simple para 25 países, años seleccionados, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Recuadro 1. Una forma alternativa de comparación del nivel de recursos fiscales entre ALC y la OCDE

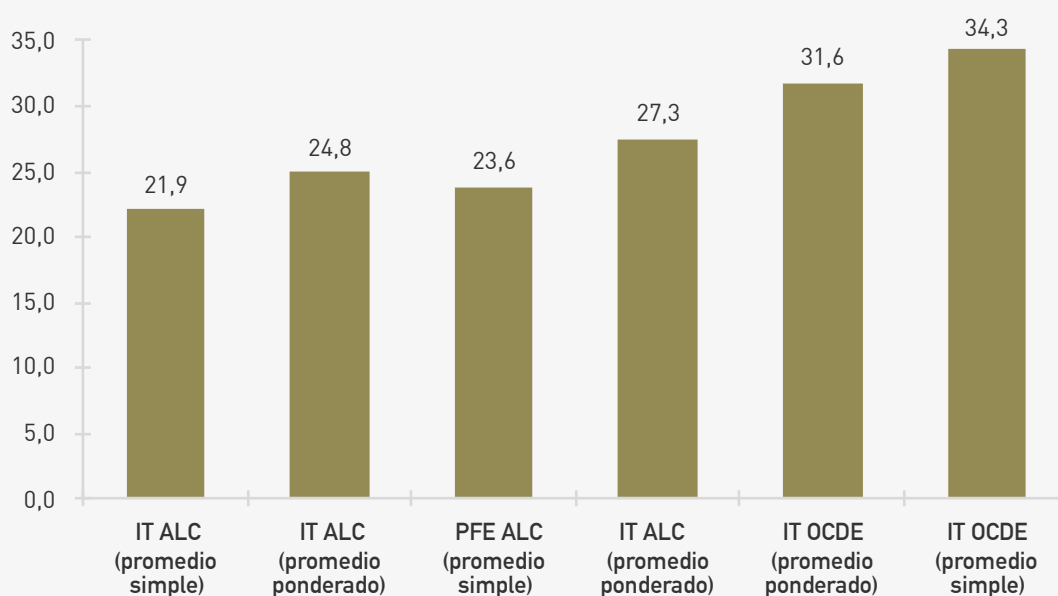
A pesar de la evolución favorable de la PFE en la región a lo largo de las tres últimas décadas, aún existen diferencias con países de mayor grado de desarrollo económico. Por ejemplo, entre los países miembros de la OCDE, el promedio simple de los IT –incluidas las CSS públicas– ronda el 34,3% del PIB, mientras que en ALC los recursos que tradicionalmente componen la carga tributaria alcanzan conjuntamente un 21,9% del PIB (una diferencia cercana a los 12,4 puntos porcentuales). Sin embargo, si se utiliza un promedio ponderado por tamaño de cada economía⁴, esta diferencia se reduce a 6,8 puntos porcentuales, ya que el promedio de los IT en ALC equivale al 24,8% del PIB, frente a una cifra del 31,6% para el promedio de la OCDE (gráfico 2). Si además se contemplan los recursos adicionales en concepto de CSS privadas e ingresos no tributarios derivados de recursos naturales, en 2021 la PFE de ALC, en promedio simple, habría llegado al 23,6% y, en promedio ponderado, al 27,3% del producto. La brecha entre los promedios de ambos grupos de países, luego de realizar una serie de ajustes para lograr una comparación

4 De acuerdo con el PIB corriente de cada país expresado en dólares de Estados Unidos (Fuente: Banco Mundial).

más homogénea, se reduciría hasta 4,2 puntos, en cuyo caso solo una parte (21%) de este acercamiento es estrictamente atribuible a la propia definición de la PFE (1,7 puntos porcentuales).

Gráfico 2. Ingresos tributarios y Presión Fiscal Equivalente en ALC y la OCDE, 2021

(promedios simples y ponderados, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para el año 2021, al 31 de mayo de 2023).

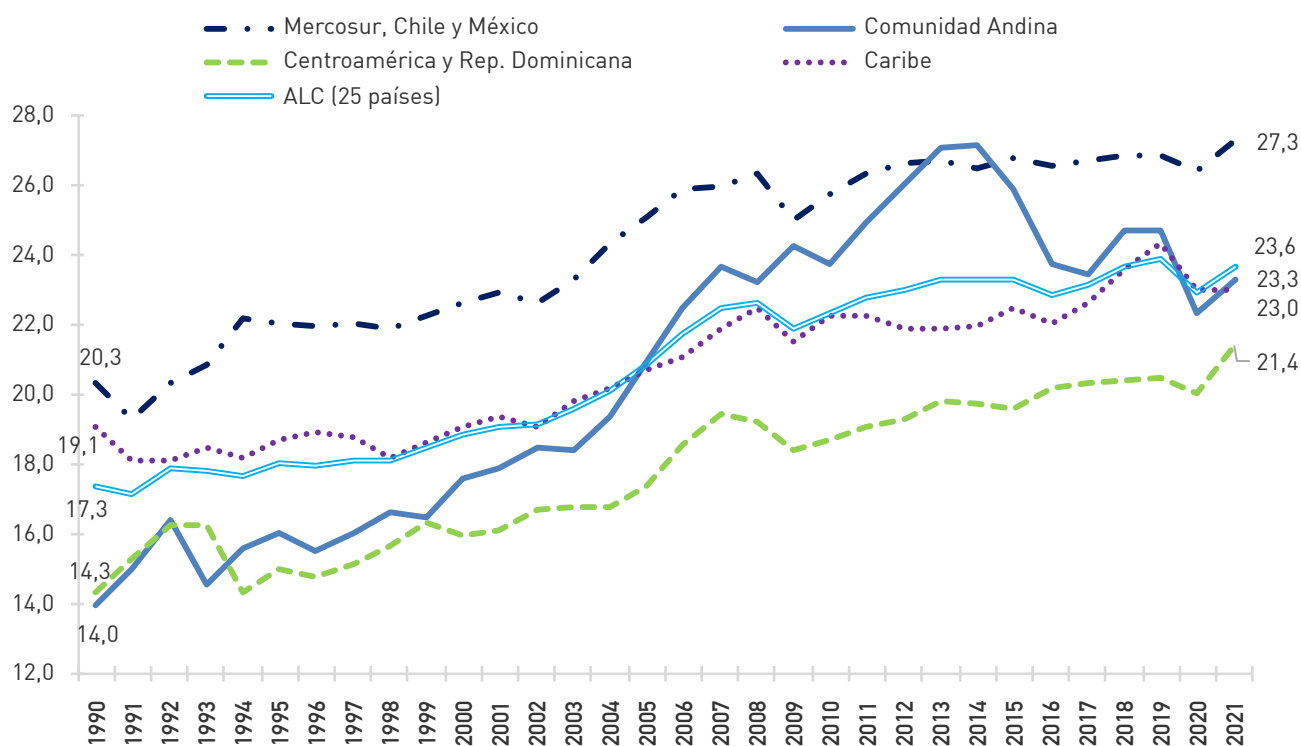
Al analizar por subregiones, la PFE de cada una muestra una tendencia al alza, si bien se aprecian disparidades en cuanto a la “velocidad” de ajuste (gráfico 3). Entre 1990 y 2021, mientras que los países del “Caribe” experimentaron una variación de 3,9 puntos porcentuales y llegaron a un valor medio del 23,0% del PIB en el último año disponible, la PFE promedio de la “Comunidad Andina” lo hizo en 9,3 puntos porcentuales y se ubicó en un nivel similar (23,3% del PIB), coincidente incluso con la media calculada para toda la región de ALC (23,6%). En el caso particular de la Comunidad Andina, se aprecia una variación significativa de la PFE entre 2009 y 2013, la cual se explica principalmente por la dinámica de los ingresos provenientes de los sectores de hidrocarburos y minerales, resultado del *boom* de los precios de las materias primas, la nacionalización de empresas, la reestatización de minas y la renegociación de contratos en países como Bolivia y Ecuador⁵.

5 CEPAL (2013), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal”. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3097/1/S2013105_es.pdf.

Por otra parte, los países de “Centroamérica y República Dominicana” y de “Mercosur, Chile y México” mostraron un incremento de alrededor de 7 puntos porcentuales del PIB cada uno, y ambos conjuntos de países rozaron valores promedio máximos históricos en 2021, aunque a muy diferentes niveles de PFE (21,4% y 27,3% del PIB, respectivamente). En efecto, prácticamente durante casi todo el período de referencia, los países de “Mercosur, Chile y México” exhibieron cifras de la PFE promedio superiores a las del resto de las subregiones. En cuanto a los años más recientes, todos los grupos de países parecen haber acusado el impacto de la pandemia de COVID-19 durante 2020 en sus respectivos niveles de PFE, con una rápida recuperación en 2021, a excepción del “Caribe”, donde los valores se mantuvieron inalterados en el último año.

Gráfico 3. Presión Fiscal Equivalente por subregiones de América Latina y el Caribe, 1990-2021

(promedios simples, en porcentajes del PIB)



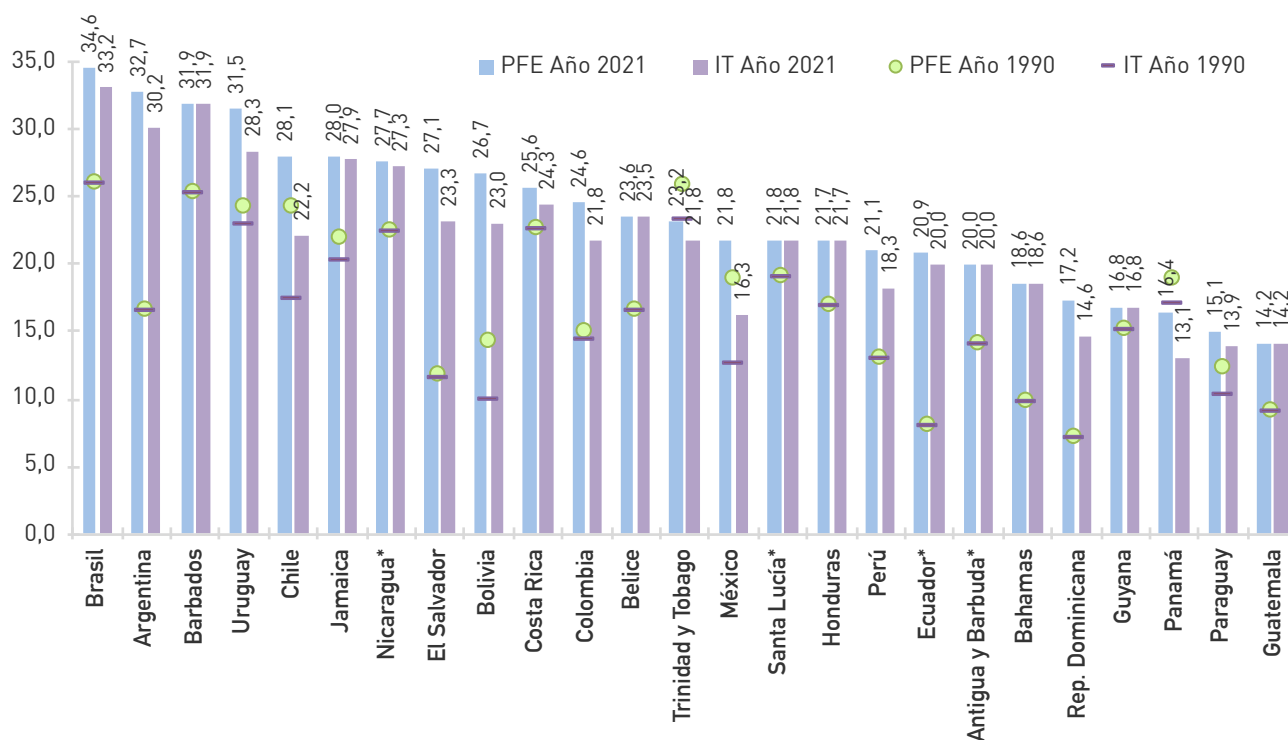
Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Los países del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (y a este grupo se añaden Chile y México). Los países del Caribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Los de la Comunidad Andina son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Los de Centroamérica son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, a los que se agregan Panamá y República Dominicana.

Individualmente, la región de ALC ostenta una elevada heterogeneidad en cuanto a la evolución y al nivel actual de los ingresos tributarios (IT) y la PFE. En primer lugar, todos los países analizados, a excepción de Panamá y Trinidad y Tobago, muestran un crecimiento de sus IT durante el período 1990-2021 (gráfico 4). Sin embargo, la magnitud del cambio resulta muy desigual en los distintos casos, sobresaliendo los de Argentina (+13,7 puntos porcentuales del PIB), Bolivia (+13,0 puntos porcentuales), Ecuador (+12,1 puntos porcentuales) y El Salvador (+11,7 puntos porcentuales), con variaciones positivas más acotadas. Algo similar puede señalarse respecto de los niveles de PFE en los países. Salvo en Panamá y Trinidad y Tobago (cuyas PFE, respectivamente, cayeron 2,4 y 2,5 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2021), todos los países de la región exhiben un incremento en esta variable. Midiendo la variación para todo el período bajo análisis en puntos porcentuales del PIB, se destacan los casos de Argentina (+16,2), El Salvador (+15,3), Ecuador (+13,0), Bolivia (+12,5), República Dominicana (+10,2) y Colombia (+9,8), entre otros.

Gráfico 4. Ingresos tributarios y Presión Fiscal Equivalente, países de América Latina y el Caribe, 1990-2021

(datos individuales, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Los países fueron ordenados de mayor a menor de acuerdo con el nivel de la Presión Fiscal Equivalente (PFE) en

2021. Para los países marcados con asterisco (*) no existen datos para 1990. En dichos casos, tanto para los ingresos tributarios (IT) como para la PFE, se utilizó como referencia el primer año con información disponible, a saber: 1991 en Antigua y Barbuda y Nicaragua; 1992 en Santa Lucía; y 1993 en Ecuador. En este gráfico no se presentan los casos de Cuba (según cifras oficiales, en 1990 la PFE se ubicaba en el 29,1% del PIB y en 2021 fue del 17,7%) ni de Venezuela (por falta de información oficial desde 2016 a la fecha), si bien las cifras recolectadas pueden consultarse en la base de datos actualizada de la PFE.

A partir del gráfico 4 también pueden observarse dos características que ilustran la situación más reciente de los países de ALC. Por un lado, resalta la gran brecha existente, de más de 20 puntos porcentuales del PIB en 2021, entre el país con mayor nivel de PFE (Brasil; el 34,6% del PIB) y el país con el nivel más bajo de dicha variable (Guatemala; un 14,2% del PIB). Esta distancia es algo menor (19,1 puntos porcentuales) entre los mismos países cuando se refiere al nivel de IT. Por otra parte, si bien el gráfico muestra el ordenamiento de los países de acuerdo con el nivel de la PFE en 2021, la heterogénea imagen regional sería diferente si se ordenara a los países según el nivel respectivo de la carga tributaria tradicional (IT). Esta particularidad se debe a la importante brecha entre ambos conceptos para algunos casos en particular, como, por ejemplo, Chile (con una diferencia de 5,9 puntos porcentuales del PIB), México (5,5), El Salvador (3,8) y Bolivia (3,7).

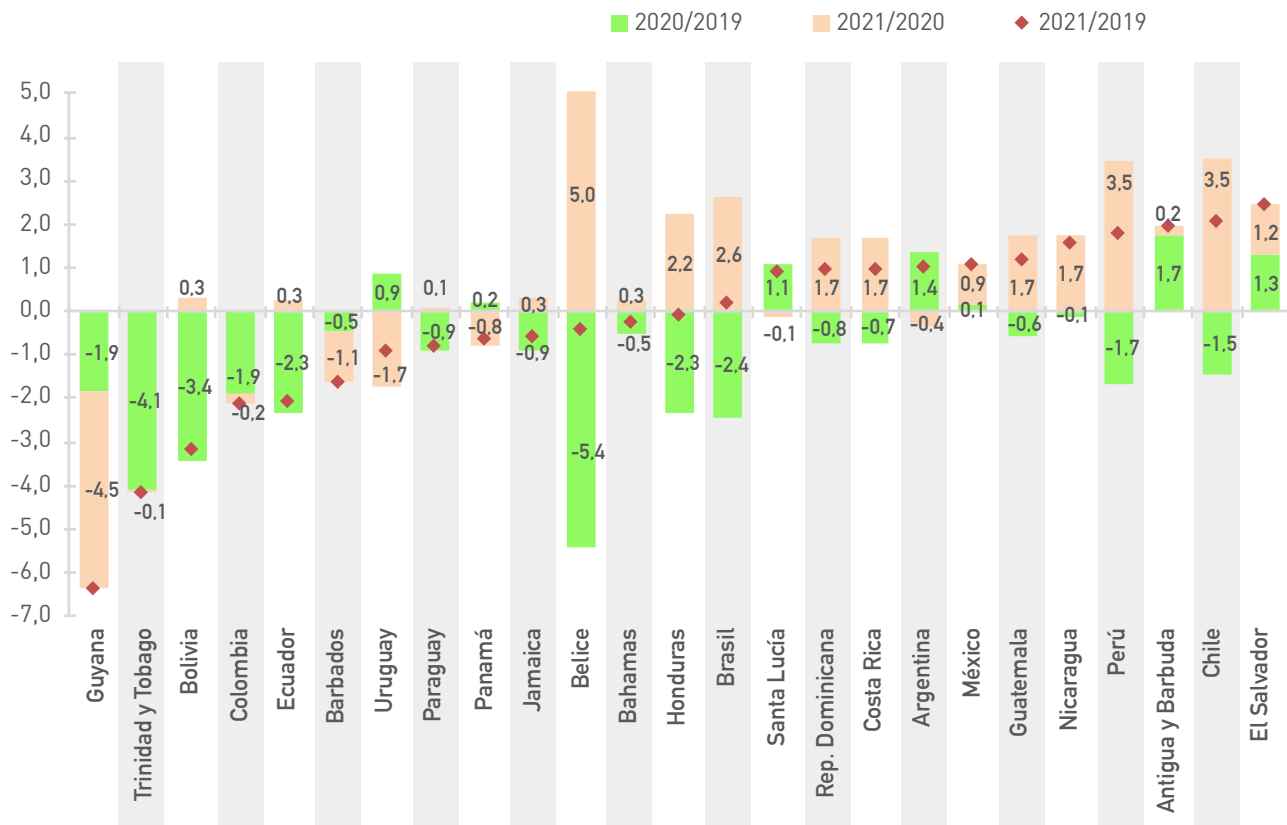
No debe olvidarse que la PFE actual de los países de ALC atravesó los drásticos impactos negativos de la pandemia de COVID-19, particularmente en lo que respecta a la recaudación tributaria⁶. Así como a nivel regional, entre 2018 y 2019 la mayoría de los países había alcanzado valores máximos históricos de su PFE en relación con sus respectivos PIB, en 2020, y luego de soportar los efectos más recesivos de la crisis, el saldo interanual fue negativo para 17 de los 25 países analizados (gráfico 5). Las caídas más significativas, en puntos porcentuales del PIB, se observaron en Belice (-5,4), Trinidad y Tobago (-4,1), Bolivia (-3,4), Brasil (-2,4), Ecuador (-2,3) y Honduras (-2,3). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el concepto de la PFE es un cociente entre dos variables nominales, las cuales pueden verse afectadas de distinta manera ante eventos de tales magnitudes. Por lo tanto, el aumento que se observó en la PFE de los restantes nueve países de ALC durante 2020 no necesariamente habría estado dado por un fortalecimiento de los recursos fiscales en dicho año (en términos nominales,

6 Para un análisis detallado del desempeño de la recaudación tributaria desde la irrupción de la pandemia de COVID-19, con periodicidad mensual y en términos reales, se recomienda consultar la serie de "Reportes de Recaudación COVID-19" publicada por el CIAT, disponible en: <https://www.ciat.org/reporte-de-recaudacion-covid-19-ciat/>.

el monto de ingresos englobados en la PFE cayó en seis de ellos⁷) sino, en cambio, por un relativamente mayor impacto negativo sobre el nivel del producto de los respectivos países⁸.

Gráfico 5. Cambios recientes en el nivel de la Presión Fiscal Equivalente, países de América Latina y el Caribe, 2019-2021

(datos individuales, variaciones en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Los países fueron ordenados de menor a mayor de acuerdo con la variación acumulada (en puntos porcentuales del PIB) del nivel de la PFE entre 2019 y 2021. En este gráfico no se presentan los casos de Cuba y Venezuela, si bien las cifras correspondientes pueden consultarse en la base de datos actualizada de la PFE. En el primer caso, se destacan los cambios recientes en los ingresos tributarios, derivados de una reforma monetaria y una reducción en la alícuota del impuesto sobre las ventas: la PFE fue del 42,1% del PIB en 2019, descendió al 37,5% del PIB en 2020 (-4,6 puntos porcentuales interanuales) y luego cayó al 17,7% del producto en 2021 (en puntos porcentuales del PIB, -19,8 respecto de 2020 y -24,4 respecto de 2019). En el segundo caso, no existe información oficial disponible desde 2016.

7 Las dos excepciones fueron Argentina, con niveles de inflación muy elevados que se trasladaron a los ingresos impositivos, y Uruguay, que logró contener la merma recaudatoria durante gran parte de 2020, si bien en ambos casos la PFE, en términos reales, terminó acumulando una caída interanual moderada.

8 Este análisis, que evalúa el resultado interanual de la PFE diferenciando el comportamiento de sus componentes en términos nominales, sigue al que llevó a cabo la OCDE en relación con la carga tributaria de los mismos países de la región, en el marco de un proyecto estadístico regional desarrollado en simultáneo. Véase: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023), "Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023 (1990-2021)", Publicación de la OCDE, París; disponible en: <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.

El análisis del comportamiento de la relación PFE/PIB en 2021 permite introducir dos reflexiones adicionales. Por un lado, si se toman en cuenta las variaciones interanuales (con respecto a las cifras de 2020), se puede comprobar que en la mayoría (16) de los casos se registraron incrementos en dicha variable, lo que en varios de ellos significó una reversión de magnitud diversa de los descensos experimentados durante el año más afectado por la pandemia (gráfico 5). En ese sentido, contribuyeron, conjuntamente, la recuperación del nivel de actividad y de las importaciones, el repunte de los precios de las materias primas y la desactivación de medidas temporales de alivio fiscal como diferimientos o postergaciones en el pago de obligaciones tributarias. Los principales incrementos interanuales, en puntos porcentuales del PIB, se dieron en países como Belice (+5,0), Chile (+3,5), Perú (+3,5) y Brasil (+2,6).

Sin embargo, aquí también es necesario tener en cuenta el movimiento, a veces contrapuesto, de los ingresos fiscales que componen la PFE y del PIB corriente en cada caso en particular. Si bien en todos los países de ALC –excepto Bahamas⁹– los ingresos fiscales totales crecieron en 2021 en términos nominales, en ocho de ellos el nivel del PIB lo hizo en una mayor proporción, lo cual se tradujo en una reducción de la PFE (en porcentajes del PIB) respecto de las cifras alcanzadas en el año precedente. En puntos porcentuales del PIB, se destacan Guyana (-4,5), Uruguay (-1,7) y Barbados (-1,1) como los casos con mayores caídas interanuales en dicho indicador¹⁰.

Por otro lado, las cifras individuales de la PFE para los países de ALC en el último año disponible también pueden ser ponderadas en relación con los valores registrados en un año más “normal”, es decir, menos afectado por la excepcionalidad que representó la pandemia de COVID-19. Si se considera la situación en 2019, momento en que la PFE promedio regional alcanzó su máximo histórico, se puede verificar que el número de países que incrementaron su PFE asciende a 12 y que los que acusaron una merma en su valor son 13 (gráfico 5). Los casos con mayores caídas en el periodo más reciente (2019-2021) corresponden a países directamente perjudicados por la caída de

9 Este caso en particular fue el único de la región en el que la variación interanual en 2021 fue de signo negativo, tanto para los ingresos fiscales nominales que componen la PFE (-12%) como para el PIB corriente (13%), lo cual derivó en un leve incremento de 0,3 puntos porcentuales de la relación PFE/PIB.

10 Esto sin considerar el caso de Cuba, que, como quedó señalado, sufrió una extraordinaria reducción en el nivel de su PFE en 2021 como resultado de una reforma monetaria que alteró drásticamente la estructura tributaria del país.

los precios internacionales y la demanda mundial de productos básicos como hidrocarburos y minerales (desde Guyana hasta Ecuador, con un saldo de -6,4 a -2,0 puntos porcentuales del PIB, respectivamente). En el otro extremo, los países que acumularon mayores subas en la PFE entre 2019 y 2021, en puntos porcentuales del PIB, fueron Chile (+2,1) y Perú (+1,8), cuyos incrementos en 2021 superaron con creces el deterioro sufrido en 2020, y Antigua y Barbuda (+2,0) y El Salvador (+2,5), los cuales halaron dos años de incrementos consecutivos en el valor de su PFE.

2 Estructura de la Presión Fiscal Equivalente en los países de la región

Al igual que para el análisis en términos de niveles, la agregación de los países también permite identificar una serie de tendencias en cuanto a la estructura de la PFE por sus principales instrumentos o componentes.

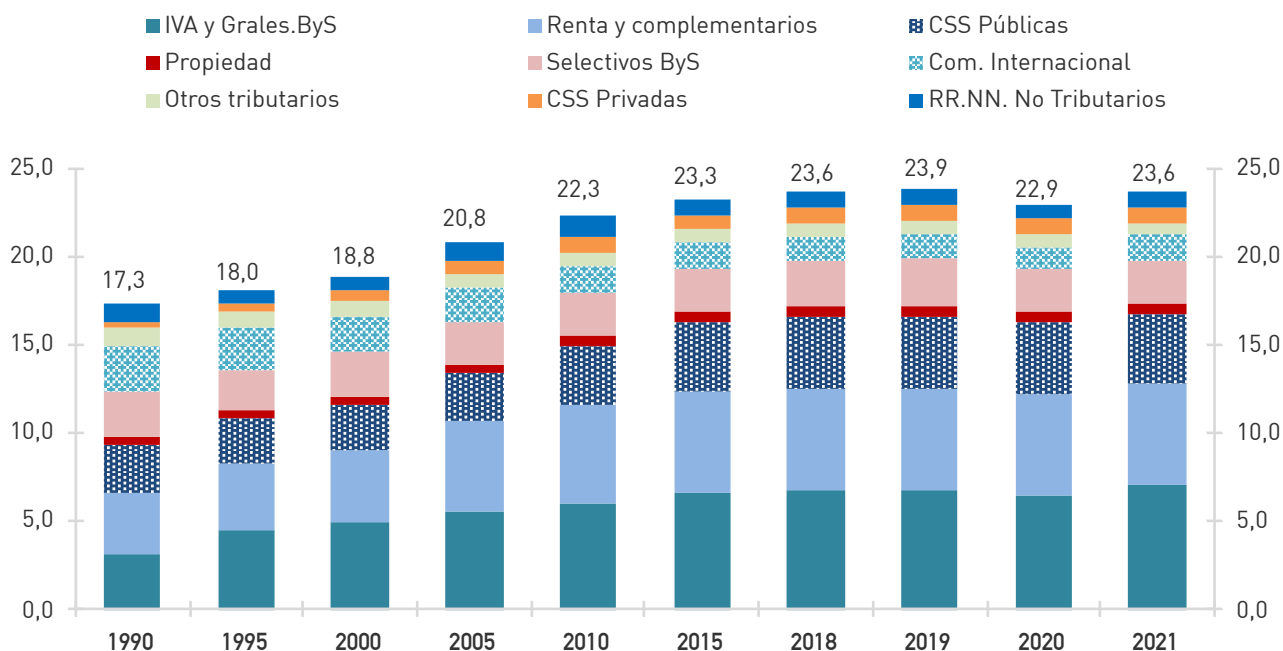
Si se consideran los promedios para 25 países de ALC, se puede apreciar que a lo largo de las últimas tres décadas la evolución de la PFE se sustentó en tres pilares fiscales¹¹ (gráfico 6). En primer lugar, la principal fuente de recaudación tributaria es el conjunto de impuestos generales sobre bienes y servicios, cuyo elemento más representativo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹². Con un aumento recaudatorio acelerado desde inicios de los años noventa (3,2% del PIB en 1990), su importancia relativa ha ido incrementándose gradualmente durante las dos últimas décadas hasta alcanzar un valor relativamente estabilizado de entre el 6,5 y el 7,0% del PIB (máximo histórico en 2021), con un crecimiento acumulado de 3,8 puntos porcentuales del PIB y una participación porcentual que ascendió desde el 18,3 hasta el 29,7% del total en el período analizado.

11 La definición de los “pilares fiscales” para la región de América Latina y el Caribe se asocia a aquellos tributos o conjuntos de tributos similares que poseen una base amplia de aplicación y han sido capaces de generar un monto significativo de ingresos tributarios de manera sostenida y estable durante las últimas dos décadas. Para mayor detalle, véase Barreix A. y J. Roca (2017), “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”, Revista de la CEPAL N.º 92. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>.

12 En general, este pilar fiscal se refiere, fundamentalmente, a los ingresos tributarios asociados al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, en algunos casos este componente incluye además otros impuestos generales sobre bienes y servicios, a saber: en Argentina abarca al IVA neto (gobierno central) y al Impuesto sobre Ingresos Brutos (provincial); en Brasil comprende el COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), el ICMS (estatal) y el ISS (municipal); en Colombia engloba al IVA neto (central) y al Impuesto de Industria y Comercio (municipal); en Costa Rica, el IVA neto (nacional) más el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Nicaragua, el IVA neto (nacional) y el Impuesto sobre Bienes y Servicios (municipal); en Paraguay, el IVA neto del gobierno central y la Patente de Comercio, Industrias, Profesiones y Oficios de los gobiernos municipales; en Uruguay, el IVA neto y el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS, entre 2001 y 2011) ambos del gobierno central. En los casos de Barbados y Guyana, el IVA reemplazó a un impuesto general sobre las ventas a partir de 1997 y 2007 respectivamente, por lo que se consideran en una serie conjunta los ingresos de ambos impuestos a lo largo del período 1990-2021.

Un segundo pilar fiscal en orden de importancia abarca el Impuesto sobre la Renta (ISR) y todas sus variantes complementarias¹³. Este rubro experimentó un fuerte desarrollo desde mediados de la década de 2000, apuntalado por el fortalecimiento de los ingresos de las empresas (especialmente las ligadas al sector exportador) y las familias, en un contexto regional de crecimiento económico acelerado. La recaudación promedio de este rubro, que era equivalente al 3,5% del PIB en 1990, acumuló un aumento de 2,3 puntos porcentuales hasta los años más recientes, y se mantuvo en un 5,8% del PIB en 2021, mostrando una notable resiliencia ante los efectos contractivos de la pandemia de COVID-19 y manteniendo un peso relativo de 24,4% de la PFE total promedio para la región.

Gráfico 6. Evolución de la estructura de la Presión Fiscal Equivalente, América Latina y el Caribe, 1990-2021
(promedio simple para 25 países, años seleccionados, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

13 En general, este pilar fiscal se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada al Impuesto sobre la Renta (ISR) (incluidas las tasas suplementarias a determinados sectores cuando existiesen), ya sea para personas físicas, personas jurídicas u otros rubros no clasificables (por ejemplo, anticipos retenidos en la fuente). En algunos casos este pilar también incluye otros tributos directos del gobierno central o subnacional, ya sea que recaigan sobre los ingresos de un sector en particular, tengan otra base de cálculo alternativa (activos), sean de carácter temporal y extraordinario y/o graven ganancias de capital o ingresos específicos no alcanzados por el ISR tradicional.

El tercer pilar fiscal de la región, siempre en orden de importancia, está constituido por las contribuciones para el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Esto se refiere, principalmente, a los esquemas públicos administrados por el Estado, los cuales, en promedio, aportan 3,9 puntos porcentuales del PIB (16,7% del total), una cifra algo menor al registro de los años más recientes, pero claramente superior a los valores observados hacia 1990 (2,6% del PIB y 15,1% de la PFE total). Todo ello sin contar uno de los elementos singulares que incorpora el cálculo de la PFE, a saber: las CSS a través de regímenes privados. Como se comentó más arriba, estos recursos, que en algunos países resultan muy significativos en términos de su cuantía, promediaron el 0,9% del PIB en los últimos años, inclusive en 2021 (+0,6 puntos porcentuales respecto de 1990), cuando representaron el 3,7% del total de los recursos. Por lo tanto, en conjunto, los recursos vinculados al financiamiento de la seguridad social, independientemente de la forma institucional –pública o privada– en la que estén organizados, engloban más del 20% de los recursos que conforman la PFE promedio para la región de ALC y han explicado una parte importante (2,0 puntos porcentuales del PIB) del crecimiento acumulado de dicha variable entre 1990 y 2021.

La estructura de la PFE en ALC se completa con un conjunto de instrumentos que merecen algunos comentarios. Además del IVA, algunos tributos sobre el consumo y la producción muestran una relevancia destacable, particularmente los impuestos selectivos sobre determinados bienes y servicios –incluidos aquellos que gravan las transacciones financieras–, cuya recaudación media, aun con oscilaciones, se ha mantenido en torno al 2,5% del PIB, cifra equivalente al 10,4% de la PFE total en 2021. Adicionalmente, también muestran cierta relevancia los tributos aplicados sobre el comercio internacional, cuyos recursos asociados han ido reduciéndose a lo largo de las últimas décadas, y han pasado de significar el 2,6% del producto en 1990 al 1,4% en 2021 (-1,1 puntos porcentuales), alcanzado una representatividad media de 6,0% sobre el total (gráfico 6).

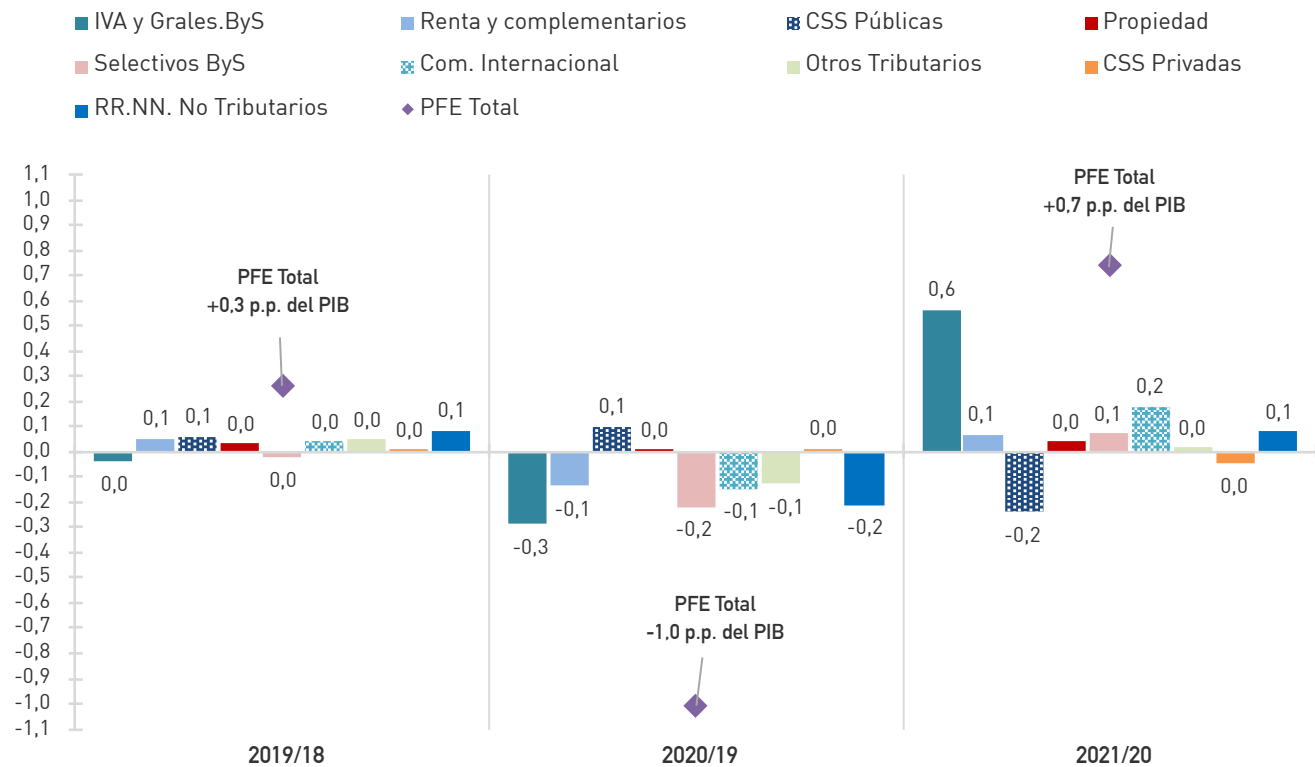
El otro componente que distingue a la PFE de otras formas de medición de los recursos fiscales movilizados en ALC viene dado por aquellos derivados de la variada gama de instrumentos no tributarios vinculados a la explotación de los recursos naturales. Aunque mayormente esto suele referirse a las industrias extractivas (hidrocarburos y minerales), también comprende ingresos fiscales provenientes de otras fuentes como, por ejemplo, las rentas por la operación del Canal Transoceánico en Panamá o aquellas asociadas a la generación de energía hidroeléctrica en Paraguay. Estos

recursos suelen mostrar una volatilidad relativamente mayor que el resto de los ingresos tributarios, por tener una mayor vinculación a la dinámica de los precios internacionales de los productos básicos de exportación. Ello resulta evidente al comprobar que los mismos alcanzaron un promedio regional del 0,8% del PIB y del 3,6% de la PFE total en 2021 (gráfico 6).

Finalmente, los impuestos sobre la propiedad muestran un pobre rendimiento recaudatorio a lo largo de todo el período bajo análisis, pues durante la última década se han mantenido en un promedio equivalente al 0,6% del PIB. Asimismo, en 2021 un conjunto restante de instrumentos muy variados, – como los impuestos sobre la nómina salarial, los regímenes simplificados (cuando no están integrados a un tributo en particular) y otros tributos no clasificables (de todos los niveles de gobierno)– aportaron, en promedio, para ALC, un monto equivalente al 0,7% del PIB, valor que han mantenido casi constante durante las últimas dos décadas (si bien ascendía al 1,2% del PIB en 1990).

Resulta interesante enfocar el análisis en los tres últimos años con cifras disponibles (2019-2021), específicamente en cuanto a las variaciones observadas en los principales instrumentos fiscales. Como se ha comentado, en 2019 la PFE promedio de la región tocó un valor máximo histórico equivalente al 23,9% del PIB, lo cual significó un leve incremento de, aproximadamente, 0,3 puntos porcentuales respecto del año anterior (gráfico 7). En ese resultado incidió la suba acotada de varios instrumentos, principalmente los recursos no tributarios provenientes de los sectores de recursos naturales, el impuesto sobre la renta, las CSS de regímenes públicos y el conjunto de otros ingresos tributarios. En suma, eso alcanzó para compensar las también limitadas reducciones interanuales (respecto de 2018) en los impuestos sobre bienes y servicios, tanto generales como selectivos.

Gráfico 7. Cambios recientes en los principales componentes de la Presión Fiscal Equivalente promedio de América Latina y el Caribe, 2019-2021
(promedio simple para 25 países, variaciones en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Los impactos recesivos de la pandemia de COVID-19 provocaron que la PFE media de la región descendiera en casi 1 punto porcentual, hasta el 22,9% del PIB. Este saldo interanual negativo proviene de la sumatoria de reducciones parciales del orden de 0,1 puntos porcentuales del producto en el impuesto sobre la renta, en los tributos sobre el comercio internacional y en otros gravámenes, junto con caídas de 0,3 puntos porcentuales del PIB en los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA) y de 0,2 puntos porcentuales en los impuestos selectivos –que acumularían dos años en baja– y en los instrumentos no tributarios de apropiación estatal de rentas provenientes de la explotación de recursos naturales y/o estratégicos. El incremento, por segundo año consecutivo, de las CSS públicas, así como las leves mejoras en las CSS privadas y en los impuestos sobre la propiedad, amortiguaron, pero no alcanzaron a compensar completamente, la sensible merma en el nivel promedio de la PFE en 2020.

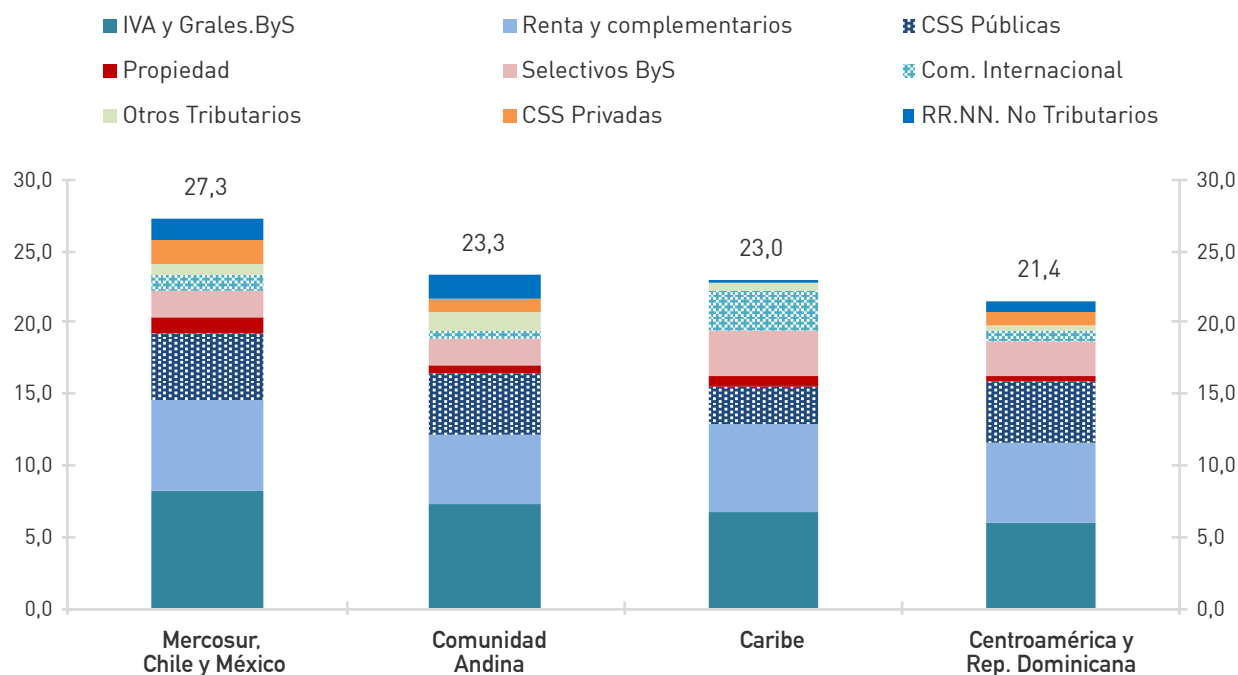
Finalmente, en 2021 se registró una recuperación parcial en la PFE promedio de la región (+0,7 puntos porcentuales del PIB), con un papel preponderante de los impuestos generales sobre bienes y servicios (+0,6 puntos porcentuales del PIB) y un aporte más discreto de los tributos sobre el comercio internacional, los impuestos selectivos, el impuesto sobre la renta y los ingresos no tributarios vinculados a los recursos naturales (gráfico 7). Todo ello estuvo favorecido por un contexto de fuerte repunte del nivel de actividad, del turismo y el comercio internacional y del precio de las materias primas. Los componentes que se movieron en dirección contraria fueron las CSS, públicas y privadas, lo cual estuvo más vinculado al efecto de una base de comparación elevada en años anteriores que a posibles reformas específicas en dichos instrumentos.

Más allá de las tendencias de mediano plazo a nivel regional y de los cambios observados en años más recientes, los datos disponibles permiten identificar grandes diferencias entre cuatro subregiones o grupos de países. La subregión que conforman los países del Mercosur, junto con Chile y México, es la que registró la mayor cifra de la PFE en 2021 (27,3% del PIB), en cuyo caso se advierte claramente la relevancia de los tres principales pilares fiscales (gráfico 8). En conjunto, el IVA y los impuestos generales sobre bienes y servicios, el ISR y los tributos complementarios, y las CSS (públicas y privadas) llegan a representar más del 77% del total de los recursos fiscales considerados. No obstante, este porcentaje también resulta elevado en las demás subregiones, como en la “Comunidad Andina” (75%), “Centroamérica –donde se incluye a Panamá para simplificar el gráfico– y República Dominicana” (79%) y el “Caribe” (68%).

Precisamente, es entre los países caribeños¹⁴ donde mayor representatividad tienen los impuestos selectivos sobre bienes y servicios (alcanzaron un promedio del 3,3% del PIB y el 14% del total en 2021), y los tributos sobre el comercio internacional (con un 2,7% del PIB y casi el 12% de la PFE total en el mismo año). En los países centroamericanos también son relevantes los impuestos selectivos (2,4% del PIB y 11% del total). Los recursos no tributarios asociados a la explotación de recursos naturales son más notables en términos de su cuantía relativa en las subregiones de la “Comunidad Andina” (1,6% del PIB y cerca de 7% del total) y de “Mercosur, Chile y México” (1,5% del PIB y 6% de su PFE), y también es en este último grupo de países donde los impuestos sobre la propiedad alcanzan, en promedio, el mayor nivel recaudatorio de la región (alrededor del 1,0% del PIB y algo menos del 4% de la PFE total en 2021).

14 Cabe remarcar que en algunos de estos países el IVA es de introducción relativamente reciente; tal es el caso, por ejemplo, de Belice (2006), Guyana y Antigua y Barbuda (2007), Santa Lucía (2012) y Bahamas (2014).

Gráfico 8. Estructura de la Presión Fiscal Equivalente por subregiones de América Latina y el Caribe, 2021
(promedios simples, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Los países del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (y a este grupo se añaden Chile y México). Los países del Caribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Los de la Comunidad Andina son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Los de Centroamérica son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, a los que se agregan Panamá y República Dominicana.

A nivel individual de los países considerados resalta la elevada heterogeneidad, si bien, a grandes rasgos, se mantienen las principales tendencias identificadas a nivel regional (gráfico 9). Por ejemplo, el pilar fiscal representado por los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA y otros similares) constituye la principal fuente de recursos fiscales en 14 de los 25 países relevados, entre los que se destacan por su recaudación acumulada en 2021 los casos de Brasil¹⁵ (12,3% del PIB), Argentina¹⁶ (10,9%), El Salvador (9,7%) y Chile (9,5%), con cifras que superan el promedio regional e incluso de la mayoría de los países desarrollados miembros de la OCDE¹⁷. En varios de estos países, aun con una recaudación más acotada, el peso relativo de estos recursos es muy significativo, como puede

15 Esto incluye los impuestos COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), ICMS (estatal) e ISS (municipal).

16 Considerando tanto el IVA (nacional) y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (provincial).

17 Según surge de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias (<https://stats.oecd.org/>).

comprobarse en 2021 para Antigua y Barbuda, Bahamas y Guatemala, donde este componente alcanza alrededor del 40% de los recursos de la PFE total¹⁸.

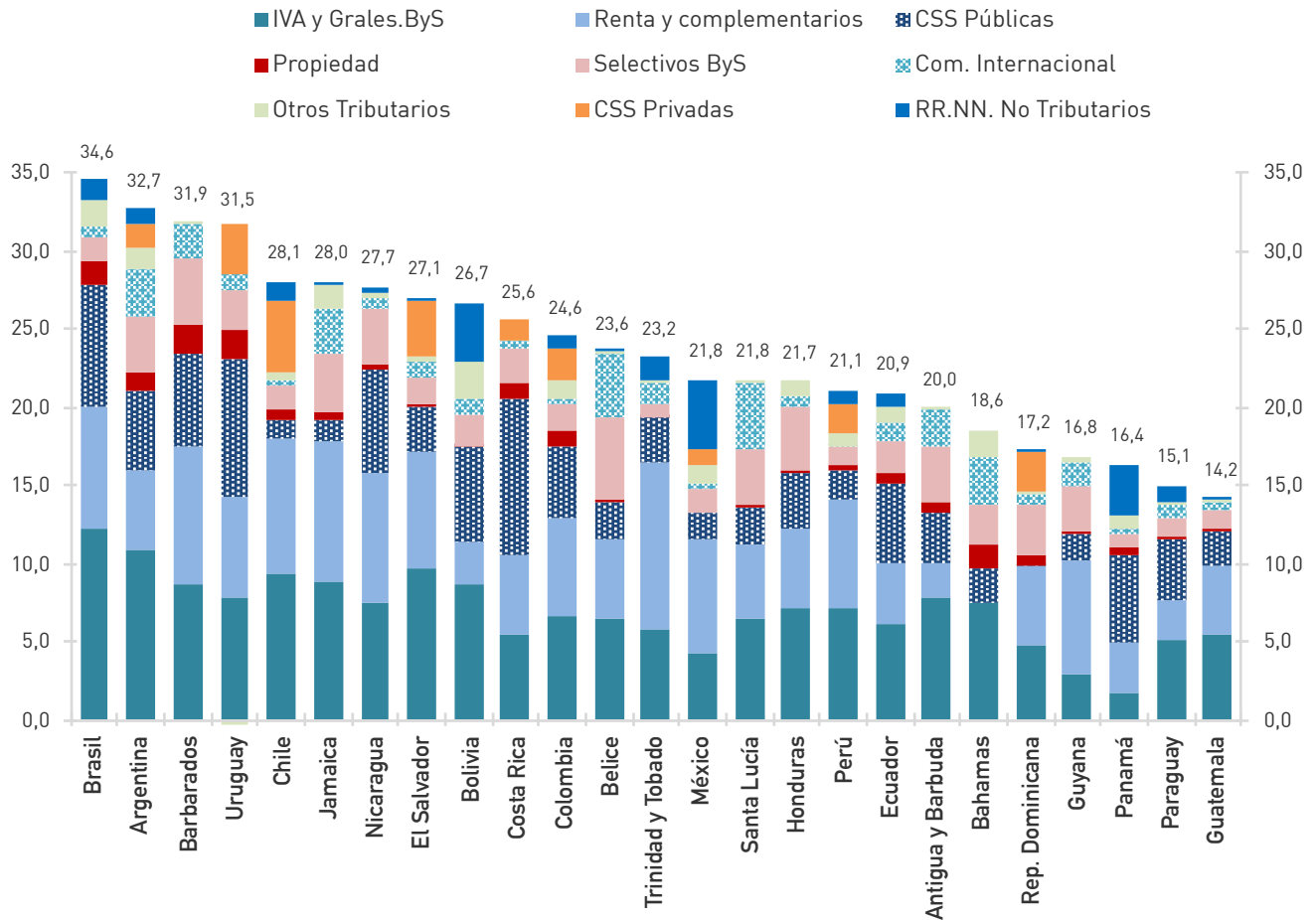
En ocho de los once países restantes, la mayor parte de la PFE se explica por el segundo pilar fiscal regional, conformado por el ISR y sus tributos complementarios, en cuyo caso sobresalen Trinidad y Tobago (10,8% del PIB), Jamaica (9,0%), Barbados (8,8%), Chile (8,5%) y Nicaragua (8,3%). Sin embargo, en términos relativos, este conjunto de tributos también muestra una gran relevancia en países como Guyana (7,4% del PIB), donde aporta casi el 44% de la PFE total, o también México y Perú, donde su recaudación equivale al 7,2% y 7,0% del PIB, respectivamente, y representa un tercio de la PFE total en ambos casos.

En cambio, en tres países de la región la principal fuente de movilización de recursos está constituida por los diferentes esquemas de financiamiento de la seguridad social (gráfico 9). Si se consideran las contribuciones a regímenes públicos (CSS públicas), en 2021 destacan los casos de Costa Rica (9,9% del PIB, que representan el 39% de la PFE total), Panamá (5,6% del PIB y 34% del total) y Uruguay (8,9% del producto y 28% del total)¹⁹. Además, al agregar el componente de regímenes privados (CSS privadas), los recursos vinculados al financiamiento de la seguridad social en el caso uruguayo se incrementan en un monto equivalente al 3,2% del PIB, lo que lleva el peso relativo total de los mismos hasta el 38% de la PFE. Algo similar sucede en Costa Rica, donde se deberían adicionar recursos por una suma cercana al 1,2% del PIB. Sin embargo, las CSS privadas, para el año más reciente, muestran una importancia aún más significativa también en otros países, tales como Chile (4,6% del PIB y 16% de la PFE total), El Salvador (3,6% del PIB y 13% del total) y República Dominicana (2,6% del PIB y 15% de la PFE).

18 En los dos primeros casos, el gran peso relativo del IVA está estrechamente vinculado a la debilidad de los pilares fiscales tradicionales: en Antigua y Barbuda, el ISR se aplica solamente sobre personas jurídicas, mientras que en Bahamas no existe tal impuesto, siendo también limitada –en ambos casos– la recaudación vinculada al financiamiento de los respectivos esquemas nacionales de seguridad social.

19 Estos recursos también son muy relevantes en casos como el de Brasil (7,7% del PIB en 2021), país que posee la particularidad de incluir las contribuciones a la seguridad social (CSS) del gobierno federal y de gobiernos subnacionales (estados y municipios).

Gráfico 9. Estructura de la Presión Fiscal Equivalente, países de América Latina y el Caribe, 2021
(datos individuales, en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Los países fueron ordenados de mayor a menor de acuerdo con el nivel total de la PFE en 2021. En este gráfico no se presentan los casos de Cuba y Venezuela, si bien pueden consultarse en la base de datos de la PFE. Desde 2016 hasta la fecha no hay datos disponibles para el segundo caso, mientras que en el primero de ellos la introducción de una reforma monetaria y una rebaja de la alícuota del impuesto sobre las ventas (que llevó su recaudación del 15,5% al 1,9% del PIB entre 2020 y 2021) produjeron cambios extraordinarios en el nivel y la estructura de los ingresos tributarios que distorsionarían el análisis de las tendencias regionales.

En cuanto al resto de los componentes de la PFE, también resulta evidente la diversidad de casos. En efecto, si bien es posible identificar un conjunto de impuestos selectivos sobre bienes y servicios específicos en todos los países bajo análisis, la recaudación asociada a estos tributos, así como su peso relativo en el total de los recursos de la PFE, es muy diferente entre los mismos. En general, se advierte el contraste entre países del “Caribe”, como Belize o Barbados, con ingresos en 2021

equivalentes al 5,1% y 4,2% del PIB y al 22% y 13% de su PFE total, respectivamente, frente a otros como, por ejemplo, Chile (1,5% del producto) o Perú (1,1% del PIB) donde el aporte es menos del 5% del total (gráfico 9). En cambio, la relevancia de los tributos sobre el comercio internacional está más acotada en algunos casos particulares que sobresalen del resto, lo que comprende la mayoría de los países caribeños (especialmente Santa Lucía y Belice, ambos con una recaudación del 4,3% y el 4,1% del PIB en 2021, respectivamente) e incluso Argentina (3,1% del PIB en el último año y 10% del total).

Asimismo, merece destacarse la heterogeneidad regional en materia de ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales estratégicos. Esta fuente de recursos fiscales, que contiene información para 17 de los 25 países relevados, resulta muy significativa en tres casos en particular: en Panamá, donde los ingresos asociados a la operación del Canal Transoceánico alcanzan los 3,3 puntos porcentuales del producto (20% de la PFE en 2021); en México, donde los ingresos por hidrocarburos (distintos a los captados a través de tributos tradicionales) llegaron en 2021 a representar el 4,4% del PIB y el 20% del total; en Bolivia, cuyos ingresos por regalías y otros instrumentos no tributarios aplicados sobre hidrocarburos y minerales aportaron el 3,7% del PIB y el 14% de la PFE total en el último año relevado.

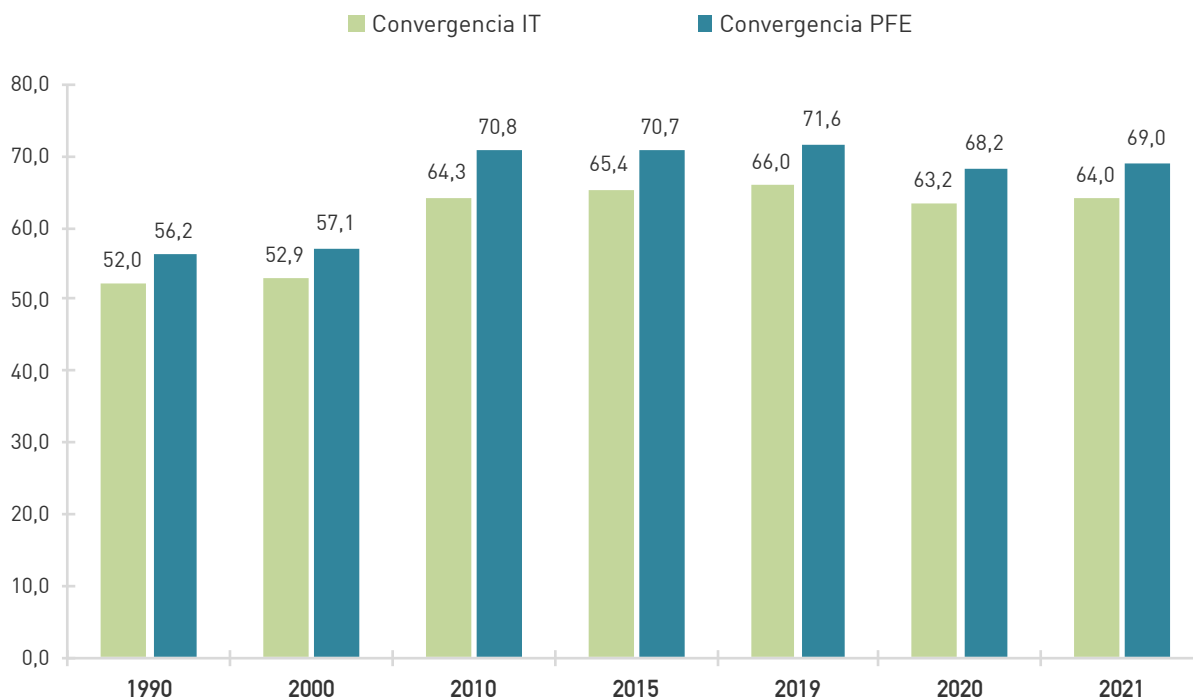
Por último, los impuestos sobre la propiedad exhiben un rendimiento recaudatorio aceptable en algunos pocos casos puntuales y muy limitado en la mayoría de los países. Barbados (2,0% del PIB en 2021), Uruguay (1,9%), Brasil (1,6%), Bahamas (1,5%) y Argentina (1,3% del producto) destacan sobre el resto en términos cuantitativos, si bien en ninguno de los casos la representatividad de este conjunto de tributos alcanza el 10% de la PFE total (gráfico 9). De manera similar, el componente remanente de “Otros tributarios”, cuyo peso relativo está directamente vinculado con la dificultad práctica para clasificar determinados gravámenes específicos, solo resulta significativo en algunos países, como Bolivia (2,4% del PIB y 9% de la PFE total), Bahamas (1,9% y 10%), Brasil (1,6% y 5%) y Jamaica (1,5% y 5%), entre otros.

3 Convergencia de la Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe y los ingresos tributarios en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

A fin de ponderar la evolución de los ingresos fiscales en ALC durante las últimas tres décadas, se ha calculado un indicador de convergencia relativa como porcentaje de la recaudación tributaria total –incluyendo las CSS públicas– (IT) de los 38 países de la OCDE (ambos en promedios simples y en términos del PIB correspondiente). Así, puede comprobarse (gráfico 10) que, partiendo de un valor inicial de 52,0% (si se consideran exclusivamente los ingresos tributarios de ALC) y de 56,2% (si se utiliza la PFE para la comparación con la media simple de la OCDE), dicho indicador se mantuvo casi inalterado en la década de 1990, subió fuertemente en los años 2000, y ralentizó su crecimiento y se estancó durante la década pasada, aunque en 2019 alcanzó valores máximos históricos del 66,0% y el 71,6%, según la variable de referencia considerada. En este resultado, que puede encontrar varias explicaciones, han incidido el contexto internacional adverso, la incapacidad de avanzar en reformas tributarias estructurales y la reducción de la demanda de los recursos naturales de la región, lo cual afectaría tanto a los ingresos tributarios como no tributarios asociados a los sectores extractivos.

Con la irrupción de la pandemia de COVID-19, los efectos negativos asociados a esta habrían impactado con mayor intensidad, en promedio, sobre los ingresos fiscales de los países de la región. Lo anterior queda en evidencia con la reducción del indicador de convergencia para el promedio de ALC, el cual llegó al 63,2% (IT) y al 68,2% (PFE) de la carga tributaria total promedio de la OCDE al finalizar 2020 (una caída relativa del 5% respecto de 2019), con un leve repunte durante 2021. De cualquier manera, a lo largo del período analizado la convergencia entre cifras promedio (simple), considerando la PFE para ALC y los IT para la OCDE, acumuló un incremento de casi 13 puntos porcentuales (+23%), y en el último año llegó a un nivel del 69,0% en términos relativos.

Gráfico 10. Convergencia de recursos fiscales (nivel) entre América Latina y el Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1990-2021
(promedios simples, años seleccionados, en porcentajes de la recaudación tributaria (IT) promedio de los países de la OCDE)



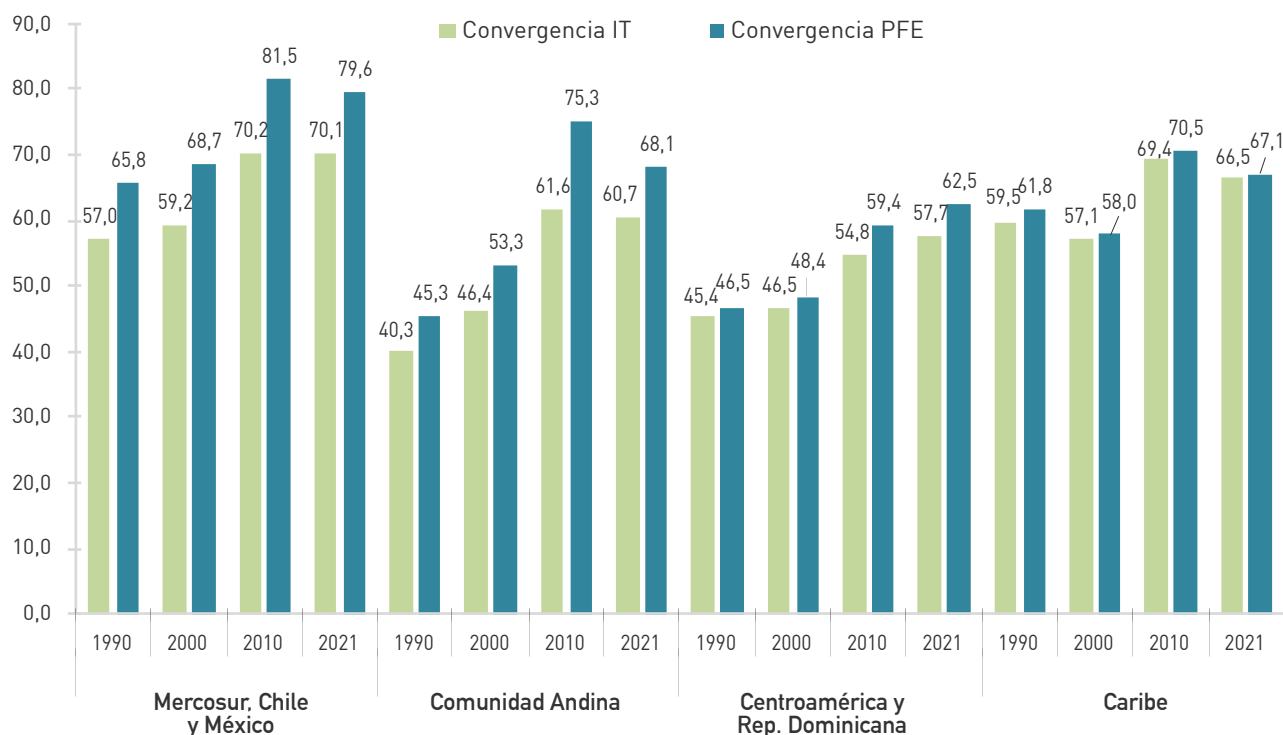
Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para el año 2021, al 31 de mayo de 2023).

De manera esperable, las diferencias de niveles de recursos entre subregiones de ALC se traducen en una posición actual desigual y en una evolución despereja de los indicadores de convergencia respecto de los valores medios registrados en los países de la OCDE (gráfico 11). En 1990, las subregiones de “Mercosur, Chile y México” y del “Caribe”, por un lado, mostraban cifras en torno al 60-65% de convergencia, lo cual dejaba clara la brecha existente con las otras dos subregiones consideradas (tomando la PFE, el 45,3% para la “Comunidad Andina” y el 46,5% para “Centroamérica, Panamá y República Dominicana”). En cuanto a la evolución en el período analizado, esta última subregión es la que muestra un crecimiento más lento y acotado, aunque sostenido y estable, hasta los años más recientes (en 2021 llegó al 57,7% si se toman los IT y a 62,5% en relación con la PFE). Esto, de alguna manera, pone de manifiesto las dificultades de los países de este grupo para fortalecer sus ingresos fiscales, aún en contextos favorables como el experimentado durante la primera década del siglo.

Lo anterior contrasta con lo observado en el resto de las subregiones de ALC, las cuales muestran un pico máximo en 2010 en cuanto a su convergencia con los IT promedio de la OCDE, con un declive unánime en la década más reciente, aunque con importantes diferencias cuantitativas entre dichos IT. Por un lado, los países de “Mercosur, Chile y México” alcanzaron un nivel de convergencia del 81,5% en 2010, el cual descendió levemente hasta el 79,6% en 2021. Como se puede deducir, la brecha de convergencia entre el indicador que toma como referencia los IT de los países frente al que considera la PFE (con sus elementos adicionales) pone de relieve la gran incidencia que han tenido los ingresos no tributarios provenientes de la explotación de los recursos naturales –fundamentalmente, hidrocarburos y minerales– en las cuentas fiscales de los países de esta subregión en los años de bonanza de los precios internacionales de dichos productos.

Gráfico 11. Convergencia de recursos fiscales (nivel) entre subregiones de América Latina y el Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1990-2021

(promedios simples, años seleccionados, en porcentajes de la recaudación tributaria (IT) promedio de los países de la OCDE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para el año 2021, al 31 de mayo de 2023).

Nota: Los países del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (y a este grupo se añaden Chile y México). Los países del Caribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Los de la Comunidad Andina son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Los de Centroamérica son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (a los que se agrega República Dominicana).

Este fenómeno, de acuerdo con el cual el desempeño fiscal de los países muestra una elevada dependencia del comportamiento de los mercados internacionales de productos básicos, se puede comprobar con mayor claridad en los resultados obtenidos en los países de la “Comunidad Andina”, dado el acelerado crecimiento de los indicadores de convergencia vinculados a la PFE entre 2000 y 2010 (del 53,3% al 75,3%), así como la fuerte caída acumulada en la última década y hasta 2021 (68,1%). En cambio, si se toman en cuenta solo los IT totales de cada uno de estos países, se confirma la notable, aunque algo más acotada, mejora hasta 2010 (del 46,4% al 61,6%), pero se relativiza casi completamente la merma durante el período más reciente (del 61,6% al 60,7%), lo cual deja en evidencia, en cierta medida, una mayor resiliencia de las bases tributarias tradicionales más consolidadas (gráfico 11). No obstante, para todo el período, los países andinos son los que muestran, en promedio, un mayor avance relativo en materia de convergencia regional cuando se considera la PFE como variable de comparación con la carga tributaria promedio de la OCDE.

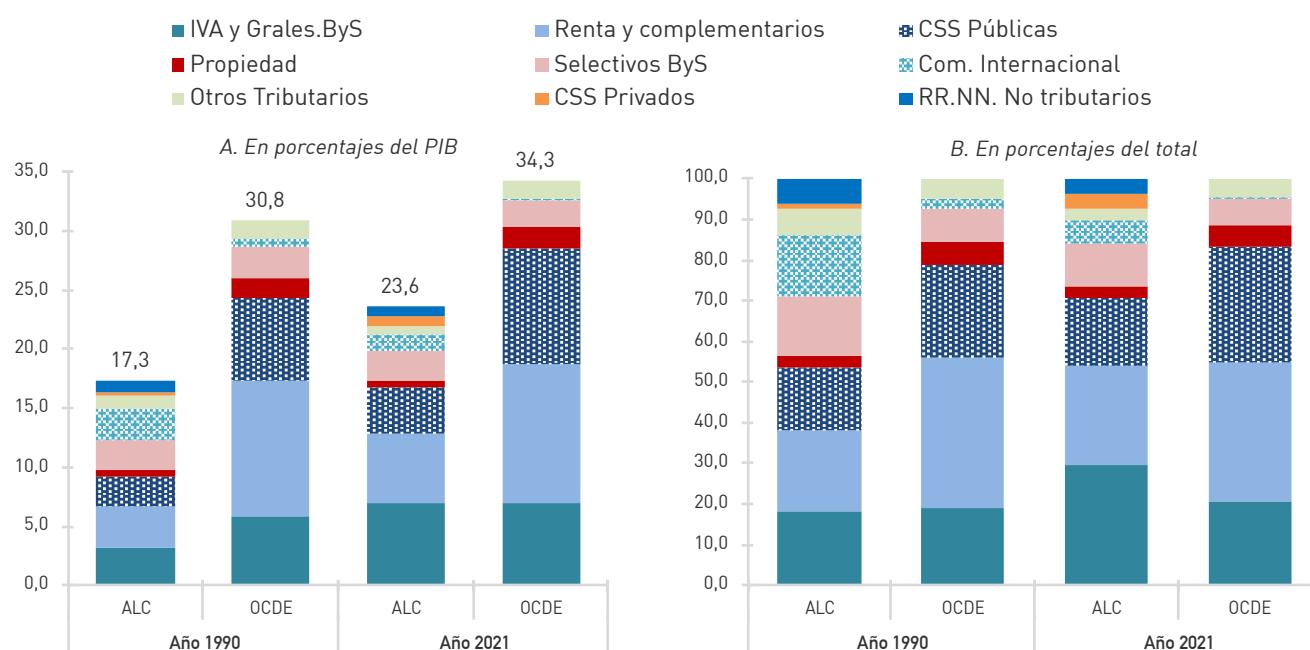
La subregión del “Caribe” exhibe algunas particularidades que merecen ser señaladas. Este grupo es el único donde la convergencia regional con la OCDE muestra una caída entre 1990 y 2000 (atribuible a una merma en la recaudación tributaria en contraposición al contexto regional de ALC), aunque esto luego se revierte con un claro crecimiento durante la década siguiente, debido a la bonanza del precio de las materias primas a nivel internacional (en 2010 la convergencia con la OCDE fue del 70,5% y el 69,4%, según se consideren los IT o la PFE de la subregión). A diferencia de lo observado en otras subregiones, dicha mejora fue capturada a través de instrumentos tributarios –sobre todo, de los impuestos sobre la renta empresarial y sus variantes–, por lo que no se advierte una brecha significativa en ambos indicadores de convergencia (IT y PFE) para el período analizado. Finalmente, también se comprueba una caída moderada de estos indicadores entre 2010 y 2021 (66,5% y 67,1%, respectivamente), en línea con las tendencias a nivel regional (gráfico 11).

En lo que respecta a las estructuras tributarias entre ALC y la OCDE, como se ha adelantado, pueden identificarse algunos avances junto con el mantenimiento de brechas más complejas de cerrar en el corto plazo. El aumento de la PFE entre 1990 y 2021 (de 6,3 puntos porcentuales del PIB) y el consecuente acercamiento hacia las cifras medias observadas en los países de la OCDE se han dado a partir del fortalecimiento de los tres pilares fundamentales de los sistemas tributarios de la región, que crecieron en una proporción que alcanzó a compensar holgadamente la disminución experimentada, a lo largo del período, en los tributos al comercio internacional y otros más específicos (gráfico 12,

panel A). Estas tendencias no solo modificaron los niveles recaudatorios totales, sino también la composición interna y el peso relativo de dichos recursos. En los países de la OCDE, en cambio, el incremento en la carga tributaria total fue más equilibrado entre los instrumentos disponibles, a partir de variaciones menos pronunciadas, lo que se tradujo en una relativa estabilidad de la estructura tributaria (gráfico 12, panel B).

Gráfico 12. Estructuras comparadas entre la Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe y los ingresos tributarios en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1990-2021

(promedios simples, en porcentajes del PIB y del total recaudado)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para el año 2021, al 31 de mayo de 2023).

Sin embargo, dado que el punto de partida (1990) por instrumento fue diferente en cada caso, la convergencia por tipo de impuesto hacia la situación actual (2021) también lo ha sido. El acercamiento más evidente en términos absolutos se dio en los impuestos generales sobre bienes y servicios, donde la recaudación promedio para ALC y la OCDE²⁰ resulta prácticamente la misma en el año más reciente (un 7,0% del PIB), aunque dicho componente muestre un diferente peso relativo dentro del total de recursos fiscales en cada grupo (29,7% en ALC vs. 20,4% en la OCDE).

²⁰ Así sucede en países de ALC como Argentina o Brasil, los impuestos generales sobre bienes y servicios no solo incluyen tributos como el IVA, sino que, de manera complementaria o alternativa, abarcan impuestos sobre las ventas finales del gobierno central o de niveles inferiores de gobierno (como en los Estados Unidos, por ejemplo).

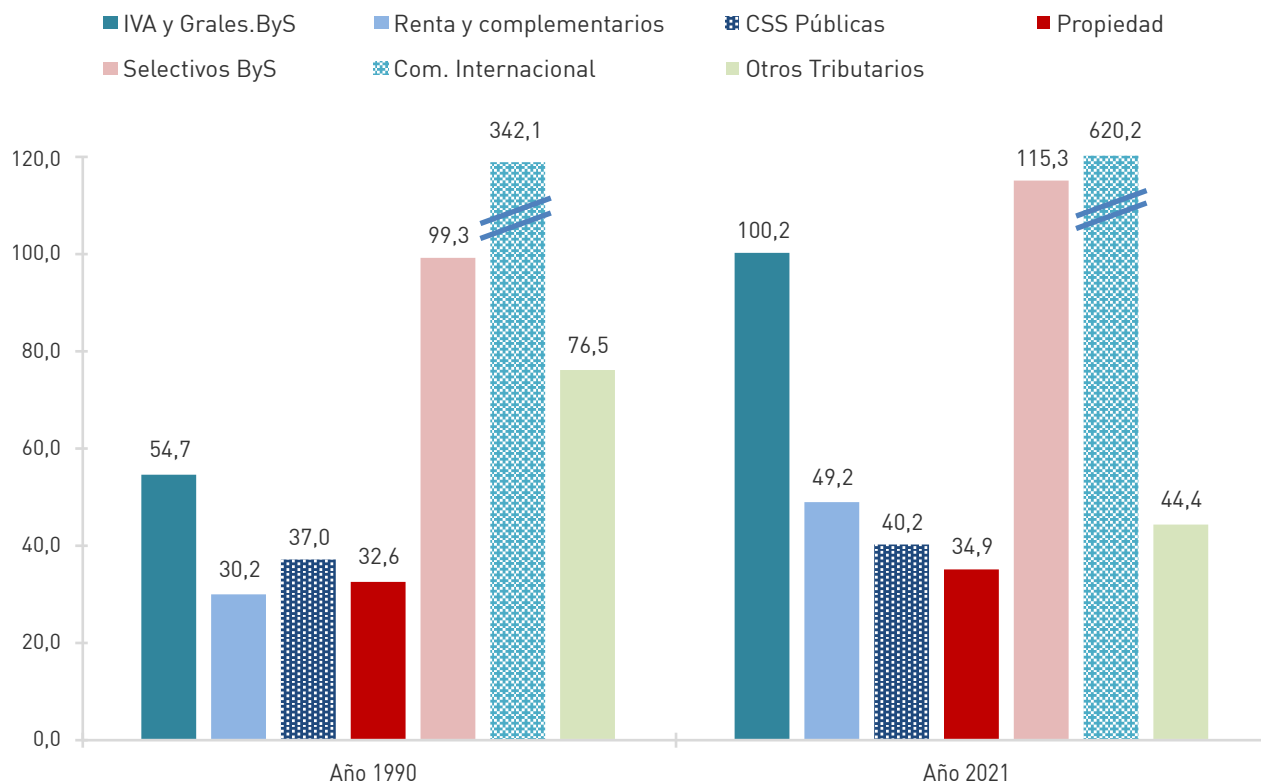
En las CSS, las diferencias son más significativas entre regiones y, a su vez, la convergencia ha sido más acotada. En la OCDE se recauda, en promedio, el 9,8% del PIB (28,6% del total), mientras que en ALC los recursos de este tipo alcanzaron una media del 3,9% en 2021 (gráfico 12). El impuesto sobre la renta –y sus complementarios– constituye otro elemento de contraste entre ambos conglomerados de países: en 2021 se mantenía una visible brecha en términos relativos (24,4% en ALC vs. 34,2% en la OCDE, respecto del total) y absolutos (5,8% en ALC vs. 11,7% en la OCDE, en porcentajes del PIB).

Para visualizar de manera más clara las diferencias relativas entre las estructuras tributarias de ALC y de la OCDE, también puede calcularse un indicador de convergencia por instrumento (se excluyen del análisis los componentes adicionales de la PFE, es decir, las CSS privadas y los ingresos no tributarios por recursos naturales), que presenta la relación porcentual entre las cifras de ingresos fiscales por tipo de impuesto para el promedio de ALC y los de los países miembros de la OCDE.

De esta manera se comprueba lo señalado para el caso de los impuestos generales sobre bienes y servicios, cuyo indicador de convergencia (para ALC y en relación con la OCDE) pasó del 54,7% en 1990 al 100,2% en 2021 (gráfico 13). Otros dos componentes de la tributación indirecta no solo han alcanzado los valores medios de recaudación de la OCDE en 2021, sino que los han superado ampliamente: los ingresos promedio por impuestos selectivos en ALC son un 15% mayores en la actualidad (en 1990 eran equivalentes), mientras que los vinculados a los gravámenes sobre el comercio internacional representan más de seis veces (620%) lo recaudado en los países desarrollados (en 1990 ya representaban más del 342% del valor medio para los países de la OCDE). En este último caso la diferencia se explica no por un aumento de estos recursos (de hecho, han reducido su cuantía a lo largo de las décadas pasadas), sino por la virtual desaparición de estos instrumentos en las estructuras tributarias de los países desarrollados, cuando los mismos aún continúan siendo una importante fuente de ingresos en varios países de ALC.

Gráfico 13. Convergencia de la estructura relativa de la Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe y los ingresos tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1990-2021

(promedios simples, en porcentajes de la recaudación tributaria (IT) promedio de los países de la OCDE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para 2021, al 31 de mayo de 2023).

En cambio, el resto de los instrumentos tributarios de ALC aún muestra un desempeño recaudatorio muy alejado de las cifras promedio para la OCDE. Una de las principales brechas se observa en las contribuciones a la seguridad social: en efecto, al considerar solo aquellas vinculadas a esquemas públicos, se puede apreciar que en 2021 el promedio de ALC representó apenas el 40,2% del valor promedio de la OCDE (era el 37,0% en 1990)²¹. Aquí las razones son múltiples y escapan a los objetivos de este análisis. En general, tienen relación con el alcance desigual y la organización financiera de los diversos esquemas de seguridad social. Si bien se han logrado avances muy significativos en la

21 Aunque la situación mejoraría marginalmente al agregar las CSS privadas en ALC, el indicador de convergencia solo llegaría al 49,1% de la carga tributaria total promedio para la OCDE.

región durante la última década, la ampliación de la cobertura en economías con elevada informalidad ha requerido asegurar su financiamiento a partir de una masa de ingresos fiscales generales y no estrictamente mediante la aplicación de contribuciones obligatorias²².

Una segunda brecha persistente entre las estructuras tributarias de ALC y la OCDE, aunque de menor magnitud absoluta, está vinculada al peso relativo de los impuestos sobre la propiedad. En la recaudación asociada a estos instrumentos en los países de la región también se observa cierto estancamiento, el cual ya podría considerarse de carácter estructural, con valores promedio que equivalen, al menos hasta 2021, a poco más de la tercera parte (34,9%) de lo ingresado en la OCDE (gráfico 13). Más allá de las particularidades y de la variada gama de tributos presentes a nivel de los países, destaca la debilidad del impuesto predial o sobre la propiedad inmueble, el cual, no obstante, constituye la principal fuente de recursos propios de los gobiernos subnacionales en la mayor parte de los países de la región de ALC.

Por último, el otro elemento de disparidad entre ALC y la OCDE se relaciona con el impuesto sobre la renta y sus complementarios. La convergencia promedio respecto de este instrumento pasó del 30,2% en 1990 al 49,2% en 2021 (es decir, en promedio, ALC recauda menos de la mitad que la OCDE), lo cual ha sido resultado de las reformas introducidas en la mayoría de los países durante las dos últimas décadas. Sin embargo, es claro que las mismas, enfocadas en ampliar la base del tributo, eliminar exenciones e incrementar las alícuotas legales para obtener una mayor progresividad, no han sido suficientes y aún queda un margen considerable para avanzar en su fortalecimiento como fuente primaria de recursos fiscales.

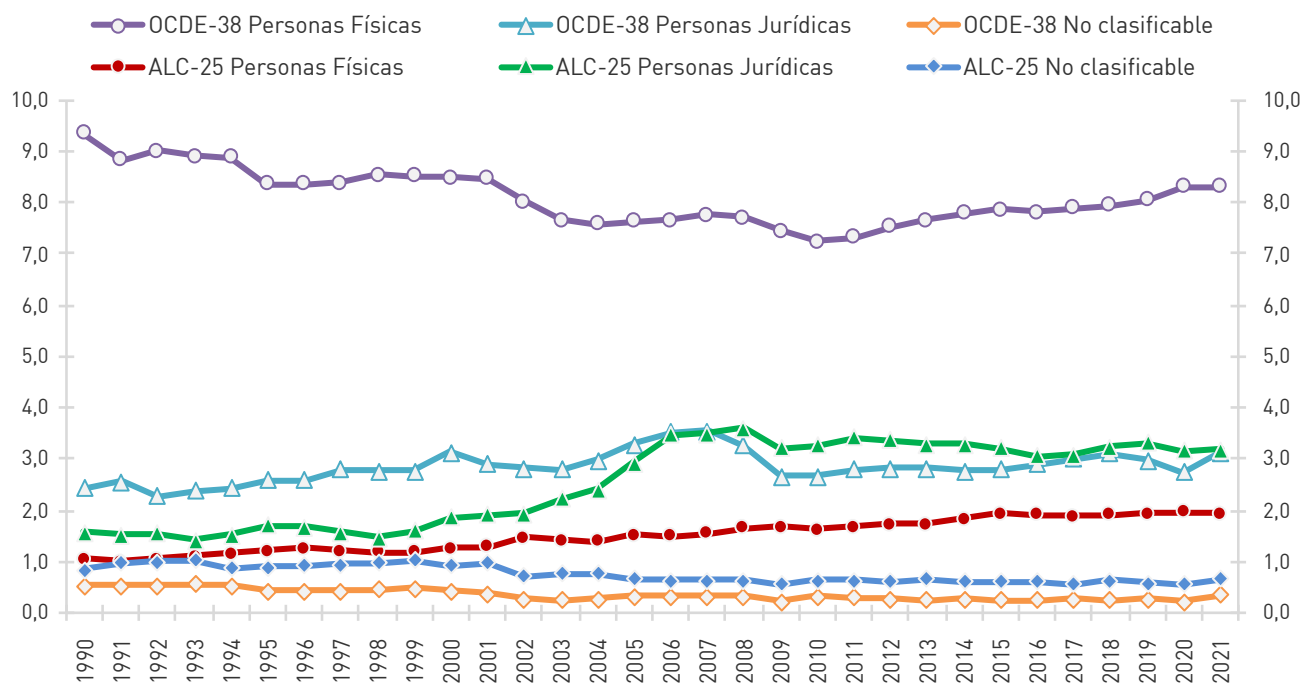
Un análisis más profundo permite comprobar que, en realidad, la lenta convergencia hacia los valores medios de la OCDE se explica fundamentalmente por el bajo rendimiento relativo que muestra la recaudación proveniente de personas físicas, no así de personas jurídicas (gráfico 14). En los países de ALC la magnitud de los ingresos aportados por estas últimas en relación con este gravamen es, en promedio, mayor a la que se registra en los países desarrollados en la actualidad.

22 Para un análisis exhaustivo, véase: Arenas de Mesa, A. (2019), “Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina”. Libros de la CEPAL N.º 159. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/1/S1900521_es.pdf.

Si bien en los años noventa existía una brecha significativa, a lo largo del período se observa que el aporte de las personas jurídicas (empresas o sociedades) en ALC creció rápidamente entre 2002 y 2007, convergiendo hacia el nivel promedio de la OCDE y superándolo a partir de 2008 (en lo que tuvo su incidencia concreta la crisis financiera internacional de dicho año). Durante la pasada década el promedio para ALC se mantuvo por encima del de los países de la OCDE, con un acercamiento en el último año relevado: en 2021 la OCDE recaudó el 3,1% del PIB y ALC, el 3,2%, mientras que en 1990 la recaudación de este tributo era equivalente al 2,4% y al 1,6% del PIB, respectivamente, lo que implica una mejora del 28% (0,7 puntos porcentuales) en el primer caso, y del 103% (1,6 puntos porcentuales) en el segundo. La convergencia entre ALC y la OCDE, en este caso, pasó del 63,9% en 1990 al 101,6% en 2021, y llegado a un valor máximo del 122,2% en 2010-2011. Sin embargo, la diferencia actual se percibe en la proporción que esos niveles de recursos representan en la recaudación total del impuesto sobre la renta; en la OCDE llega al 26,5% y en ALC alcanza el 55,1% del total.

Gráfico 14. Recaudación del impuesto sobre la renta (y complementarios) en América Latina y el Caribe y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1990-2021

(promedios simples, en porcentajes del PIB)



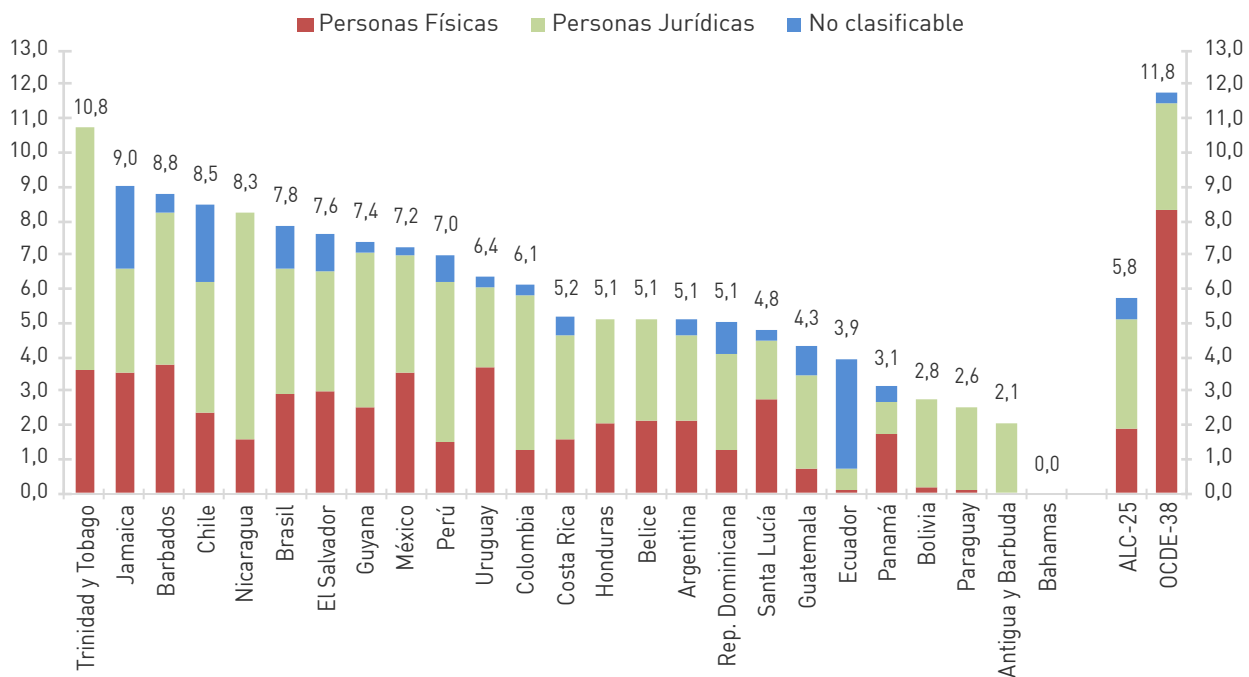
Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023) y OECD.Stats (datos preliminares para 2021, al 31 de mayo de 2023).

En cambio, la recaudación media de los tributos que recaen sobre los ingresos de los individuos equivale a menos de la cuarta parte del promedio calculado para la OCDE en el último año disponible (1,9% y 8,3% del PIB, respectivamente, con una baja convergencia del 23,3%). Dado que en 1990 dichas cifras ascendían al 1,1% del PIB para ALC y al 9,3% del producto para la OCDE (el indicador de convergencia se ubicaba en un 11,3%), esto implicaría un incremento del 84% (+0,9 puntos porcentuales) en ALC y una merma del 11% (-1,0 puntos porcentuales) en la OCDE en el período 1990-2021 (gráfico 14). Presumiblemente, la participación porcentual de estos contribuyentes en los recursos totales captados a través de este impuesto resulta distinta entre ambos grupos de países en 2021: es del 33,5% del total en ALC y del 70,5% en la OCDE²³.

Esta notable diferencia tiene implicaciones no solo en términos recaudatorios, sino también distributivos, para los sistemas tributarios de la región. En la mayoría de los casos, el tributo termina recayendo exclusivamente sobre un conjunto acotado de individuos de ingresos elevados que se desempeñan en el sector formal de la economía, y gran parte de la población queda fuera del ámbito del mismo²⁴. En general, su recaudación está afectada por una serie de factores estructurales, como el reducido nivel de PIB per cápita y la elevada informalidad, así como por otros referidos al diseño técnico del gravamen como, por ejemplo, la existencia de exenciones y concesiones fiscales elevadas, el tratamiento diferencial de las rentas de capital y el bajo nivel de las alícuotas legales máximas²⁵. Todos esos factores hacen que la estructura del impuesto sobre la renta esté sesgada hacia las personas jurídicas (o sociedades) en la gran mayoría de los países de ALC (gráfico 15).

-
- 23 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere que la informalidad en ALC alcanzaría al 53,1% de los trabajadores de la región. La recaudación para los países de ALC y de la OCDE se completa con un componente no clasificable, el cual se ha venido reduciendo en ambos conglomerados hasta ubicarse, en 2021, en el orden del 0,7% y el 0,4% del PIB, respectivamente.
- 24 Espejo, A. (2022), “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/6). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/47726>.
- 25 Para un análisis actualizado en relación con este tributo en los países de la región, véase: CEPAL (2023), “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023: Política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva”. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48899/5/S2300202_es.pdf.

Gráfico 15. Estructura de recaudación del impuesto sobre la renta en países de ALC
 Datos individuales, 2021, en porcentajes del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: Bahamas no aplica este gravamen; Antigua y Barbuda solo lo aplica sobre empresas. En el caso de Ecuador, pero también en Chile y Jamaica, la información disponible no permite desagregar una parte significativa de la recaudación del impuesto en 2021, por lo que las cifras presentadas deben tomarse con cierta cautela. No obstante, su inclusión en los promedios no modifica las tendencias regionales identificadas. En este gráfico no se presentan los casos de Cuba (debido a los drásticos cambios en los ingresos tributarios de 2021 asociados a una reforma monetaria; en ese último año el Impuesto sobre la Renta (ISR) recaudó el 8,2% del PIB, de los cuales 1,4 puntos porcentuales (17%) correspondió a personas físicas y el resto al aporte de las empresas) ni de Venezuela (por falta de información oficial desde 2016), si bien las cifras correspondientes pueden consultarse en la base de datos actualizada de la PFE.

En varios de los casos, la recaudación proveniente de las personas jurídicas supera holgadamente, en porcentajes del PIB, al promedio calculado para los países de la OCDE. Por ejemplo, para Trinidad y Tobago y Nicaragua (7,1% y 6,7% del PIB, respectivamente), el indicador de convergencia se ubica por encima del 200% (el doble) respecto de dicho parámetro de referencia regional, mientras que para Barbados, Colombia, Guyana y Perú ronda un valor del 150% (siendo 10 los países de ALC cuyos ingresos por el impuesto corporativo sobrepasan a la media de la OCDE). En cambio, en lo que respecta al tributo que recae sobre las personas físicas, la convergencia es inferior al 50% en 2021 para todos los países de la región. Los casos que muestran una mayor recaudación en este

ámbito son Barbados (3,8% del PIB), Uruguay (3,7%), Trinidad y Tobago (3,6%), México (3,6%) y Jamaica (3,5%). En claro contraste, en países como Guatemala, Bolivia y Paraguay²⁶ (sin considerar Antigua y Barbuda y Bahamas, donde el impuesto no está vigente en la actualidad), el aporte de estos contribuyentes individuales es muy poco significativo (gráfico 15). En suma, las brechas con el promedio simple (no ponderado) de los países miembros de la OCDE, tanto en términos absolutos como relativos, resultan por demás evidentes.

26 El caso de Ecuador también muestra una muy baja recaudación asignable a las personas físicas, pero ello se debe a limitaciones estadísticas que impiden clasificar, por tipo de contribuyente, gran parte de la recaudación del impuesto, la cual es captada a través de retenciones en la fuente.

4 Comentarios finales

Con más de una década de vigencia, la base de datos de Presión Fiscal Equivalente (PFE) se ha consolidado como una referencia estadística en materia de ingresos fiscales para los países de ALC. A lo largo de los años, su definición amplia, que apunta a mejorar y robustecer las comparaciones entre los países de la región y respecto de otras regiones del mundo, se ha nutrido de un proceso de perfeccionamiento gradual y acumulativo en cuanto a los criterios y las fuentes utilizadas para la recopilación y sistematización de una gran cantidad de información cuantitativa relevante para 27 países de la región en el período 1990-2021.

Por lo tanto, el presente documento es fruto natural de la continuación de este proyecto estadístico conjunto (BID-CIAT) y, en ese marco, provee una nueva actualización de sus principales resultados. La particularidad del período bajo análisis radica en que incluye la irrupción de la pandemia de COVID-19, que ha tenido profundos impactos negativos en 2020, y la posterior recuperación de la actividad económica a niveles pre-pandémicos, a la cual acompañó un repunte de la recaudación de ingresos fiscales. Por ello, además del análisis actualizado de la evolución de mediano plazo de la PFE a nivel regional, subregional e individual, aquí se ha puesto especial énfasis en identificar y señalar la magnitud de los impactos de la crisis sobre el flujo de recursos fiscales con que cuentan los distintos países de la región, así como la diversidad de realidades en lo que respecta a la posterior recuperación en 2021. La pandemia, de manera brusca, ha puesto en evidencia a nivel regional –y en cada uno de los países– las distintas capacidades de reacción y resiliencia de los instrumentos fiscales frente a shocks externos y también ha delatado cierta volatilidad en las fuentes disponibles de financiamiento público.

El análisis de las estructuras de composición de la PFE ha permitido profundizar acerca de los factores y elementos que han llevado a cierta convergencia entre ALC y los países de la OCDE. Ciertos instrumentos, como los impuestos generales sobre bienes y servicios, alcanzaron un desempeño superlativo, pero también se detecta una brecha persistente en algunos de ellos, específicamente en

aquellos que quizá podrían tener mayor incidencia en el ámbito distributivo. En claro contraste con la situación de los principales países desarrollados, esto incluye tanto las contribuciones destinadas al financiamiento de la expansión de la cobertura de protección social como las variantes de imposición directa que recaen sobre el patrimonio y sobre los ingresos a nivel personal. En cierta medida, el análisis de convergencia también brinda la posibilidad de determinar las principales áreas y los más destacados espacios fiscales en los cuales sería necesario, de cara al futuro, concentrar los esfuerzos en materia de reformas tributarias para asegurar la sostenibilidad fiscal sobre la base de sistemas tributarios y regímenes fiscales más equitativos y eficientes.

Cuadro1: Estructura de la Presión Fiscal Equivalente (por principales instrumentos) en países de América Latina y el Caribe, 2021.
(Datos individuales, en porcentajes del PIB)

Países	Código ISO	Impuesto sobre la Renta				CSS públicas	Propiedad	Bienes y servicios				Otros Tributarios	Ingresos Tributarios (IT)	CSS privadas	Recursos Naturales No Tributarios	PFE total
		Personas físicas	Personas jurídicas	No clasificable	ISR Total			Generales		Selectivos	Comercio internacional					
								IVA	Otros							
Antigua y Barbuda	ATG	0,0	2,1	0,0	2,1	3,3	0,6	6,1	1,9	3,5	2,4	0,1	20,0	0,0	0,0	20,0
Argentina	ARG	2,2	2,5	0,4	5,1	5,1	1,3	7,0	3,8	3,5	3,1	1,3	30,2	1,6	1,0	32,7
Bahamas	BHS	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	1,5	7,5	0,0	2,6	2,9	1,9	18,6	0,0	0,0	18,6
Barbados	BRB	3,8	4,4	0,6	8,8	5,8	2,0	8,7	0,0	4,2	2,2	0,1	31,9	0,0	0,0	31,9
Belice	BLZ	2,2	2,9	0,0	5,1	2,4	0,2	6,6	0,0	5,1	4,1	0,1	23,5	0,0	0,1	23,6
Bolivia	BOL	0,2	2,6	0,0	2,8	6,0	0,1	6,9	1,8	1,9	1,1	2,4	23,0	0,0	3,7	26,7
Brasil	BRA	2,9	3,6	1,3	7,8	7,7	1,6	7,4	4,9	1,5	0,7	1,6	33,2	0,0	1,3	34,6
Chile	CHL	2,4	3,8	2,3	8,5	1,2	0,8	9,5	0,0	1,5	0,2	0,5	22,2	4,6	1,3	28,1
Colombia	COL	1,3	4,5	0,3	6,1	4,6	1,0	5,9	0,9	1,7	0,4	1,1	21,8	2,0	0,8	24,6
Costa Rica	CRI	1,6	3,1	0,5	5,2	9,9	1,1	5,1	0,4	2,2	0,5	0,0	24,3	1,2	0,0	25,6
Ecuador	ECU	0,1	0,6	3,2	3,9	5,0	0,6	6,2	0,0	2,1	1,1	1,0	20,0	0,0	0,9	20,9
El Salvador	SLV	3,0	3,5	1,1	7,6	2,8	0,1	9,7	0,0	1,7	1,0	0,3	23,3	3,6	0,2	27,1
Guatemala	GTM	0,7	2,8	0,8	4,3	2,2	0,3	5,6	0,0	1,1	0,5	0,3	14,2	0,0	0,0	14,2
Guyana	GUY	2,6	4,5	0,3	7,4	1,6	0,3	2,9	0,0	2,8	1,5	0,4	16,8	0,0	0,0	16,8
Honduras	HND	2,1	3,1	0,0	5,1	3,5	0,2	7,2	0,0	4,0	0,8	0,9	21,7	0,0	0,0	21,7
Jamaica	JAM	3,5	3,1	2,4	9,0	1,4	0,4	8,8	0,0	3,8	2,9	1,5	27,9	0,0	0,1	28,0
México	MEX	3,6	3,4	0,2	7,2	1,8	0,0	4,3	0,0	1,6	0,3	1,2	16,3	1,1	4,4	21,8
Nicaragua	NIC	1,6	6,7	0,0	8,3	6,5	0,3	6,7	0,9	3,5	0,7	0,4	27,3	0,0	0,4	27,7
Panamá	PAN	1,7	0,9	0,5	3,1	5,6	0,5	1,8	0,0	0,8	0,4	0,8	13,1	0,0	3,3	16,4
Paraguay	PRY	0,1	2,4	0,0	2,6	3,8	0,2	5,1	0,1	1,1	0,9	0,2	13,9	0,0	1,1	15,1
Perú	PER	1,5	4,7	0,8	7,0	1,9	0,4	7,2	0,0	1,1	0,0	0,8	18,3	1,9	0,9	21,1
Rep. Dominicana	DOM	1,3	2,8	1,0	5,1	0,1	0,6	4,8	0,0	3,2	0,8	0,1	14,6	2,6	0,1	17,2
Santa Lucía	LCA	2,7	1,8	0,3	4,8	2,4	0,2	6,4	0,0	3,5	4,3	0,1	21,8	0,0	0,0	21,8
Trinidad y Tobago	TTO	3,6	7,1	0,0	10,8	2,8	0,0	5,2	0,5	0,8	1,4	0,2	21,8	0,0	1,4	23,2
Uruguay	URY	3,7	2,4	0,3	6,4	8,9	1,9	7,9	0,0	2,5	1,1	-0,3	28,3	3,2	0,0	31,5
Mercosur + Chile + México		2,5	3,0	0,8	6,3	4,7	1,0	6,8	1,5	1,9	1,1	0,7	24,0	1,7	1,5	27,3
Comunidad Andina		0,8	3,1	1,1	5,0	4,4	0,5	6,5	0,7	1,7	0,7	1,3	20,8	1,0	1,6	23,3
Centroamérica y Rep. Dom.		1,7	3,3	0,6	5,5	4,4	0,4	5,8	0,2	2,4	0,7	0,4	19,8	1,1	0,6	21,4
Caribe		2,3	3,3	0,5	6,0	2,7	0,6	6,5	0,3	3,3	2,7	0,6	22,8	0,0	0,2	23,0
Promedio ALC-25		1,9	3,2	0,7	5,8	3,9	0,6	6,4	0,6	2,5	1,4	0,7	21,9	0,9	0,8	23,6
Cuba	CUB	1,4	6,8	0,0	8,2	4,4	0,0	0,0	1,2	0,8	0,0	3,2	17,7	0,0	0,0	17,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: “Otros tributarios” incluye impuestos sobre la nómina, impuestos sobre transacciones financieras, tributos y regímenes simplificados no clasificables, entre otros.

Cuadro2: Estructura de la Presión Fiscal Equivalente (por principales instrumentos) en países de América Latina y el Caribe, 2021
(Datos individuales, en porcentajes de la PFE total)

Países	Código ISO	Impuesto sobre la Renta				CSS públicas	Propiedad	Bienes y servicios				Otros Tributarios	Ingresos Tributarios (IT)	CSS privadas	Recursos Naturales No Tributarios	PFE total
		Personas físicas	Personas jurídicas	No clasificable	ISR Total			Generales		Selectivos	Comercio Internacional					
								IVA	Otros							
Antigua y Barbuda	ATG	0,0	10,4	0,0	10,4	16,5	3,0	30,4	9,3	17,7	12,2	0,5	100,0	0,0	0,0	100,0
Argentina	ARG	6,6	7,6	1,3	15,5	15,7	3,9	21,4	11,8	10,6	9,6	3,9	92,3	4,8	3,0	100,0
Bahamas	BHS	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	7,8	40,4	0,0	14,0	15,7	10,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Barbados	BRB	11,9	13,9	1,9	27,7	18,4	6,3	27,3	0,0	13,1	6,8	0,4	100,0	0,0	0,0	100,0
Belice	BLZ	9,2	12,5	0,0	21,6	10,0	0,7	27,8	0,0	21,7	17,3	0,6	99,8	0,0	0,2	100,0
Bolivia	BOL	0,6	9,7	0,0	10,3	22,6	0,3	25,8	6,8	7,2	4,0	9,1	86,2	0,0	13,8	100,0
Brasil	BRA	8,5	10,5	3,7	22,7	22,3	4,7	21,4	14,1	4,3	2,0	4,7	96,1	0,0	3,9	100,0
Chile	CHL	8,6	13,5	8,2	30,3	4,2	2,9	33,8	0,0	5,4	0,7	1,8	79,1	16,4	4,5	100,0
Colombia	COL	5,3	18,5	1,2	25,0	18,9	4,1	23,8	3,6	7,1	1,4	4,7	88,6	8,2	3,2	100,0
Costa Rica	CRI	6,2	12,0	1,9	20,1	38,7	4,4	19,9	1,4	8,7	1,9	0,1	95,2	4,8	0,0	100,0
Ecuador	ECU	0,6	2,9	15,3	18,8	23,9	3,1	29,6	0,0	10,2	5,4	4,7	95,7	0,0	4,3	100,0
El Salvador	SLV	11,1	12,9	4,0	28,1	10,5	0,5	35,7	0,0	6,3	3,7	1,1	86,0	13,5	0,6	100,0
Guatemala	GTM	5,1	19,6	5,7	30,4	15,2	2,0	39,2	0,0	7,5	3,7	1,8	99,8	0,0	0,2	100,0
Guyana	GUY	15,2	26,9	1,9	43,9	9,5	1,8	17,1	0,0	16,4	9,1	2,2	100,0	0,0	0,0	100,0
Honduras	HND	9,6	14,1	0,0	23,7	16,2	0,7	33,2	0,0	18,5	3,6	4,2	100,0	0,0	0,0	100,0
Jamaica	JAM	12,6	11,1	8,5	32,2	5,1	1,5	31,4	0,0	13,7	10,2	5,4	99,6	0,0	0,4	100,0
México	MEX	16,4	15,8	1,0	33,2	8,2	0,0	19,6	0,0	7,2	1,3	5,4	74,9	4,9	20,2	100,0
Nicaragua	NIC	5,7	24,2	0,0	29,9	23,5	1,3	24,2	3,2	12,8	2,4	1,3	98,6	0,0	1,4	100,0
Panamá	PAN	10,6	5,6	3,0	19,2	34,2	3,1	10,8	0,0	4,9	2,7	4,6	79,6	0,0	20,4	100,0
Paraguay	PRY	0,9	16,1	0,0	17,0	25,2	1,6	33,6	0,6	7,4	5,9	1,1	92,5	0,0	7,5	100,0
Perú	PER	7,0	22,5	3,7	33,2	8,9	1,8	34,0	0,0	5,1	0,2	3,7	86,7	9,0	4,3	100,0
Rep. Dominicana	DOM	7,4	16,2	5,7	29,4	0,4	3,2	28,1	0,0	18,5	4,6	0,3	84,4	14,9	0,6	100,0
Santa Lucía	LCA	12,5	8,1	1,5	22,1	10,9	0,8	29,6	0,0	16,3	19,6	0,7	100,0	0,0	0,0	100,0
Trinidad y Tobago	TTO	15,6	30,7	0,0	46,4	12,2	0,0	22,4	2,4	3,5	6,2	0,8	93,8	0,0	6,2	100,0
Uruguay	URY	11,7	7,5	1,0	20,3	28,1	5,9	25,0	0,0	7,8	3,6	-1,0	89,8	10,2	0,0	100,0
Mercosur + Chile + México		9,1	11,1	2,8	23,0	17,4	3,5	25,1	5,4	7,1	3,9	2,7	88,1	6,4	5,6	100,0
Comunidad Andina		3,3	13,4	4,6	21,3	18,8	2,3	28,0	2,9	7,4	2,8	5,7	89,1	4,2	6,7	100,0
Centroamérica y Rep. Dom.		8,0	15,2	2,6	25,8	20,4	2,1	27,2	0,8	11,0	3,1	1,8	92,3	5,0	2,7	100,0
Caribe		10,0	14,1	2,0	26,1	11,9	2,8	28,4	1,3	14,4	11,8	2,4	99,1	0,0	0,9	100,0
Promedio ALC-25		8,2	13,5	2,8	24,4	16,7	2,7	27,1	2,6	10,4	6,0	2,9	92,8	3,7	3,6	100,0
Cuba	CUB	7,6	38,5	0,0	46,2	25,0	0,0	0,0	6,7	4,2	0,0	17,9	100,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presión Fiscal Equivalente para América Latina y el Caribe 1990-2021 (BID-CIAT, 2023).

Nota: “Otros tributarios” incluye impuestos sobre la nómina, impuestos sobre transacciones financieras, tributos y regímenes simplificados no clasificables, entre otros.

A **nexo Metodológico:** y notas aclaratorias de los países

A continuación, se detallan las principales aclaraciones, los criterios y los cambios adoptados en esta actualización de la base de datos de la Presión Fiscal Equivalente (2023) para cada uno de los países relevados. Dado el carácter acumulativo de este proceso de recopilación estadística, en todos los casos se tomó como base lo hecho hasta la última edición de este proyecto y se buscó respetar consensos metodológicos generalmente aceptados para mejorar al máximo posible la precisión y el detalle de las cifras presentadas.

Antigua y Barbuda

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: el *Ministry of Finance* para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria central y subnacional, y el *Social Security Board* para las contribuciones a la seguridad social (CSS). Es uno de los dos países incorporados a la base de datos en esta edición.

Esta actualización se realizó con datos anuales de las estimaciones presupuestarias oficiales. En cuanto a los cambios en la tabla de datos, en la categoría de ingresos no tributarios se reclasificaron algunos conceptos para compatibilizar con el resto de los países, separando los impuestos sobre los bienes en generales y específicos, en línea con la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para las CSS, ante la inexistencia de datos actualizados se optó por tomar una serie de proyecciones incluidas para completar el período 2019-2021. Para la serie del producto interno bruto (PIB), se consideraron los datos expresados en años fiscales (compatible con los datos fiscales presentados); la serie se actualizó con datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Argentina

Las principales fuentes de información consultadas fueron: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda para los ingresos tributarios y de CSS, respectivamente, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para completar los ingresos tributarios y no tributarios (regalías por hidrocarburos y minerales) de los gobiernos subnacionales.

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación de impuestos (nación y provincias) y CSS (nación) hasta 2021. También se recolectaron las cifras de ingresos municipales, los cuales incluyen algunos tributos y mayormente tasas y contribuciones de carácter obligatorio.

A la fecha de corte (31/03/2023) no se contaba con la información completa de la recaudación acumulada por los distintos conceptos de impuestos municipales y recursos no tributarios para el período de análisis. Por ello, se estimaron los recursos municipales del período 2018-2021, respetando las mismas proporciones de crecimiento de la recaudación provincial del año inmediatamente anterior. También se actualizó la serie de recursos no tributarios en concepto de regalías, incorporando una desagregación entre provincias y municipios y con la estimación del dato anual del período 2019-2021 manteniendo la misma proporción del PIB del año anterior. La serie del PIB se actualizó gracias a la disponibilidad de datos oficiales (Ministerio de Hacienda) para todo el período abarcado por la base de datos (1990-2021).

Se realizaron ajustes a la recaudación de impuestos selectivos desde 2018 hasta la actualidad, a fin de corregir diferencias observadas con la estimación previa (facilidades de pago). Adicionalmente, se incorporaron a la base de datos el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), vigente desde diciembre de 2019, y el Aporte Solidario y Extraordinario (aunque este último como ingreso no tributario, solo en la PFE).

Bahamas

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: el **Central Bank of the Bahamas** (*Quarterly Statistical Digest*, 2022) para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria, y el National Insurance Board para las CSS.

En cuanto a los cambios en la tabla de datos, el rubro *Business and Professional License*, que venía siendo clasificado como Impuesto sobre la Renta, se recategoriza hacia “*Other Taxes*”, debido a que este país no cuenta con un sistema de imposición sobre los ingresos. Adicionalmente, este mismo rubro de licencias de negocio y profesionales se completó, incluyéndose la categoría *Other business and professional license*, y se realizó una reclasificación y reasignación más precisa de los impuestos al consumo entre *General Consumption Taxes*, *Taxes on Specific Goods and Services* y *Other Taxes*.

A la fecha de corte de esta actualización (31/03/2023), no se encontraba disponible la información de CSS para 2020 y 2021, por lo que esta fue estimada tomando como referencia el porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior, en línea con la metodología de la OCDE. En cuanto a los ingresos no tributarios, como esta categoría no contenía ingresos provenientes de los recursos naturales, y a fin de ajustar metodológicamente la actualización según las pautas de la PFE, se optó por eliminar este ítem de la tabla de datos y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem.

Para la serie del PIB, se toman los datos expresados en años fiscales (compatibles con los datos fiscales presentados) de la base de datos del WEO del FMI, a excepción de los años más recientes (2020 y 2021), para los cuales se utilizaron las cifras consensuadas con la OCDE a fin de ajustar el descalce entre la recaudación (año fiscal) y el PIB (año calendario).

Barbados

Las principales fuentes de información consultadas fueron: *Central Bank of Barbados*, para los datos de ingresos tributarios, y *National Insurance Board (NIS)* para las CSS. Las cifras más recientes provienen de las estimaciones de recursos para el Presupuesto publicadas por el *Barbados Parliament*.

Se completaron los datos tributarios hasta 2021. A partir de datos trimestrales, se recalcularon los datos anuales de recaudación tributaria para su coincidencia con los años fiscales (que se inician en abril de cada año). Además, se reclasificaron algunos conceptos para compatibilizar con el resto de los países, separando los impuestos sobre los bienes en generales y específicos, en línea con la metodología de la OCDE. Para las CSS, ante la inexistencia de datos actualizados para 2021, se optó por tomar la proyección incluida en el *17th Actuarial Report NIS (2017)* para completar el período más reciente. Por otra parte, como dichas contribuciones no están vinculadas directamente a

la explotación de recursos naturales (renovables o no renovables), se decidió eliminar los conceptos de ingresos no tributarios incluidos en versiones anteriores y presentarlos como un memo ítem (sin inclusión en el cálculo de la PFE total).

Para la serie del PIB, se toman los datos expresados en años fiscales (compatibles con los datos fiscales presentados); dicha serie se actualizó con datos del *Central Bank of Barbados* y el WEO del FMI.

Belice

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: el *Ministry of Finance* para completar la recaudación tributaria central y subnacional, y el Social Security Board para las contribuciones sociales.

Esta actualización se realizó con datos anuales. La información de la recaudación tributaria para 2021 corresponde a las estimaciones revisadas oficiales para el año fiscal 2021/22, mientras que los datos de CSS son de carácter preliminar para el último año relevado. En esta oportunidad se reclasificaron varias de las licencias que se habían mantenido como “memo ítem” en versiones anteriores. Dichos conceptos fueron englobados en el epígrafe “*Other Taxes*”. También se agregó el impuesto de sellos o actos jurídicos documentados sobre transferencias de tierras (*stamp duties–land transactions*). Como ingresos no tributarios, se mantuvieron dentro de la PFE las licencias, rentas y regalías derivadas exclusivamente de operaciones petroleras; de este modo, se alineó metodológicamente la tabla de datos de Belice a la PFE. A su vez, se incluyen ingresos de organismos ministeriales, licencias y regalías, por debajo de la línea como un memo ítem.

Por su parte, los impuestos contenidos en la categoría *Taxes on Goods, Transactions and Services* se reclasificaron y reasignaron para una mayor precisión en su categorización, hacia *General Consumption Taxes, Taxes on Specific Goods and Services* y *Taxes on Financial Transactions (stamp duties)*.

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 1990-2021, según los años fiscales que resultan compatibles con la información fiscal, proveniente de las Cuentas Nacionales y del WEO del FMI.

Bolivia

Las principales fuentes de información consultadas fueron: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) para la parte tributaria (incluida la subnacional), de CSS públicas y privadas, y de ingresos no tributarios. También se utilizaron datos del Banco Central de Bolivia (BCB) para las regalías mineras.

La mayor parte de esta actualización se realizó con datos anuales. El principal cambio se introdujo en los ingresos por CSS (públicas), en cuyo caso se revisó la información anterior y se eliminaron los ítems de “Rentas Pensionarias Públicas” del cálculo de la PFE; al mismo tiempo, se agregó la serie de recursos por contribuciones obligatorias al Seguro de Salud (Caja Nacional de Salud). Adicionalmente, se incorporó a la base de datos el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) dentro de la línea del Impuesto a la Propiedad. Este impuesto está vigente desde 2021 (Ley 1.357).

A la fecha de corte de esta actualización (31/03/2023) no se encontraban disponibles datos de devoluciones correspondientes a Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM) para el período 2019-2021. Los CEDEIM suelen ser publicados en el Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios del MEFP, pero, al estar este desactualizado, se optó por estimar el período 2019-2021 manteniendo la misma proporción respecto del PIB de cada año.

La serie del PIB fue revisada y actualizada gracias a la disponibilidad de una serie oficial para todo el período abarcado por la base de datos (1990-2021).

Brasil

Las tres principales fuentes utilizadas fueron: el informe anual de Carga Tributaria de la Receita Federal de Brasil (RFB) y la base de datos del Tesoro Nacional. También se utilizaron datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para el PIB.

En el caso de Brasil se decidió realizar un cambio metodológico para acercar cifras y criterios con las principales fuentes oficiales y también con la OCDE. Hasta el momento se había trabajado con datos brutos de informes anuales de la RFB, los cuales mostraban algunas limitaciones para su actualización comparable con el resto de los países. En esta oportunidad, se decidió utilizar datos de

recaudación netos con una periodicidad anual, eliminar el concepto de devoluciones y reclasificar el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas. En el Impuesto sobre la Renta se desagregaron los siguientes componentes: Impuesto sobre la Renta Retenido en la Fuente (IRRF) e Impuesto sobre Personas Físicas (IRPF), en línea con la metodología de la OCDE.

Se revisaron y completaron los datos anuales para las series de ingresos tributarios de estados y municipios según principales impuestos, así como también para los instrumentos fiscales vinculados a sectores de recursos naturales no renovables. Se actualizó la serie del PIB hasta 2021, y además se revisaron las cifras hacia atrás y hasta 1993 con la base de datos anuales compartidos con la OCDE. Dado que no existe una serie completa para todo el período, los valores resultantes en porcentajes del PIB muestran variaciones fuertes en algunos años, lo que exige cautela al analizar la serie completa. Para el período examinado se contó con información del IBGE, compatible con las cifras del informe CBT para 2021, expresadas en valores corrientes (millones de reales).

Chile

Las principales fuentes de información consultadas fueron: la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Servicio de Impuestos Internos (SII), la Superintendencia de Salud (para los datos referidos a las ISAPRES) y la Superintendencia de Pensiones (para los recursos por cotizaciones obligatorias a las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP), además del Banco Central de Chile para la serie del PIB.

Se completaron las cifras anuales para todas las series hasta 2021. Con datos anuales del SII se logró completar información acerca de los distintos conceptos que implican devoluciones impositivas. Además, se reclasificó el Impuesto sobre la Renta en línea con la metodología de la OCDE. Adicionalmente, se incorporó en la base de datos el nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA) Servicios Digitales, vigente a partir de 2020. También se reclasificó y ajustó el monto de IVA Saldos remanentes y otros (SII) para eliminar las diferencias existentes entre los datos de DIPRES (IVA neto y devoluciones, trimestral) y SII (IVA bruto, anual). En cuanto a la estructura de la serie de ingresos de los impuestos selectivos, se agregaron las patentes de minas, el impuesto a los juegos de azar, los impuestos ambientales (fuentes móviles y fuentes fijas). En el epígrafe “Otros” quedaron conceptos varios que incluyen, entre otros, la fluctuación de deudores. Para la serie de ingresos municipales y seguridad social (pública y

privada), se actualizaron los montos anuales con las fuentes oficiales (DIPRES y ISAPRES). En lo que respecta a las cotizaciones obligatorias a las AFP, se estimaron las cifras de recaudación para todos los conceptos a partir de la respectiva relación porcentual al PIB del año anterior.

Dado que a la fecha de corte de esta actualización (31/03/2023) no se contaba con el detalle de los montos recaudados de DIPRECA-CAPREDENA-IPS y del Instituto de Seguridad Laboral (ISL) para 2021, ambos conceptos se estimaron aplicando la misma distribución porcentual del año anterior al valor total efectivamente recaudado, en línea con la metodología de la OCDE. Por último, se revisaron y actualizaron las cifras correspondientes al PIB a partir de la serie empalmada base 2018 para el período 1990-2021 del Banco Central de Chile.

Colombia

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización fueron: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la recaudación tributaria bruta; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la recaudación tributaria neta de devoluciones, las contribuciones sociales públicas y los dividendos de Ecopetrol; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la recaudación subnacional; la Superintendencia Financiera de Colombia para las contribuciones sociales privadas, y el Ministerio de Minas y Energía y el Sistema General de Regalías del DNP para las regalías mineras y de hidrocarburos. Para la serie de PIB se recurrió a la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

En esta oportunidad, se realizaron ajustes a la recaudación tributaria central, los cuales se completaron con datos anuales de la recaudación neta, en línea a la metodología que utiliza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además, se actualizaron los datos de los municipios entre 2011 y 2021 publicados en el informe de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) del DNP. También se incorporaron a la base de datos nuevos impuestos: el régimen SIMPLE (Sistema Simple de Impuestos para Pequeños Contribuyentes), y el impuesto de normalización y retención en la fuente, vigentes a partir de 2019. Por su parte, en el impuesto sobre la renta en personas naturales y jurídicas, se incluye en 2020 el recaudo del Impuesto Solidario COVID que rigió entre el 1 de mayo y el 31 de julio de ese año. Se siguió calculando las devoluciones como la diferencia entre la recaudación reportada por la DIAN (recaudación bruta) y la reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (neta).

A la fecha de corte (31/03/2023) no se contaba con la apertura de las contribuciones públicas a la seguridad social correspondientes al período 2019-2021. La fuente usual de estos datos ha sido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que ha publicado el total de contribuciones públicas, pero no los datos desglosados de Salud y Pensiones y Cesantía. Para el período entre 2019 y 2021, se optó por estimar el dato anual de Salud a partir del porcentaje del PIB del año inmediatamente anterior y el dato anual de Pensiones y Cesantías como la diferencia del total de contribuciones públicas y de Salud. Estas cifras fueron verificadas con funcionarios de la DNP. Finalmente, se actualizó la serie de PIB corriente con datos del DANE.

Costa Rica

Las principales fuentes de información fueron: el Ministerio de Hacienda para la recaudación tributaria central y subnacional y los ingresos no tributarios, y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para las contribuciones sociales públicas y privadas, además de otros regímenes.

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación de impuestos. Además, se consiguió información muy detallada del Ministerio de Hacienda que permitió desagregar los impuestos selectivos según se recauden internamente o por importaciones. En cuanto a la inclusión/actualización de impuestos y producto de la aprobación de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a partir de 2018 el rubro de “Impuesto General Sobre las Ventas” pasa a llamarse “Impuesto al Valor Agregado”. Adicionalmente, esta Ley no significó la creación de nuevos impuestos, pero sí la transformación de algunos o la unificación de algunas tasas impositivas. A mediados de 2019, se presentó una serie de modificaciones al rubro de “Personas Naturales” del Impuesto Sobre la Renta. Estas modificaciones permitieron generar una serie de aperturas adicionales para este rubro, a saber: “Impuestos a salarios, pensiones y jubilaciones”, “Impuestos a Personas Físicas con Actividad Lucrativa”. En el caso de los impuestos a “Dividendos e Intereses Sobre Títulos Valores”, estos se desagregaron en tres componentes: “Impuestos al Capital Inmobiliario”, “Impuestos al Capital Mobiliario” e “Impuestos a las Ganancias y Pérdidas de Capital”.

En cuanto a los ingresos no tributarios, y a fin de ajustar esta actualización a la metodología de la PFE (que, por definición, incluye en esta categoría a los ingresos no tributarios procedentes de la explotación de recursos naturales), se optó por eliminar este rubro de la tabla de datos (que incluye

Licencias de caza y pesca –continental y del Ministerio de Ambiente y Energía–, Derechos consulares y Ley de Migración y Extranjería) y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem.

La serie del PIB se revisó y actualizó en virtud de la disponibilidad de una serie oficial del Banco Central de Costa Rica para todo el período abarcado por la base de datos (1990-2021).

Cuba

Las principales fuentes de información consultadas fueron: la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), el Ministerio de Finanzas y Precios, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) y el Banco Central de Cuba (BCC).

Se actualizó la tabla correspondiente con los datos anuales para el período 1990-2021 sobre la base de información consolidada de los informes de liquidación presupuestaria del Estado. Desafortunadamente, no se han podido desglosar los ingresos de los gobiernos locales ni los ingresos no tributarios vinculados a los recursos naturales. Los datos están en línea con los publicados por la OCDE, tanto en magnitud como en su clasificación.

Una reciente reforma de ordenamiento monetario, junto con la inflación que se disparó a causa de la pandemia de COVID-19, incidió en un fuerte aumento del PIB entre 2020 y 2021 (más de cinco veces en términos nominales) y provocó una alteración extraordinaria en el nivel y la estructura tributaria del país, lo cual desembocó en una caída inédita de la PFE desde el 37,5% del PIB en 2020 hasta el 17,7% del PIB en 2021, fenómeno que puede explicarse principalmente por la reducción de la tasa del impuesto sobre las ventas y una reclasificación de los ingresos extraordinarios como no tributarios. En una perspectiva de mediano plazo, indudablemente, esto introduciría un sesgo artificial en cualquier análisis comparativo. Por dicha razón, las cifras para este país no fueron consideradas en los promedios regionales ni tampoco en las comparaciones entre países de la región.

Ecuador

Las principales fuentes de información consultadas fueron: el Servicio de Rentas Internas (SRI) para las series de ingresos tributarios, el Banco Central del Ecuador (BCE) para las cifras de PIB y las CSS, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) para los recursos tributarios vinculados al comercio

internacional, y el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) para los recursos propios de provincias y municipios.

En esta actualización se completaron datos anuales de la recaudación de impuestos (gobierno central, provincias y municipios) y CSS (nación) hasta 2021. Gracias a la disponibilidad de nueva información del SRI y BCE, se actualizó la información del período 2015-2021 para los siguientes conceptos: “NCN y compensaciones”, “Impuesto a la renta Personas Naturales y Personas Jurídicas”, “ICE operaciones internas”, “Impuesto a la salida de Divisas” y “Contribuciones a la Seguridad”. Asimismo, se actualizó la serie del PIB del período 2013-2021.

A la fecha de corte (31/03/2023) no se contaba con la información completa de la recaudación subnacional (BDE) para el año 2021 (la cual se publica en octubre de cada año posterior), por lo que las cifras de recaudación para cada uno de los conceptos se estimaron a partir de la respectiva relación porcentual al PIB del año anterior (2020) en línea con la metodología de la OCDE.

El Salvador

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización fueron: el Ministerio de Hacienda, el Portal de Transparencia Fiscal, y la Superintendencia del Sistema Financiero para las contribuciones sociales al sistema privado de pensiones.

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación de impuestos para el gobierno central. Por su parte, las contribuciones especiales a la seguridad ciudadana se desagregaron en los impuestos que las componen: Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC) y Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana (CEGC). Ambos impuestos están vigentes desde 2015.

Cabe indicar que en 2018 la Sala Constitucional de El Salvador declaró inconstitucional el Impuesto a las Operaciones Financieras por considerar que la aprobación de este impuesto no siguió el debido proceso. Sin embargo, con el propósito de evitar posibles problemas de insolvencia presupuestaria, se puso un plazo de vigencia para dicho impuesto hasta el 31 de diciembre de 2018.

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 1990-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022.

Guatemala

Las principales fuentes de información consultadas para esta actualización fueron: el Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación de impuestos a nivel del gobierno central, a nivel municipal y de las CSS. Además, se agregaron dos conceptos como impuestos sobre la nómina salarial: la INTECAP (Tasa Patronal, incluidos los convenios de pago) y el IRTRA (Impuesto Decreto 1528). La información referida a CSS se complementó con la incorporación de los ingresos por Contribuciones a la Previsión y Seguridad Sociales (empleados públicos). Ambos cambios se realizaron en línea con la metodología de la OCDE.

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 1990-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022.

Guyana

Las principales fuentes de información consultadas fueron: el *Ministry of Finance*, el *Central Bank of Guyana*, el *National Insurance Scheme (NIS)* e información complementaria de la OCDE. Los datos del PIB (serie en años calendarios) tienen como fuente al *Bureau of Statistics of Guyana* y se han complementado con estimaciones del FMI.

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación de impuestos a nivel del gobierno central, a nivel municipal y de las CSS. Además, se logró especificar la estructura interna de los impuestos sobre la propiedad según el tipo de contribuyente (*Public Sector companies, Private Sector companies, Individuals*) y de los impuestos selectivos por importaciones (*Motor vehicles, Petroleum products, Tobacco y Alcoholic beverages*).

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie para el período 2015-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022. Se ha observado un incremento significativo en este indicador para 2021, lo cual se debe al descubrimiento de importantes yacimientos de hidrocarburos que aún no se han visto correspondidos con un incremento en los ingresos fiscales (lo que explica, en gran parte, la notable caída en la PFE en dicho año).

Honduras

La principal fuente de información en este caso ha sido la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras (SEFIN), aunque también se obtuvieron datos compartidos por la OCDE (municipios) y cifras del IVA interno aportadas por el Servicio de Administración de Rentas (SAR).

Toda la información tributaria del gobierno central fue actualizada hasta 2021. Sin embargo, la serie de IVA (interno y aduanas) para el período 2019-2021 se estimó aplicando la misma distribución porcentual del último año efectivamente recaudado. Además, se agregó información detallada de la Tasa de Seguridad Poblacional por componente, la cual fue asignada a distintos grupos de impuestos de acuerdo con su naturaleza jurídica y en línea con la metodología de la OCDE. También se actualizó toda la serie (1990-2021) de ingresos tributarios municipales totales con datos revisados por la SEFIN.

Para los datos del PIB, si bien la serie completa contiene datos oficiales del Banco Central de Honduras, para el período más reciente se recurrió a las cifras del WEO del FMI a octubre de 2022.

Jamaica

Las principales fuentes de información utilizadas fueron: el *Ministry of Finance (MOF)*, lo que incluye organismos como la *Tax Administration Jamaica (TAJ)*, el *Fiscal Policy Management Unit (FPMU)*, el *National Insurance Scheme (NIS)*, el *Department of Local Government (DLG)* y el *Bank of Jamaica (BOJ)*.

La información anual se completó hasta 2021, asegurando coherencia con los datos de la OCDE. Además, se mejoró la desagregación con impuestos recientes (Quarry Tax) y se agregaron los ingresos no tributarios asociados a la actividad minera de bauxita (*Levy & Royalties*). Para estar en línea con la metodología de la OCDE, se reclasificaron separadamente el *General Consumption Tax (domestic & imports)* y el *Specific Consumption Tax (domestic & imports)*. La información de ingresos municipales y CSS para los años más recientes proviene de la *Tax Administration of Jamaica* y del MOF (*Public Bodies*), en año calendario.

Para la serie del PIB, se utilizó una serie compatible con los datos fiscales recolectados y en línea con lo utilizado por la OCDE, esto es: expresado en años fiscales (1 de abril al 31 de marzo) para el período 1990-2003, y luego en años calendario (1 de enero al 31 de diciembre) para el período 2004-2021 (hasta 2019 en coincidencia con el WEO del FMI).

México

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la recaudación tributaria correspondiente al gobierno federal y las CSS públicas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la recaudación estatal y municipal, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para las contribuciones al régimen privado de pensiones, y el Banco de México para los ingresos no tributarios de Petróleos Mexicanos.

En esta actualización se completaron datos anuales de recaudación nacional y subnacional, los cuales estuvieron en línea con los recopiladas por la OCDE. Dentro del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales, se detalló la recaudación por concepto de ISR de contratistas y asignatarios de hidrocarburos. Igualmente, se agregó dentro del rubro general de Impuesto sobre la Renta el Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. A partir de 2015, los derechos a los hidrocarburos pasaron a incluir las transferencias del Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

La serie del PIB corriente se revisó y actualizó con datos del INEGI hasta 2021.

Nicaragua

La principal fuente de información ha sido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Se actualizaron todos los datos anuales de recaudación tributaria del gobierno central y de los municipios, así como los datos de las CSS y del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) (no tributario). En el caso de los impuestos al comercio exterior, a partir de 2015 estos recibieron una actualización por parte del MHCP.

Además, se incorporaron las líneas de “Impuesto especial a máquinas de juegos” e “Impuesto de cuota fija”; por su parte, en “Otros” se incluyó el rubro correspondiente a “Multas y recargos moratorios—otros impuestos”. También se actualizó el dato de 2018 para el “Impuesto Municipal sobre Ingresos”, asociado a nuevos rubros registrados a partir de dicho año.

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 1990-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022.

Panamá

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: la Dirección General de Ingresos (dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas) para la recaudación correspondiente al nivel de gobierno central, incluidos los ingresos no tributarios, la Contraloría General de la República para la recaudación municipal, y la Caja del Seguro Social en lo que corresponde a las contribuciones sociales públicas.

El Ministerio de Economía y Finanzas realizó una leve revisión al alza con respecto a la versión de la PFE 2018 para el período 2015-2018 en los ingresos no tributarios por “Anualidad, Peajes y Servicios del Canal”, “Dividendos del Canal” y “Tasa Única”. Los ingresos de la Caja de Seguro Social incluyen contribuciones regulares y especiales y seguros de riesgos profesionales. Los datos de ingresos para gobiernos locales han sido estimados para 2021, manteniendo la proporción al PIB promedio para el período 2018-2020 (OCDE).

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 2016-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022.

Paraguay

Las principales fuentes de información fueron la Secretaría de Estado de Tributación (SET) para las estadísticas de recursos tributarios del gobierno central, el Ministerio de Hacienda (MH) para las estadísticas fiscales complementarias y el Banco Central del Paraguay (BCP) para los datos del PIB más actualizados.

En esta oportunidad se pudo completar y actualizar hasta 2021 la información anual de recaudación tributaria, incluyendo las cifras correspondientes al IVA neto e impuestos selectivos, a la seguridad social, a los municipios y a los ingresos no tributarios. También se reclasificaron los componentes del ISR para hacerlo compatible con la metodología general de la OCDE, discriminando entre personas físicas y personas jurídicas. Adicionalmente, se incorporaron las líneas de “Impuesto a la Renta Empresarial (IRE)” e “Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU)”, vigentes a partir de 2020.

Asimismo, se actualizó la serie del PIB con datos del Banco Central del Paraguay, para lo cual se recurrió a la serie histórica base 2014 disponible desde 1950 a 2021.

Perú

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para la recaudación del nivel central y los ingresos no tributarios, el Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (consulta amigable) para la información de recaudación municipal, y el Banco Central de Reserva del Perú para los datos del PIB más actualizados y las regalías petroleras.

Esta actualización se llevó a cabo con datos anuales. Gracias a la información disponible, se pudieron actualizar y completar los datos anuales de recaudación tributaria provincial hasta 2021. Se incorporaron las líneas de “Impuesto a las importaciones”, “Otros ingresos impositivos” y “Contribuciones obligatorias”. Adicionalmente, se actualizó y se depuró la serie de ingresos no tributarios de los gobiernos locales.

Además, se actualizó y completó la información correspondiente a las Devoluciones, en línea con la metodología de la OCDE. En cuanto a nuevos impuestos, se agregó dentro de la categoría de Impuestos selectivos el nuevo impuesto al consumo de las bolsas plásticas, vigente desde 2019 (rige desde agosto de 19 por la Ley N.º 30.884).

La serie del PIB fue actualizada con la fuente oficial del BCRP en virtud de la disponibilidad de una serie oficial para todo el período abarcado por la base de datos (1990-2021).

República Dominicana

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el Ministerio de Hacienda (MH) para la recaudación del nivel central y los ingresos no tributarios, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) para la recaudación del nivel local, y la Tesorería de la Seguridad Social para las CSS (régimenes públicos).

La actualización se realizó con periodicidad anual, a partir de información del MH y la DGII, la cual permitió desagregar la mayoría de los impuestos según ente recaudador (DGII, Dirección General de Aduanas y Tesorería). Además, se abrió una línea con el Impuesto adicional de RD\$ 2,0 al consumo de gasoil y gasolina premium-regular, a fin de diferenciar al ente recaudador. Hasta 2017, este impuesto era sumado dentro del Impuesto Selectivo Específico sobre Hidrocarburos y era recaudado por la DGII. A partir de 2018 comenzó a ser recaudado por la DGA.

En cuanto a los derechos consulares, incluidos en los ingresos no tributarios, y a fin de ajustar metodológicamente la tabla de datos según las pautas de la PFE, se optó por eliminar este ítem de la tabla de datos y clasificarlo debajo de la línea como un memo ítem. El componente interno de los “Impuestos Selectivos sobre Bebidas Alcohólicas” corresponde a la suma de los “Impuestos Selectivos a Productos Derivados del Alcohol” y los “Impuestos Selectivos a las Cervezas”. En cuanto a los “Otros impuestos a la propiedad”, la DGII realizó una leve actualización al alza, con respecto a la versión de la PFE 2018, para el período 2015-2021. En el caso de los “Otros Impuestos sobre servicios”, a partir del 2017 estos pasaron a incluir el “Impuesto para el sistema de emergencias 911”.

En lo que respecta al PIB, se revisó y actualizó la serie completa para el período 2015-2021 con información proveniente del WEO del FMI a octubre de 2022.

Santa Lucía

Las principales fuentes de información utilizadas fueron: *Ministry of Finance (Estimates of Revenue and Expenditure)*, *Central Statistical Office of Saint Lucia*, *National Insurance Corporation of Saint Lucia*, mientras que los datos del PIB (serie en años calendarios) tiene como fuente OCDE 2023, complementada con estimaciones del FMI. Este es otro de los dos países incorporados en la base de datos de la PFE (BID-CIAT) para esta actualización.

Se completó la información referida a ingresos tributarios con datos anuales hasta 2021 (*Revised Estimates of Budget*). Para estar en línea con la metodología de la OCDE, se reclasificaron el *General Consumption Tax*, el VAT y el *Excise Tax (domestic & imports)*. Los datos de municipios no fue posible conseguirlos a la fecha de corte de esta actualización. Los datos de las CSS para el período 2018-2021 corresponden al *National Insurance Corporation of Saint Lucia* y resultan similares a los publicados por OCDE 2023. En este caso, las cifras siguen el año financiero: para 2021 el dato fue estimado y abarca desde el 1 de julio de 2020 hasta el 30 de junio de 2021.

La serie del PIB corriente, expresada en años fiscales, proviene del WEO del FMI, en línea con la OCDE.

Trinidad y Tobago

Las principales fuentes de información consultadas en esta actualización fueron: el *Ministry of Finance* para completar lo correspondiente a la recaudación tributaria central y subnacional, y el *National Insurance Board* para las CSS.

Esta actualización se realizó con datos anuales. Los impuestos contenidos en la categoría *Taxes on Goods and Services* se reclasificaron y reasignaron para una mayor precisión hacia *General Consumption Taxes* y *Taxes on Specific Goods and Services*. Además, dentro de los impuestos selectivos, se agregó el *Tax on Online Purchases*, vigente desde 2017. También se reclasificó el impuesto sobre los ingresos de empresas petroleras (*Oil companies–Petroleum Profits*) dentro del campo tributario (anteriormente era considerado un recurso no tributario). Por su parte, la categoría *Other General Government taxes & fees* fue eliminada de la tabla de datos, como parte de la PFE, y clasificada por debajo de la línea como un memo ítem, a fin de estandarizar los criterios con los de los demás países contenidos en esta actualización.

Para la serie del PIB, se revisaron y actualizaron las cifras con los datos expresados en años fiscales del WEO del FMI.

Uruguay

Las fuentes de información fueron: la Dirección General Impositiva (DGI) para la mayoría de los datos de recaudación impositiva del gobierno central; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para ciertos conceptos como los impuestos aduaneros; el Banco Central del Uruguay (BCU) para los datos de PIB; la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el Impuesto de Primaria hasta 2017; el Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para los recursos municipales, y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para las contribuciones (públicas y privadas) de la seguridad social.

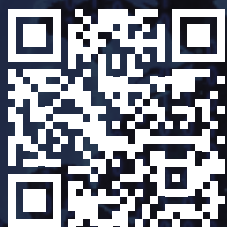
En esta actualización se completaron los datos anuales hasta 2021 a partir de los datos que publica regularmente la DGI. También se aprovechó la ocasión para actualizar las series hacia atrás, como las correspondientes a certificados y devoluciones del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF), que se actualizó con los datos provistos directamente por la DGI. A la fecha de corte (31/03/2023), no se contaba con los datos del año 2021 para los impuestos municipales ni para el Impuesto sobre la

propiedad; en ambos casos se estimaron cifras preliminares manteniendo las mismas proporciones en relación con el PIB calculadas para el período 2018-2021.

En lo que respecta a la serie de PIB, se llevó a cabo una revisión y actualización para todo el período bajo análisis. Para ello, se utilizaron las cifras más recientes del BCU con base en 2016 y, para el período anterior, se aprovechó un trabajo de empalme estadístico correspondiente al período 1997-2015; para los años previos desde 1990, se ajustó la serie según la brecha promedio con las cifras de la OCDE.

Venezuela

Hasta la última actualización realizada en 2016, las fuentes de información eran fundamentalmente el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) y el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas hasta 2009. Desafortunadamente, no existen datos disponibles en las fuentes mencionadas ni acceso a otras alternativas. En consecuencia, no ha sido posible actualizar los datos para el período 2016-2021. Si bien la OCDE ha decidido tomar como válidos los datos solo hasta 2012, en la base BID-CIAT se mantienen las cifras hasta 2015 (algunas estimadas). Por tales razones, y para evitar sesgos artificiales, las cifras de este país no se consideraron en los promedios regionales o subregionales ni en las comparaciones entre países de la región.



Serie Documentos de Trabajo



CIAT

Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio Web: www.ciat.org