

Chapter 3

SPECIAL FEATURE

Equivalent fiscal pressure in Latin America and the Caribbean: Enlarging the map of the region's fiscal revenues

Introduction

Over recent decades, it has been possible to identify common features and trends of fiscal revenues among the different countries of Latin America and the Caribbean (LAC). Yet, in many respects, the region is highly diverse, which has limited the comparability of conventional standards and of the economic variables generally used for such purposes. In this regard, Equivalent Fiscal Pressure (EFP), a different methodology for calculating fiscal pressure in LAC, seeks to measure the resources raised by the countries of the region more broadly. By including structural elements of public financing in the LAC countries, this methodological approach also makes it possible to standardise fiscal pressure and make it more comparable between countries and regions.

Equivalent Fiscal Pressure and its implications

A country's tax revenue as a share of GDP is a variable defined as the amount of monetary resources that a given country captures by applying a set of taxes and similar instruments that, in general, comprise the essential basis of State financing. In conventional terms, this indicator is usually expressed in relation to a country's gross domestic product (GDP), so as to ensure a comparable unit of measure.

Because of an array of factors, however, the importance of tax systems can be underestimated when alternative sources of public revenues or different configurations of basic State functions exist in different countries. Hence, for example, the widespread availability of renewable or non-renewable natural resources allows some countries in the region to supplement public financing by implementing tax regimes that enable State appropriation of part of the revenues derived from activities linked to those resources. The best-known case relates to the economic exploitation of hydrocarbon and mineral deposits that have great commercial value world-wide. Similarly, extensive public social security systems in certain countries require an abundant supply of tax resources to ensure that such systems function properly and are financially sustainable. This is in contrast, however, to other countries that have opted to introduce no less extensive private systems based on individual capitalisation in the areas of health and social security. These systems may replace, complement or compete with the alternative public system.

This special feature proposes the concept of Equivalent Fiscal Pressure (EFP), which takes account of two other sources of revenue in addition to tax revenues (including public social security contributions, SSCs), and that amount to a tax effort demanded of taxpayers when payment of them is compulsory: contributions to private systems (pensions and healthcare) and non-tax fiscal revenues derived from the exploitation of natural resources (Barreix et al., 2013^[1]).

EFP may be defined as follows:

$$\text{EFP} = \text{TR} + \text{SSC}_{\text{pub}} + \text{SSC}_{\text{priv}} + \text{NR}_{\text{noT}}$$

Where:

- TR: general government tax revenues

- SSCpub: social security contributions (public systems)
- SSCpriv: social insurance contributions (private systems).
- NRnoT: non-tax revenues derived from the exploitation of natural resources.

It should be noted that while consideration of these diverse components helps nourish and enrich analysis of fiscal conditions in LAC countries, it does not invalidate or contradict conventional measures that quantify the level of public financing in each country. Indeed, albeit with different names and criteria, they are all considered in the methodologies that are most widespread internationally (Box 3.1). Rather, the aim is to expand the possibilities for regional and international comparison and to provide new elements that are, at least for the specific context in LAC, crucial to achieving a broad and comprehensive perspective of these issues.

Box 3.1. Methodological issues in classifying tax revenues

The definition of Equivalent Fiscal Pressure (EFP) includes elements of public financing that, in several LAC countries, acquire a great deal of importance both in terms of resources from compulsory contributions to private social protection schemes (pensions and health insurance) and non-tax fiscal revenue from the exploitation of natural resources (mainly hydrocarbons and minerals). This allows regional and international comparisons to be made from a perspective other than the conventional one, but several matters have to be made clear. In fact, the two items mentioned are not usually part of the total tax burden in the methodologies of other recognised information sources, and may lead to different conclusions in particular cases.

On the one hand, compulsory (obligatory) contributions made to private social insurance systems by employers or employees, and related to the jobs of those employees, are considered “non-tax compulsory payments” (NTCPs) in the OECD’s methodological criteria. With a similar reasoning to that underlying their inclusion in EFP, NTCPs are part of an employer’s total labour costs, and of employees’ total remuneration, influencing their individual decisions in a similar way to what happens with labour taxes. Given that, the OECD has included indicators of compulsory payments in order to make inter-country comparisons more uniform and consistent (OECD, 2019^[2]). In fact, a total of 22 OECD countries have this type of instrument, among which Chile, Iceland, Israel, the Netherlands, Poland, Switzerland and the United States are notable for their relative importance in those countries and for their scale within average labour costs.

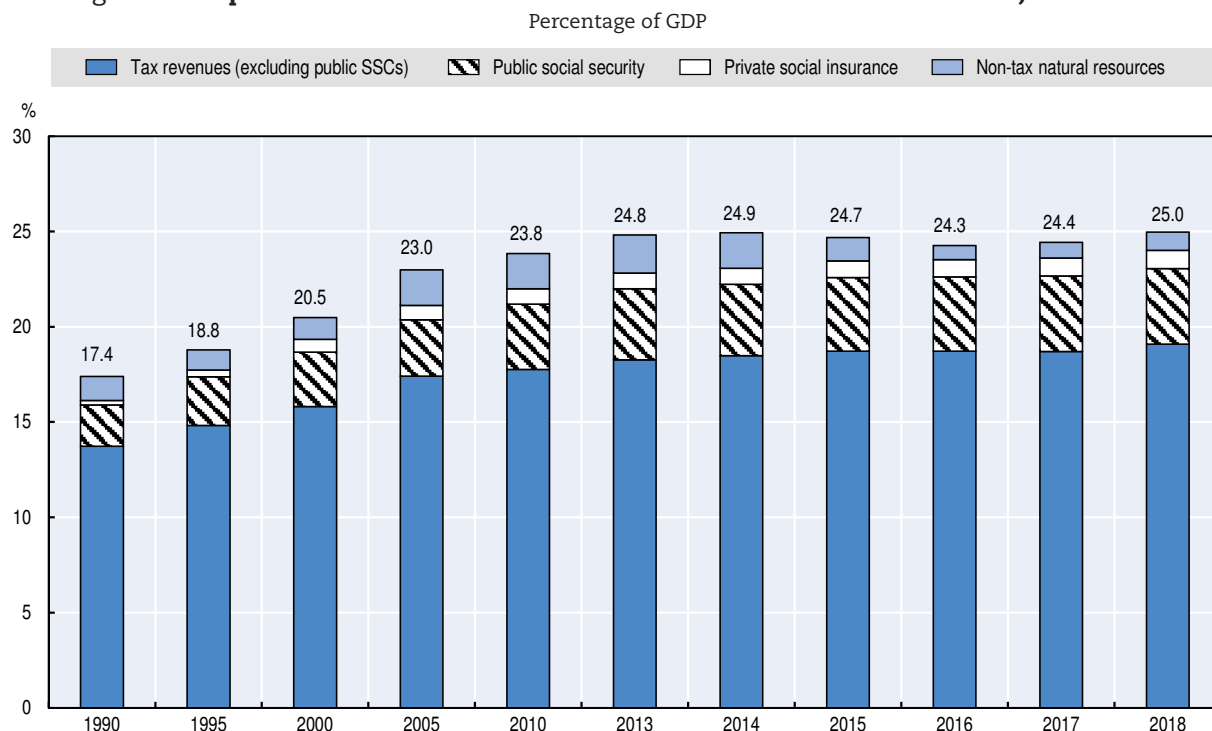
On the other hand, the availability of renewable and non-renewable natural resources has led the producing countries to design a variety of special tax regimes to ensure adequate appropriation of the revenues generated by their economic exploitation. These strategies include not only a range of tax instruments (corporate income tax and *ad hoc* taxes) and non-tax instruments (mainly royalties and usage rights), but also different forms of State participation in the production, administration and marketing of raw materials and services, including the operation of public enterprises in these activities. In general, the tax resources associated with them are usually included in the overall figures for revenues from the taxes levied, except in specific cases. In order to make a more uniform comparison, however, and though they are not part of the total tax burden, it would be helpful to consider the non-tax resources also associated with the extractive sectors, which are substantially important in several OECD countries such as Australia, Canada, Mexico, Norway, Poland, the United Kingdom (Scotland) and the United States.

Source: Based on (OECD, 2019^[2]).

As Figure 3.1 shows, the traditional methodology indicates that tax take as a share of GDP in LAC, which comprises tax revenues (including public SSCs), stood at 23.1% of GDP in 2018. Using the EFP methodology, the new resources add 1.9% of GDP to tax revenue in 2018, bringing the total to 25% of GDP. During mineral price booms, resources from exploitation of the countries’ natural wealth alone has managed to contribute 2% of GDP (2013).¹

As regards the structural composition of EFP, tax revenues (including social security contributions) have remained relatively stable since 1990. In 2018, they accounted for 92.3% of government revenues as per EFP's definition; considering only tax resources – excluding public SSCs – they fluctuated around 75% throughout this period. The share of private SSCs has increased since its implementation in several countries of the region in the 1990s, and today accounts for 3.8% of LAC's EFP. For their part, the share of non-tax revenues from natural resources has been volatile within the structure of EFP, in line with the variable behaviour of this kind of revenue.

Figure 3.1. **Equivalent Fiscal Pressure in Latin America and the Caribbean, 1990-2018**



Note: Data refers to the simple average of the 25 Latin American and Caribbean countries included in this publication, and excludes Venezuela due to data availability issues.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020_[3]) and (OECD et al., 2020_[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113849>

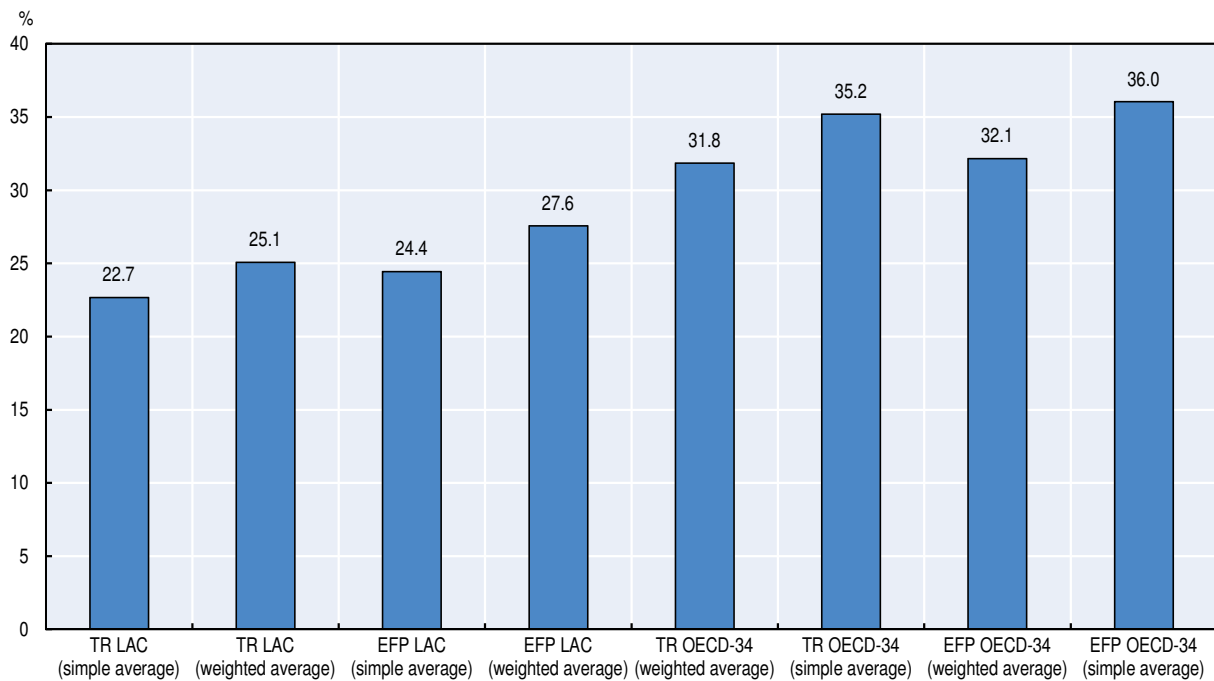
A comparison of overall tax revenue to GDP between LAC and the OECD² in 2017 shows that, as a simple average, tax revenues (including public SSCs) amounted to 22.7% of GDP in LAC and 35.2% of GDP in the OECD (34 countries, excluding Chile and Mexico to avoid duplication). When these figures are weighted by the current GDP of each country, they stood at 25.1% of GDP for LAC and 31.8% for the OECD (Figure 3.2). Nonetheless, when the new resources (private SSCs and natural resources) are taken into account, the simple average of EFP in LAC reaches 24.4% and the weighted average is 27.6%. In other words, the gap between LAC and the OECD narrows significantly, from 12.5 points (35.2% – 22.7%) to 4.6 points (32.1% – 27.6%) when the new resources are considered in the average, weighted by the size of the respective economies.

Something that should be made clear in the comparisons included in this special feature is that, in some OECD member countries, “additional” resources from components of EFP are also important, such as compulsory payments to private social insurance systems

or non-tax revenues related to the exploitation of strategic natural resources.³ Indeed, although compulsory contributions to certain healthcare systems are not usually counted in the fiscal pressure of OECD countries (for example, those linked to the Patient Protection and Affordable Care Act in the United States), they would in fact fit in and should be part of their respective EFPs. Similarly, resources collected by means of the State's ability to obtain revenues from the public domain, such as natural resources, would be part of EFP – an example in the OECD being Norway's non-tax revenues from the exploitation of its oil reserves (Box 3.1).

Figure 3.2. **Comparison of Tax Revenues (TR) and Equivalent Fiscal Pressure (EFP) in LAC and OECD-34, 2017**

Percentage of GDP



Note: The OECD-34 averages exclude Chile and Mexico to avoid duplication in the comparison with LAC's EFP.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020^[4]) and (OECD et al., 2020^[2]).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934113868>

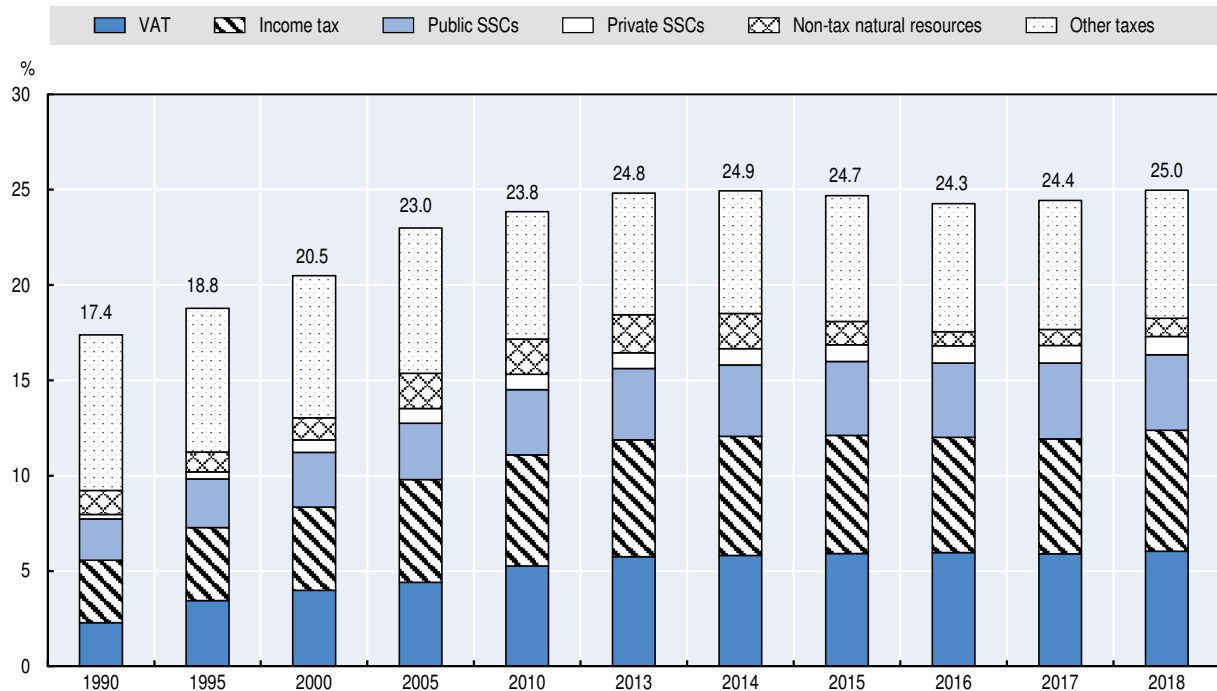
Evolution of EFP in LAC: Achievements and obstacles with wide regional diversity

Regional evolution, 1990-2018

In 2018, the region achieved its highest level of EFP since 1990.⁴ This growth in revenues was sustained by an increase in the region's fiscal pillars.⁵ These pillars, which determine regional fiscal sustainability, are: value added tax (VAT),⁶ income tax,⁷ compulsory public SSCs and compulsory private SSCs. Although non-tax revenues from the exploitation of natural resources are an important income source for the region, they are not regarded as pillars because of their volatility. Figure 3.3 shows the evolution of the region's EFP from 1990 to 2018, disaggregated by fiscal pillars, non-tax natural resources, and other taxes.

Figure 3.3. **Fiscal pillars and other components of EFP in Latin America and the Caribbean, 1990-2018**

Percentage of GDP



Note: Data refers to the simple average of the 25 countries included in this publication and excludes Venezuela due to data availability issues.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020^[4]) and (OECD et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113887>

Between 1990 and 2018, VAT, income tax, public SSCs and private SSCs grew, respectively, by 3.8% of GDP, 3.1% of GDP, 1.8% of GDP, and 0.7% of GDP. These performances were partially offset by lower revenue from natural resources, bringing about an overall EFP increase of 7.6% of GDP.

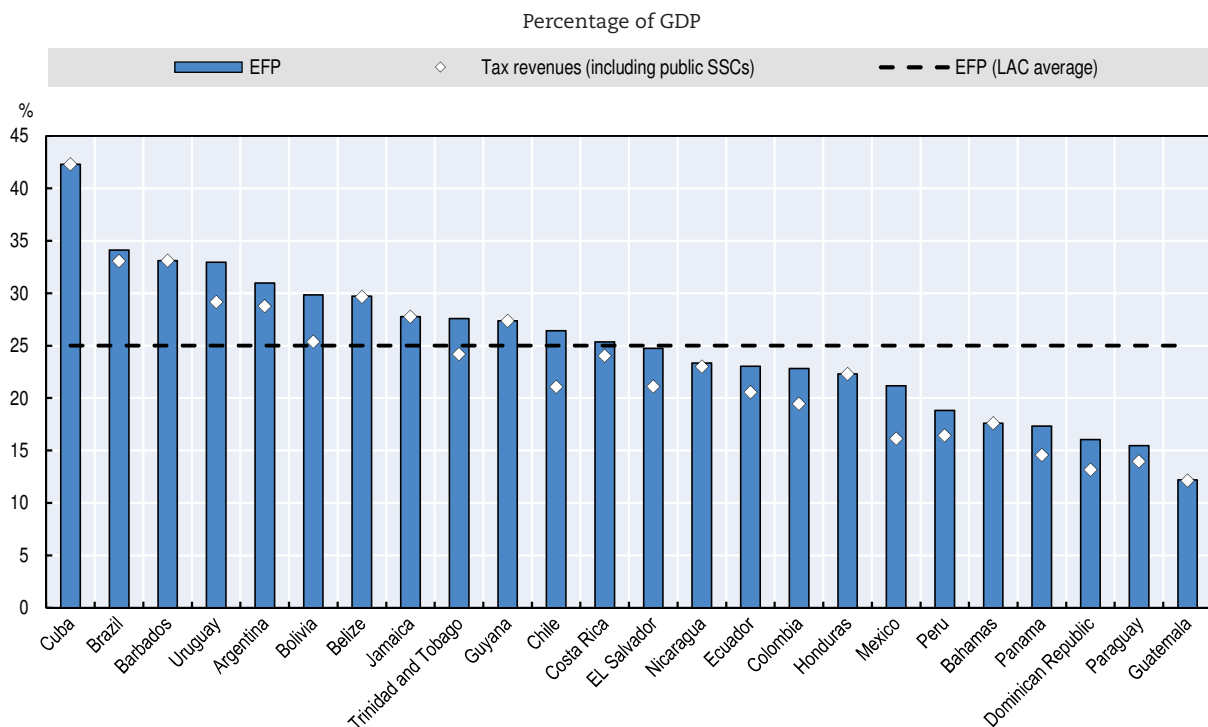
In the past five-year period (2013-18), EFP in the region grew by just 0.2% of GDP. Income tax and public SSCs grew by only 0.2% of GDP, while revenues from natural resources declined by 1% of GDP. This slowing of EFP growth was brought about mainly by changes in the international context, the overall downturn in economic growth rates and the fall in minerals prices, which significantly affected the region's fiscal accounts. This latter circumstance reflects the region's high degree of fiscal sensitivity to changes in commodities prices.

The structure of EFP in LAC also includes a heading referred to as "Others". This includes the categories of taxes on property and financial transactions, payroll, other taxes on goods and services (including excise taxes, levies on international trade and general consumption taxes, as in Argentina, Brazil, Colombia and Cuba), simplified tax regimes for SMEs, and most subnational taxes, among others. In 1990, this group of taxes, whose composition varies from one country to another, accounted for 47% of EFP and up to 2018, it was gradually replaced by the fiscal pillars; it now accounts for a much smaller but still significant share of total EFP (27%).

Level and structure of EFP by country

The LAC region is characterised by wide diversity in its level of fiscal revenues. At the individual country level, the ranges between maximum and minimum levels of EFP among countries are very significant (Figure 3.4). Cuba has the highest tax burden in the region (42.3% of GDP in 2018), and Guatemala has the lowest (12.1%). As mentioned earlier, the regional average is 25% and it is notable that, for countries whose EFP is around or below the regional average, the tax burden falls substantially when we discount the additional resources included in EFP. This is the case, for example, in Bolivia, Chile, and Trinidad and Tobago.

Figure 3.4. **Equivalent Fiscal Pressure and Tax Revenue in Latin America and the Caribbean, 2018**



Note: The LAC average is a simple average of countries included in this publication and excludes Venezuela due to data availability issues. The LAC average includes Saint Lucia's tax revenues but excludes the country's social security contributions, contributions to private insurance plans and non-tax revenues from non-renewable resources because of a lack of data.

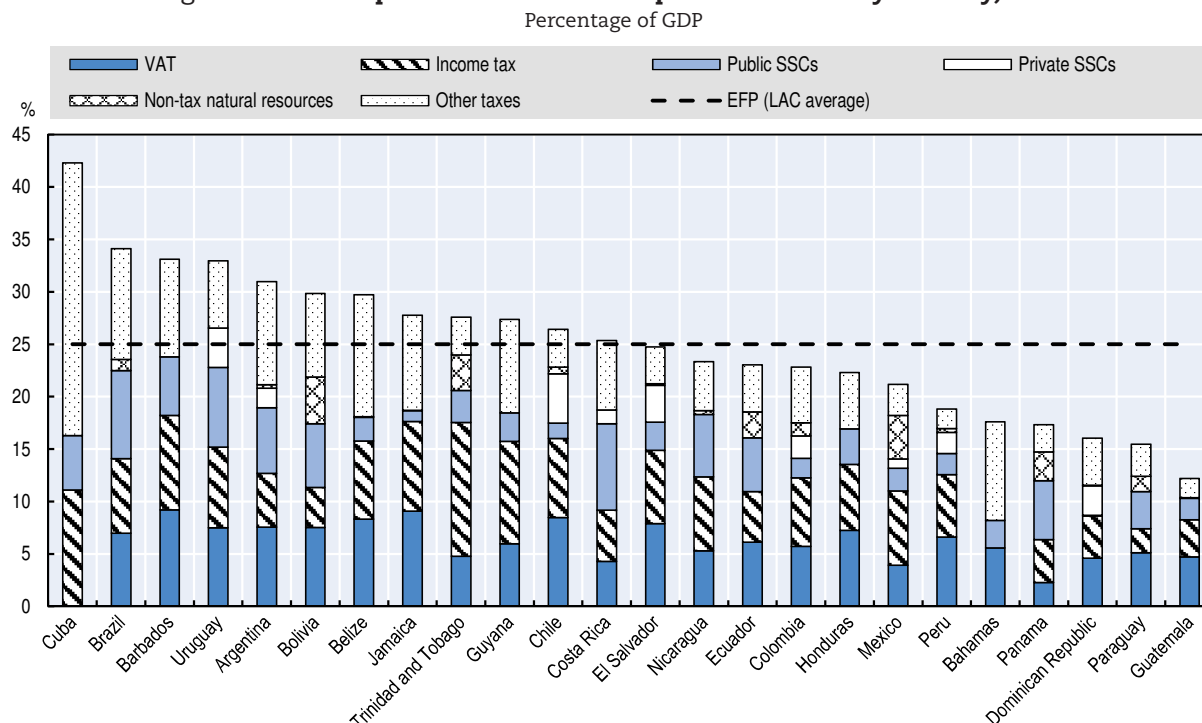
Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020_[4]) and (OECD et al., 2020_[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113906>

Analysis of the ranking of the countries according to their EFP levels shows some important changes that have been apparent over recent years. Taking as a reference the most recent update to the EFP database (Barreix et al., 2017_[3]), the countries that fell the most on the regional EFP ranking are Bolivia, Trinidad and Tobago, Argentina and Paraguay. By contrast, it is worth noting the progress made by Uruguay in consolidating its position as one of the countries with the highest tax burden in the region as a result of a substantial increase in income tax revenue, especially personal income tax. The regional average rose, moreover, because of the inclusion of countries such as Cuba, Guyana and Jamaica in the EFP database.

Regarding the tax structure, Figure 3.5 shows the composition of EFP by country. The highest revenue figures for the “VAT” fiscal pillar relate to Barbados (9.2% of GDP) and Jamaica (9.1% of GDP).⁸ As regards income tax, Trinidad and Tobago has the highest level in the region at 12.8% of GDP, followed by Cuba (11.1% of GDP) and Guyana (9.8% of GDP). In 2018, public SSCs reached 8.4% of GDP in Brazil and 8.2% in Costa Rica. In private systems, Chile leads the region in revenue with 4.7% of GDP; also important are Uruguay (3.8%), El Salvador (3.5%) and the Dominican Republic (2.8%).

Figure 3.5. **Fiscal pillars and other components of EFP by country, 2018**



Note: The LAC average is the simple average of the 25 countries included in this publication and excludes Venezuela due to data availability issues. The LAC average includes Saint Lucia's tax revenues but excludes the country's social security contributions, contributions to private insurance plans, and non-tax revenues from non-renewable resources because of a lack of data.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020^[3]) and (OECD et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113925>

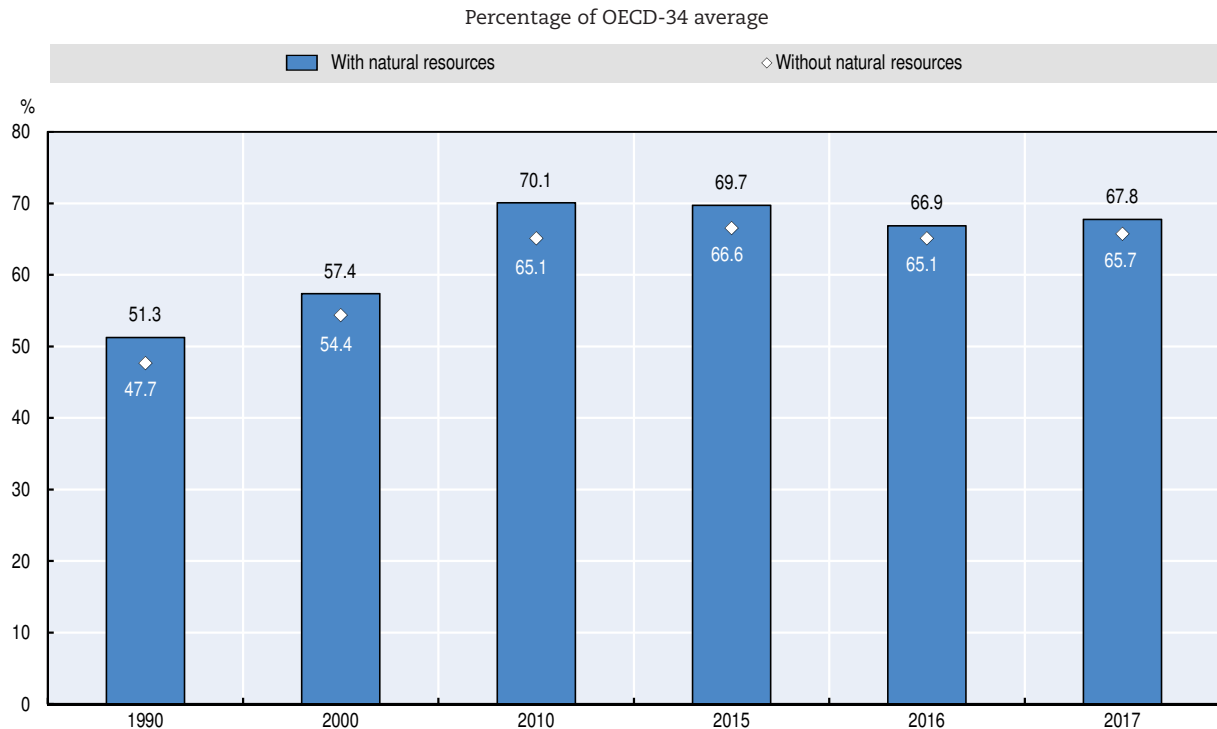
As regards non-tax revenues from natural resources, the countries that generated the most in 2018 were Bolivia (4.5% of GDP), Mexico (4.2% of GDP), and Trinidad and Tobago (3.4% of GDP). As mentioned earlier, there is a striking contrast between revenues in Bolivia and Trinidad and Tobago in the final year of analysis, and levels during the boom years of mineral and hydrocarbon prices (in 2012, both countries raised about 11% of GDP in this category).

Comparison with the OECD

Since 1990, greater fiscal effort, tax reforms and favourable external circumstances have allowed LAC countries to converge towards levels of tax revenue as a share of GDP prevailing in countries with greater tax development, such as those in the OECD. The differences with the OECD narrowed most particularly in the first decade of this century, coinciding with the boom in mineral prices. LAC's EFP stood at 51.3% of EFP in the OECD countries in 1990 (34 countries, excluding Chile and Mexico), at 57.4% in 2000, and at 67.8% in 2017 (Figure 3.6).

Since 2010, the differences in EFP between LAC and the OECD have been relatively stable, coinciding with an adverse international environment, a fall in demand for LAC's natural resources, and the consequent decline in the prices of the main hydrocarbons and minerals exported from the region, which has lessened their influence on regional convergence.

Figure 3.6. **Comparison (ratio) of LAC's EFP with the OECD, with and without natural resources, 1990-2017**



Note: Data refer to the simple averages of 25 Latin American and Caribbean countries and 34 OECD countries. The OECD-34 average does not include Chile and Mexico to avoid duplication in the comparison with LAC's EFP.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020_[3]) and (OECD et al., 2020_[2]).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934113944>

As regards the EFP comparison with the OECD by type of tax, LAC and the OECD have moved closest together in VAT. In this field, LAC-wide, revenues are practically at the same level as the OECD; for the Caribbean and Southern Cone countries such as Argentina, Brazil, Chile and Uruguay, revenue even surpasses the level in several developed countries.

By contrast, in the area of social security contributions as a share of GDP, the gaps between LAC and the OECD are very clear. Considering only public SSCs, the LAC average is equivalent to just 41.5% of the average figure for the OECD, aside from the significant amounts raised in countries such as Argentina, Bolivia, Brazil, Costa Rica and Uruguay, at a level similar to or even higher than levels in several OECD countries. The situation is not substantially better if we add contributions to private systems, since revenues are only 47.3% of the OECD average.

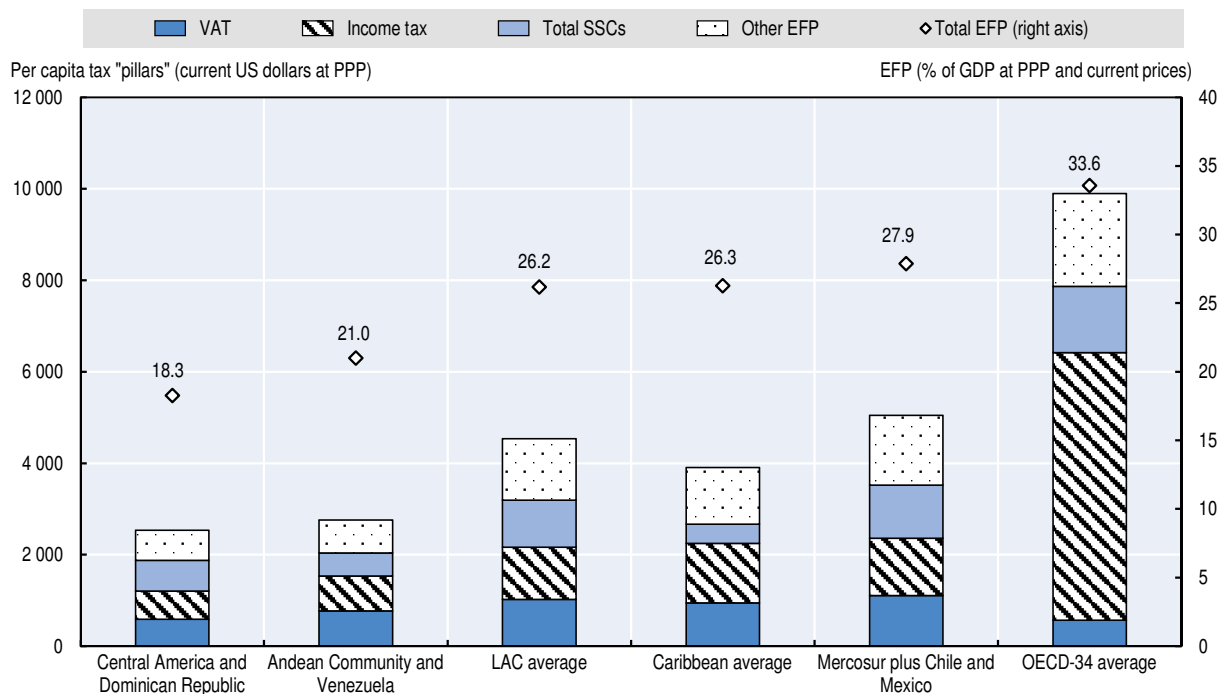
The performance of income tax has not been favourable and, despite some progress and reforms over the past decade,⁹ revenue amounts to only slightly more than half (51%) of that in the OECD. The lower level of income tax convergence stems from LAC's low yield in revenue from personal income tax. LAC countries collect a fairly similar amount of corporate income tax to that of the OECD (2.9% of GDP for the OECD-34 in 2017, and 3.4% of

GDP for LAC). The big difference is in revenue from personal income tax: in the OECD, this stood at an average of 8.6% of GDP in 2017, while in LAC it was at just 2.2%. In LAC, personal income tax is paid by individuals in the formal sector who receive high salaries and are in the upper income deciles. It is estimated that 90% of LAC's population is exempt from this tax (Barreix, Benítez and Pecho, 2017^[4]). Because of these factors, the income tax structure is skewed towards legal entities in most LAC countries.

Finally, the wide diversity apparent throughout the region has always made it difficult to engage in wide-ranging analyses and to group countries according to certain basic criteria. A frequent alternative is to classify the countries according to their geographic location, as in other sections of this study. For example, they can be grouped into categories such as “South America,” “Central America” and “the Caribbean”, despite the sharp differences within each of these sub-regions. Another option would be to group the countries according to the level (current, recent or average for a given period) of the countries' total tax burden, including social security contributions and the tax resources of subnational levels of government. This would lead, for example, to countries such as Argentina, Brazil and Uruguay being grouped together as those with the highest tax revenues in Latin America, together with several Caribbean countries such as Barbados, Belize and Jamaica.

In this case, and as a possible way of grouping countries, it is interesting to consider the differences between LAC and the OECD in relation to the development level and overall taxpaying capacity of each country in the region. This would yield four regional subgroups comprising: i) Central America plus the Dominican Republic; ii) the Caribbean; iii) the Andean Community countries plus Venezuela; and iv) the Mercosur member countries, as well as Chile and Mexico (Barreix et al., 2017^[3]).

As Figure 3.7 shows, taking both total GDP and per capita GDP at purchasing power parity, the difference between LAC and the OECD is much greater, because of: i) the difference in greater proportion of product in various taxes; and ii) the difference in purchasing power represented by the size of each economy.¹⁰ Similarly, it can be seen that income tax plays a much more important role in the OECD countries, (the difference being concentrated in the tax paid by individuals). Moreover, there is a certain parity with respect to total SSCs (taking public and private systems together) and VAT is more important for LAC as a source of public resources.

Figure 3.7. **Comparative per capita fiscal pressure in current US dollars (PPP) by region, 2017**

Note: Data refer to averages weighted by GDP. The OECD-34 average does not include Chile and Mexico to avoid duplication in the comparison with LAC's EFP. The "Total SSCs" component includes public and private systems, while "Other EFP" includes the other tax revenues, as well as non-tax revenues from strategic natural resource sectors.

Source: Prepared by the authors based on data in (IDB-CIAT, 2020^[5]), (OECD et al., 2020^[2]) and (IMF, 2019^[7]) for each country's per capita GDP at PPP and GDP at PPP.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113963>

In short, the true amount of resources available to the tax authorities is much higher in the developed world than in the LAC countries, especially when tax burdens are considered in relation to the size of the economy and the per capita level of taxation. These comparisons have implications when sources of public financing are linked to the level of total public spending in each region and country, and they call for a careful assessment of potential tax and fiscal reform options that seek to expand the mobilisation of domestic resources in the region.

Notes

1. Throughout this special feature, statistical data from the IDB-CIAT *Equivalent Fiscal Pressure Database* (IDB-CIAT, 2020^[5]) are used. Regional averages do not include Venezuela because of a lack of information.
2. Throughout this special feature, the OECD-34 average is used. This does not include Chile or Mexico in order to avoid duplication in the comparison with LAC's EFP.
3. Informal calculations using data provided by the OECD show the simple average EFP for the OECD-34 to be 36% of GDP in 2017 (32.1% on average, weighted by the size of each economy). This suggests, in general, a lower relative weight of private social insurance and non-tax natural resources (with some exceptions) for developed countries overall than prevails in LAC.
4. This year is taken as a reference for comparison since it marks the beginning of the period analysed in the tax statistics presented throughout this document using a standardised methodology (OECD, 2019^[6]). Estimates for previous periods, however, confirm that the current ratio of average tax revenue to GDP is the highest in the region's history (see [CIAT, 2017^[7]]).

5. A fiscal pillar is a tax that has a broad base and can generate significant and stable revenues over time (Barreix and Roca, 2007^[8]).
6. Although VAT is the main tax levied on consumption, some countries in the region have broad-based general taxes on goods and services that have characteristics similar to those of VAT. Examples include: the tax on gross income (provincial) in Argentina; COFINS and PIS/PASEP (federal) and ISS (municipal) in Brazil; and the Industry and Trade Tax (municipal) in Colombia.
7. The “income tax” pillar refers to net tax collection linked to income tax, including all other taxes on income that are under the authority of central or subnational governments, whether they are levied on a particular sector, have alternative basis for calculation, are temporary and extraordinary, and/or are levied on specific types of income not covered by traditional income tax.
8. It should be noted that if revenues from other general taxes on goods and services comparable to VAT are considered, revenue is also very significant in Argentina and Brazil (11.4% and 12.4% of GDP in 2018, respectively).
9. In 2006, Uruguay was the pioneer in adopting a system of dual income taxation, through which it began to tax labour income separately, with a progressive scale of rates, and capital income with a relatively low proportional rate. This same path has been followed by countries such as Peru in 2009 and several Central American countries between 2009 and 2011, in a practical effort to include different forms of capital income in the income tax base. More recently, Argentina and Mexico have joined this trend of dual systems for personal income tax with similar characteristics.
10. Both total EFP and the main per capita taxes are averages weighted by each country’s total GDP in US dollars at purchasing power parity (PPP).

References

- Barreix, A., J. Benítez and M. Pecho (2017), “Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 338, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en>. [6]
- Barreix, A. and J. Roca (2007), “Strengthening a fiscal pillar: The Uruguayan dual income tax”, *CEPAL Review* 92, Vol. August, pp. 121-140, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11216/92121140I_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [10]
- Barreix, A. et al. (2017), “Updating of Equivalent Fiscal Pressure in Latin America and the Caribbean”, *Discussion Paper*, No. 548, IDB, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Updating-of-Equivalent-Fiscal-Pressure-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. [5]
- Barreix, A. et al. (2013), *Putting Pressure: Estimating the real fiscal burden in Latin America and the Caribbean. Concept, development and international comparisons*, IDB, CIAT, IEF, https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2013/2013_Putting_pressure_barreix_bes_velayos_pecho_benitez.pdf. [1]
- IDB-CIAT (2020), *IDB-CIAT Revenue Collection database*, <https://www.ciat.org/idb-ciat-revenue-collection-database/?lang=en>. [3]
- IMF (2019), *World Economic Outlook Database April 2019*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> (accessed on 16 September 2019). [7]
- Inter American Center of Tax Administrations (ed.) (2017), *CIAT: Fifty years in Latin American taxation*, https://www.ciat.org/Biblioteca/Publicaciones_CIAT/Libro_50_anos/2017_LB_50_ing.pdf (accessed on 2 March 2020). [9]
- OECD (2019), *Global Revenue Statistics Database*, OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL (accessed on 16 September 2019). [11]
- OECD (2019), *OECD.Stat*, OECD, Paris, <https://stats-2.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=DACSECTOR>. [8]
- OECD (2019), *Taxing Wages 2017-2018 Associated Paper: Non-tax compulsory payments*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/non-tax-compulsory-payments.pdf>. [2]
- OECD et al. (2020), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/35745b02-en..> [4]

Capítulo 3

SECCIÓN ESPECIAL

La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe: Ampliando el mapa de los ingresos fiscales de la región

Introducción

Si bien a lo largo de las últimas décadas ha sido posible identificar rasgos y tendencias comunes entre los distintos países que la componen, debe reconocerse que América Latina y el Caribe (ALC) es una región muy heterogénea en numerosas dimensiones. Esta cualidad ha atentado, históricamente, contra la comparabilidad de los casos observados a través de los estándares convencionales y de las variables económicas generalmente utilizadas a tales efectos. En ese sentido, la Presión Fiscal Equivalente (PFE) es una metodología diferente de cálculo de la presión fiscal en ALC que busca medir, de una manera más amplia, los recursos recaudados por los países de la región. Este enfoque metodológico, al incorporar elementos estructurales del financiamiento público de los países de ALC, también permite estandarizar y hacer más comparable la presión fiscal entre países y regiones.

El concepto de “Presión Fiscal Equivalente” y sus implicancias

La recaudación tributaria sobre PIB de un país es aquella variable definida por el monto de recursos monetarios que un determinado país logra captar a partir de la aplicación de un conjunto de diferentes impuestos y otros instrumentos similares los cuales, en general, constituyen la base fundamental de financiamiento del Estado. De manera convencional, este indicador suele estar expresado con relación al producto interior bruto (PIB) de cada país para asegurar una unidad de medida comparable.

Sin embargo, por una serie de distintos factores, 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, por ejemplo, la disponibilidad amplia de recursos naturales —sean éstos de naturaleza renovable o no renovable— permite a algunos países de la región complementar el financiamiento público a partir de la instrumentación de regímenes fiscales para la apropiación estatal de una parte de las rentas generadas en las actividades vinculadas a los mismos (el caso más conocido es el vinculado a la explotación económica de los yacimientos de hidrocarburos y minerales). En una línea similar, la existencia de amplios sistemas públicos de seguridad social en determinados países requiere del abastecimiento de un caudaloso flujo de recursos tributarios que asegure su adecuado funcionamiento y sostenibilidad financiera. Esto contrasta con otros países que han optado por introducir sistemas privados —no menos amplios— de capitalización individual, tanto en el área de salud como de previsión social, que reemplazan, complementan o compiten con la alternativa de un esquema público.

En relación con lo anterior, en esta sección especial se plantea el concepto de “Presión Fiscal Equivalente” (PFE), el cual incorpora dos fuentes adicionales de ingresos a los ingresos tributarios (incluyendo contribuciones a la seguridad social pública), que representan un esfuerzo fiscal exigido a los contribuyentes cuando son de carácter obligatorio: las contribuciones a los sistemas privados de pensiones y atención de la salud, y los ingresos fiscales no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales (Barreix et al., 2013^[1]).

La PFE queda definida de la siguiente manera:

$$PFE = IT + CSSpub + CSSpriv + RNnoT$$

Donde:

- IT: Ingresos tributarios del gobierno general
- CSSpub: Contribuciones a la Seguridad Social (esquemas públicos)
- CSSpriv: Contribuciones a los sistemas de seguro social (esquemas privados)
- RNnoT: Ingresos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales.

Cabe aclarar que la consideración de todos estos componentes de heterogeneidad contribuye a nutrir y profundizar los análisis de la situación fiscal de los países de ALC, pero no invalida o contradice las mediciones convencionales que cuantifican el nivel de financiamiento público en cada uno de los mismos. De hecho, aunque con distintas denominaciones y criterios, todos ellos están contemplados en las metodologías más difundidas a nivel internacional (Recuadro 3.1). En cambio, se pretende expandir las posibilidades de comparación regional e internacional y proveer nuevos elementos que resultan, al menos para el contexto específico de la región, indispensables para lograr una perspectiva amplia y completa de estas cuestiones.

Recuadro 3.1. Cuestiones metodológicas para la clasificación de los ingresos fiscales

La definición de la Presión Fiscal Equivalente (PFE) incorpora elementos del financiamiento público que, en varios países de ALC, adquieren una relevancia significativa tanto en lo que se refiere a los recursos por contribuciones sociales obligatorias a regímenes privados de protección social (pensiones y seguros de salud) como a los ingresos fiscales no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales estratégicos (principalmente hidrocarburos y minerales). Esto permite efectuar comparaciones regionales e internacionales desde una perspectiva diferente a la convencional, pero requiere una serie de aclaraciones. De hecho, los dos ítems mencionados no suelen formar parte de la carga tributaria total en las metodologías de otras reconocidas fuentes de información y pueden conducir a conclusiones diferentes en casos particulares.

Por un lado, las contribuciones compulsivas (obligatorias) que se realizan a esquemas privados de seguro social, por parte de empleadores o empleados y en relación con la actividad laboral de estos últimos, son considerados “pagos compulsivos no tributarios” (PCNT) en los criterios metodológicos de la OCDE. Con lógica similar a la que da sustento a su inclusión dentro de la PFE, los PCNT forman parte de los costos laborales totales que enfrenta el empleador, así como de la retribución total del empleado influyendo sobre sus decisiones individuales de manera similar a la que opera con los impuestos al trabajo. Debido a esto, la OCDE ha incorporado indicadores de pagos obligatorios para realizar comparaciones entre países de una manera más homogénea y consistente (OCDE, 2019^[2]). De hecho, un total de 22 países de la OCDE poseen este tipo de instrumentos, entre los que se destacan Chile, Estados Unidos, Islandia, Israel, los Países Bajos, Polonia y Suiza, por su importancia relativa y por su magnitud dentro de los costos promedios laborales.

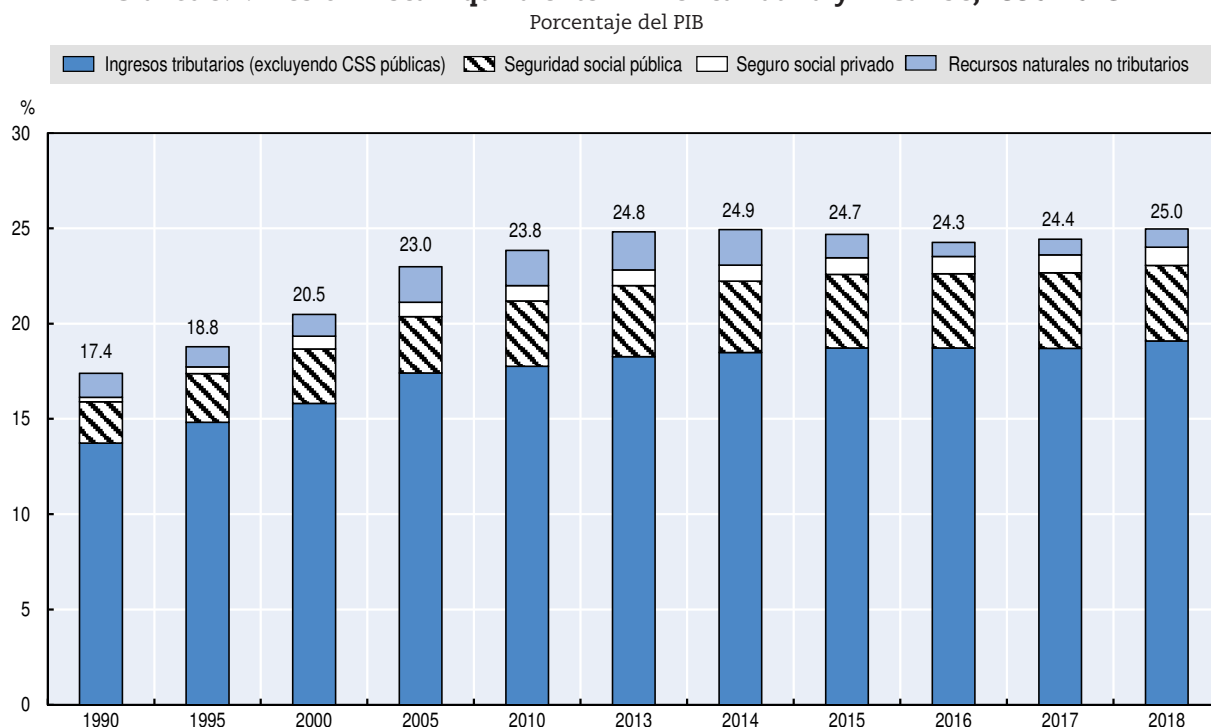
Por otro lado, la disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables ha llevado a los países productores a diseñar una variedad de regímenes fiscales especiales para asegurar la adecuada apropiación de las rentas generadas por su explotación económica. Estas estrategias incluyen no sólo un abanico de instrumentos tributarios (impuesto sobre la renta [ISR] corporativo e impuestos *ad hoc*) y no tributarios (principalmente regalías y derechos de utilización), sino también distintas formas de participación del Estado en la producción, la administración y la comercialización de materias primas y servicios hasta la operación de empresas públicas en estas actividades. En general, los recursos tributarios asociados a las mismas suelen estar incorporados en las cifras globales de recaudación de los impuestos aplicados salvo casos específicos. Sin embargo, para lograr una comparación más homogénea y, aunque no forman parte de la carga tributaria total, resultaría conveniente considerar los recursos no tributarios también asociados a los sectores extractivos, los cuales muestran relevancia significativa en varios países de la OCDE como Australia, Canadá, Estados Unidos, México, Noruega, Polonia y Reino Unido (Escocia).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de (OCDE, 2019^[2]).

Como puede observarse en el Gráfico 3.1, con la metodología tradicional la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de ALC, que son los ingresos tributarios (incluyendo a las contribuciones a la seguridad social pública), alcanzó el 23.1% del PIB en 2018. Considerando la metodología de la PFE, los nuevos recursos aportan 1.9% del PIB a la recaudación tributaria sobre PIB en 2018, alcanzando el 25% del PIB. En períodos de bonanza de los precios de los minerales, solo los recursos provenientes de la explotación de la riqueza natural de los países han llegado a contribuir con 2% del PIB (año 2013).¹

En cuanto a la composición estructural de la PFE, los ingresos tributarios (incluyendo impuestos y contribuciones a la seguridad social pública) se han mantenido relativamente estables desde 1990 y en 2018 concentraron el 92.3% de los ingresos del gobierno como se definen en la PFE. Si tomamos los impuestos solamente, sin las contribuciones a la seguridad social pública, éstos oscilan en torno al 75% a lo largo de todo el período analizado. La participación de CSS privadas ha crecido en importancia desde su implementación en varios países de la región durante la década de 1990 y hoy representa el 3.8% de la PFE de la región. Por su parte, los ingresos no tributarios por recursos naturales se han caracterizado por una participación volátil dentro de la estructura de la PFE, en concordancia con el comportamiento variable de este tipo de ingresos.

Gráfico 3.1. Presión Fiscal Equivalente – América Latina y El Caribe, 1990-2018



Nota: Los datos se refieren al promedio simple de los 25 países de América Latina y el Caribe incluidos en esta publicación, y no incluyen a Venezuela por falta de información.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020_[3]) y (OCDE et al., 2020_[2]).

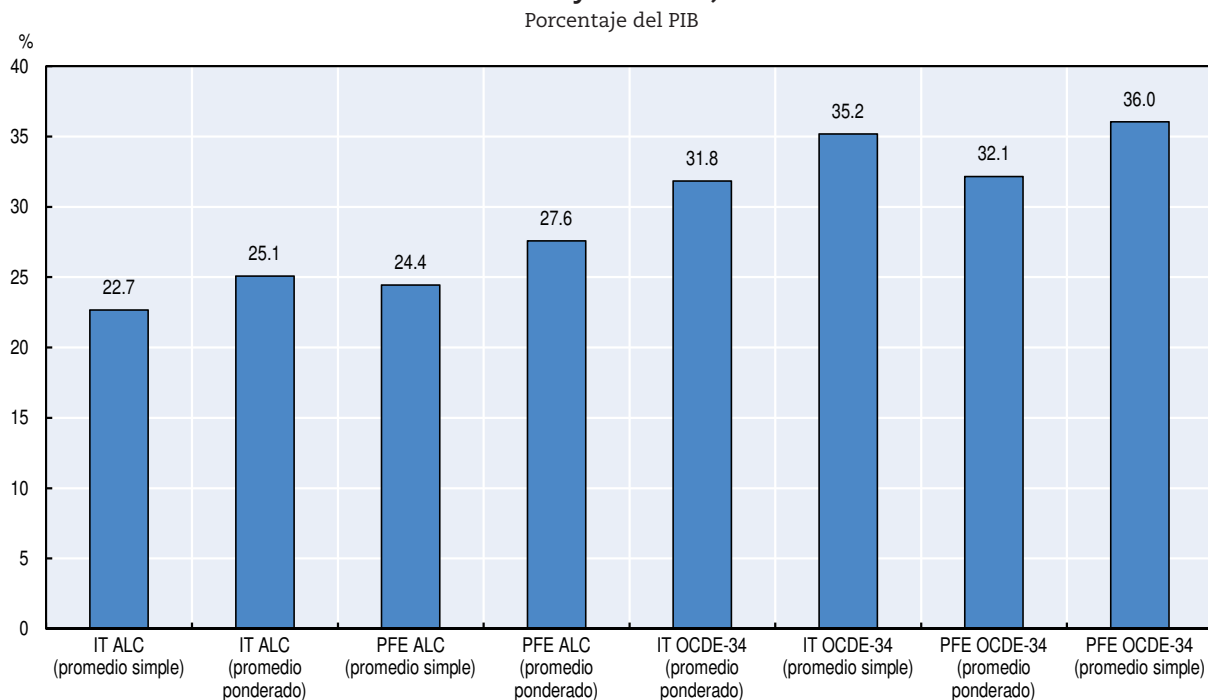
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934113982>

Realizando un ejercicio de comparación de la recaudación tributaria sobre PIB de ALC y OCDE² para el año 2017 se tiene que, en promedio simple, los ingresos tributarios (incluyendo CSS públicas) de ALC alcanzan el 22.7% del PIB y para OCDE el 35.2% del PIB (34 países, excluyendo a Chile y México para evitar duplicaciones). Cuando se ponderan esas mismas cifras por el PIB corriente de cada país, éstas alcanzan el 25.1% del PIB para ALC y 31.8% para

la OCDE (Gráfico 3.2). Sin embargo, cuando se consideran los nuevos recursos (CSS privadas y recursos naturales), la PFE de ALC en promedio simple llega a 24.4% y en promedio ponderado a 27.6%. Es decir, las brechas entre ALC y OCDE se reducen notablemente, de 12.5 puntos (35.2% - 22.7%) a 4.6 puntos (32.1% - 27.6%), cuando se consideran los nuevos recursos en promedio ponderado por el tamaño de las respectivas economías.

Una aclaración que merece ser considerada en las comparaciones incluidas en esta sección especial es que en algunos de los países miembros de la OCDE también adquieren relevancia los recursos “adicionales” por componentes de la PFE como los pagos obligatorios a sistemas privados de seguridad social o los ingresos no tributarios asociados a la explotación de recursos naturales estratégicos.³ En efecto, aunque las contribuciones obligatorias a ciertos regímenes de salud no suelen ser contabilizadas en la presión fiscal de los países de la OCDE en general (por ejemplo, las vinculadas a la Ley para la Protección de los Pacientes y para el Cuidado Asequible en el caso de los Estados Unidos), sí encajarían y debieran formar parte de su respectiva PFE. Igualmente, formarían parte de la PFE los recursos recaudados por la capacidad del Estado de obtener rentas derivadas del dominio público, como los recursos naturales, siendo un ejemplo a nivel de la OCDE los ingresos no tributarios de Noruega provenientes de la explotación de sus reservas de petróleo (Recuadro 3.1).

Gráfico 3.2. Comparativo de Ingresos Tributarios (IT) y Presión Fiscal Equivalente (PFE) entre ALC y OCDE-34, 2017



Nota: El promedio OCDE-34 no incluye a Chile ni México para evitar duplicaciones en la comparación con la PFE de ALC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020^[3]) y (OCDE et al., 2020^[2]).

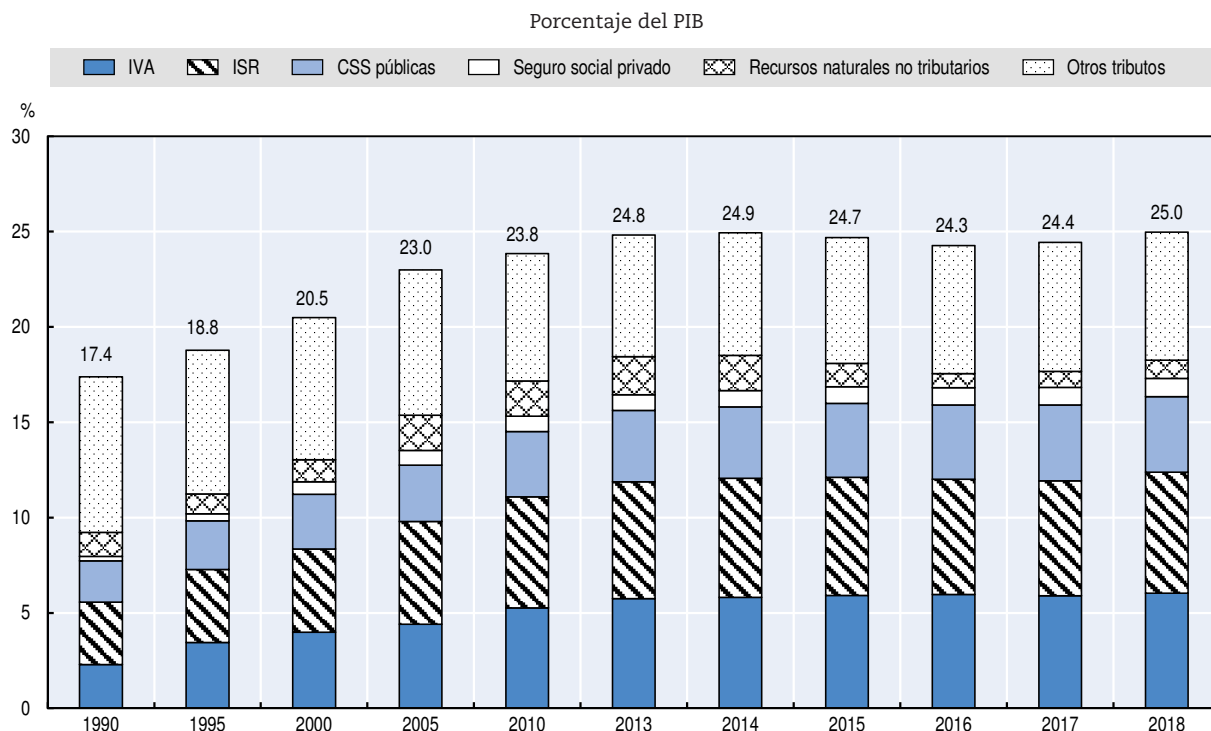
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934114001>

Evolución de la PFE en los países de ALC: Logros y obstáculos con gran heterogeneidad regional

Evolución regional, 1990-2018

Como fue señalado, en 2018 la región alcanzó el nivel máximo de PFE desde 1990.⁴ Esta mayor recaudación fue sostenida por el incremento en los pilares fiscales de la región.⁵ Estos pilares determinan la sostenibilidad fiscal regional y son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA),⁶ el Impuesto sobre la Renta (ISR)⁷ y las contribuciones a la Seguridad Social pública (CSS públicas) y contribuciones obligatorias a los sistemas de seguro social privado (CSS privadas). Si bien los ingresos no tributarios por la explotación de recursos naturales representan una fuente de recursos importante para la región, no son considerados pilares por su alta variabilidad. El Gráfico 3.3 muestra la evolución de la PFE de la región desde 1990 hasta 2018, desagregada por pilares fiscales, recursos naturales no tributarios y otros impuestos.

Gráfico 3.3. Pilares fiscales y otros componentes de la PFE – América Latina y el Caribe, 1990-2018



Nota: Los datos se refieren al promedio simple de los 25 países incluidos en esta publicación y no incluyen a Venezuela por falta de información.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020^[3]) y (OCDE et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934114020>

Desde 1990 hasta 2018, el IVA, el ISR, las CSS públicas y las CSS privadas crecieron 3.8% del PIB, 3.1% del PIB, 1.8% del PIB y 0.7% del PIB, respectivamente. Estos desempeños fueron parcialmente menguados por la menor recaudación por concepto de recursos naturales y determinaron un aumento global de la PFE de 7.6% del PIB.

En el último quinquenio (2013-18), el crecimiento de la presión fiscal equivalente en la región fue de solo 0.2% del PIB. El ISR y las CSS públicas crecieron tan solo 0.2% del PIB, mientras que los ingresos por recursos naturales disminuyeron 1% del PIB. Esta desaceleración en la PFE fue ocasionada principalmente por los cambios en el contexto internacional, la desaceleración

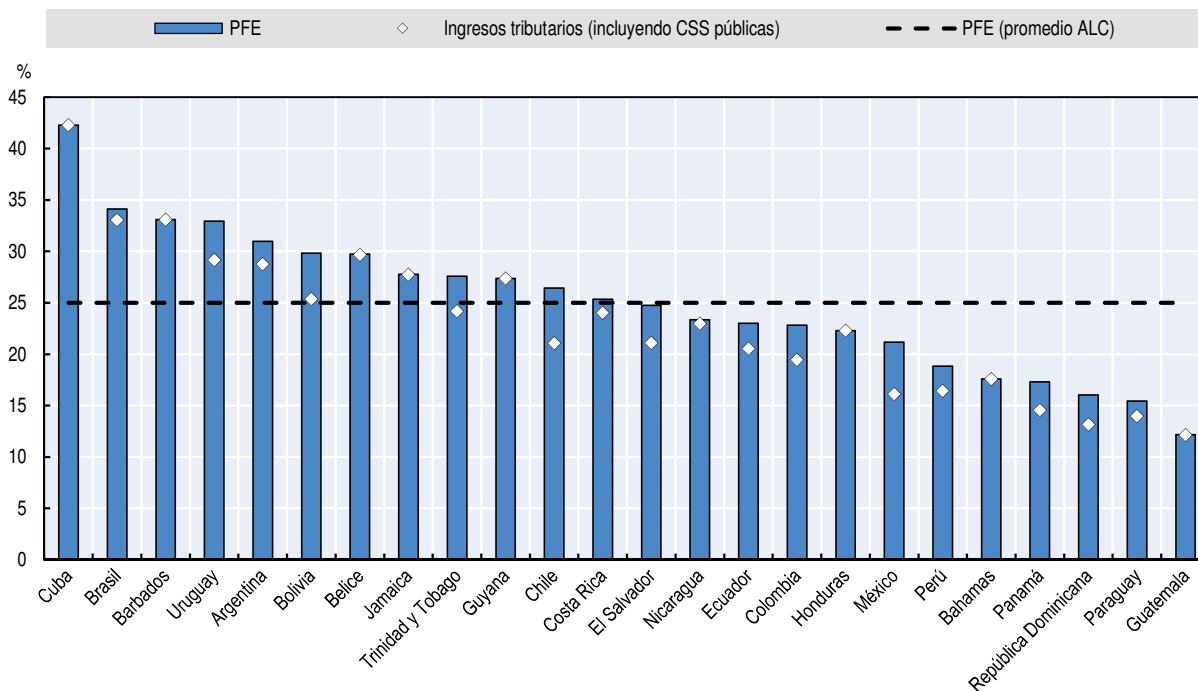
general en las tasas de crecimiento económico y la caída en los precios de los minerales, que afectaron significativamente las cuentas fiscales de la región. Esta última circunstancia refleja la alta sensibilidad fiscal de la región a cambios en los precios de los *commodities*.

La estructura de la PFE de ALC además cuenta en sus componentes con un rubro denominado “Otros tributos”. Este rubro contiene las categorías de impuestos a la propiedad y a las transacciones financieras, nómina salarial, otros impuestos sobre bienes y servicios (incluyendo impuestos especiales, al comercio internacional y tributos generales sobre el consumo como en los casos de Argentina, Brasil, Colombia o Cuba), regímenes simplificados y la mayoría de los tributos subnacionales, entre otros. En 1990 este grupo de impuestos, cuya composición interna varía de un país a otro, representaba el 47% de la PFE y hasta 2018 fue desplazado gradualmente por los pilares fiscales, participando actualmente de un porcentaje mucho menor aunque aún significativo de la PFE total (27%).

Nivel y estructura de la PFE por países

La región de ALC se caracteriza por una elevada heterogeneidad en términos de su nivel de ingresos fiscales. A nivel individual de países, los rangos entre niveles máximos y mínimos de la PFE entre países son muy significativos (Gráfico 3.4). Cuba presenta la mayor carga fiscal de la región (42.3% del PIB) y Guatemala la menor (12.1%). Como fue señalado, el promedio regional es de 25% y es de destacar que, para los países cuya PFE se encuentra alrededor o por debajo de la media regional, la carga tributaria disminuye sustancialmente cuando se descuentan los recursos adicionales que incorpora la PFE, como por ejemplo en Bolivia, Chile, y Trinidad y Tobago.

Gráfico 3.4. **Presión Fiscal Equivalente y recaudación tributaria – América Latina y el Caribe, 2018**
Porcentaje del PIB



Nota: El promedio ALC es el promedio simple de los 25 países incluidos en esta publicación y no incluye a Venezuela por falta de información. El promedio incluye los ingresos tributarios de Santa Lucía, pero excluye las contribuciones a la seguridad social, las contribuciones a los planes de seguros privados y los ingresos no tributarios procedentes de recursos no renovables para dicho país debido a la falta de datos.

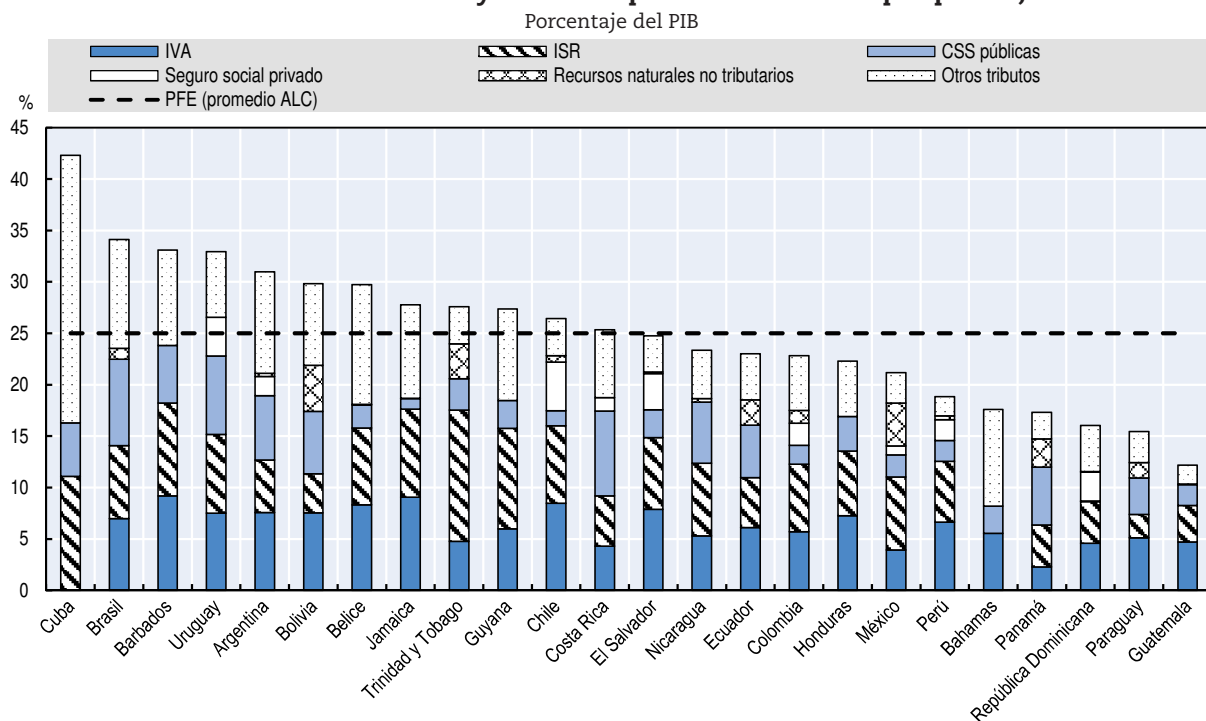
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020^[3]) y (OCDE et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934114039>

Analizando el ordenamiento de los países de acuerdo con el nivel de la PFE, deben señalarse algunos cambios importantes observados en los años más recientes. Tomando como referencia la última actualización de esta base de datos que llegaba al año 2015 (Barreix et al., 2017^[5]), los países que más retrocedieron en el ranking regional de la variable PFE son Bolivia, Trinidad y Tobago, Argentina y Paraguay. Al contrario, destacan los avances del Uruguay consolidándose como uno de los países de mayor recaudación tributaria de la región, como resultado de un aumento sustancial de la recaudación del ISR, especialmente del gravamen aportado por personas físicas. Adicionalmente, el promedio regional se ha visto incrementado por la incorporación de países tales como Cuba, Guyana y Jamaica dentro de la base de datos de la PFE.

En cuanto a la estructura tributaria, en el Gráfico 3.5 se detalla la composición de la PFE por país. Las mayores cifras de recaudación del pilar fiscal “IVA” se localizan en Barbados (9.2% del PIB) y Jamaica (9.1% del PIB).⁸ En cuanto al “ISR”, Trinidad y Tobago recauda 12.8% del PIB, el nivel más elevado de la región, seguido de Cuba (11.1% del PIB) y Guyana (9.8% del PIB). En 2018, las CSS públicas en Brasil alcanzaron el 8.4% del PIB y en Costa Rica el 8.2%. En regímenes privados, Chile lidera la recaudación regional con 4.7% del PIB, siendo importantes en Uruguay (3.8%), El Salvador (3.5%) y la República Dominicana (2.8%).

Gráfico 3.5. Pilares fiscales y otros componentes de la PFE por países, 2018



Nota: El promedio ALC es el promedio simple de los 25 países incluidos en esta publicación y no incluye a Venezuela por falta de información. El promedio de ALC incluye los ingresos tributarios de Santa Lucía, pero excluye las contribuciones a la seguridad social, las contribuciones a los planes de seguros privados y los ingresos no tributarios procedentes de recursos no renovables para dicho país debido a la falta de datos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020^[3]) y (OCDE et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934114058>

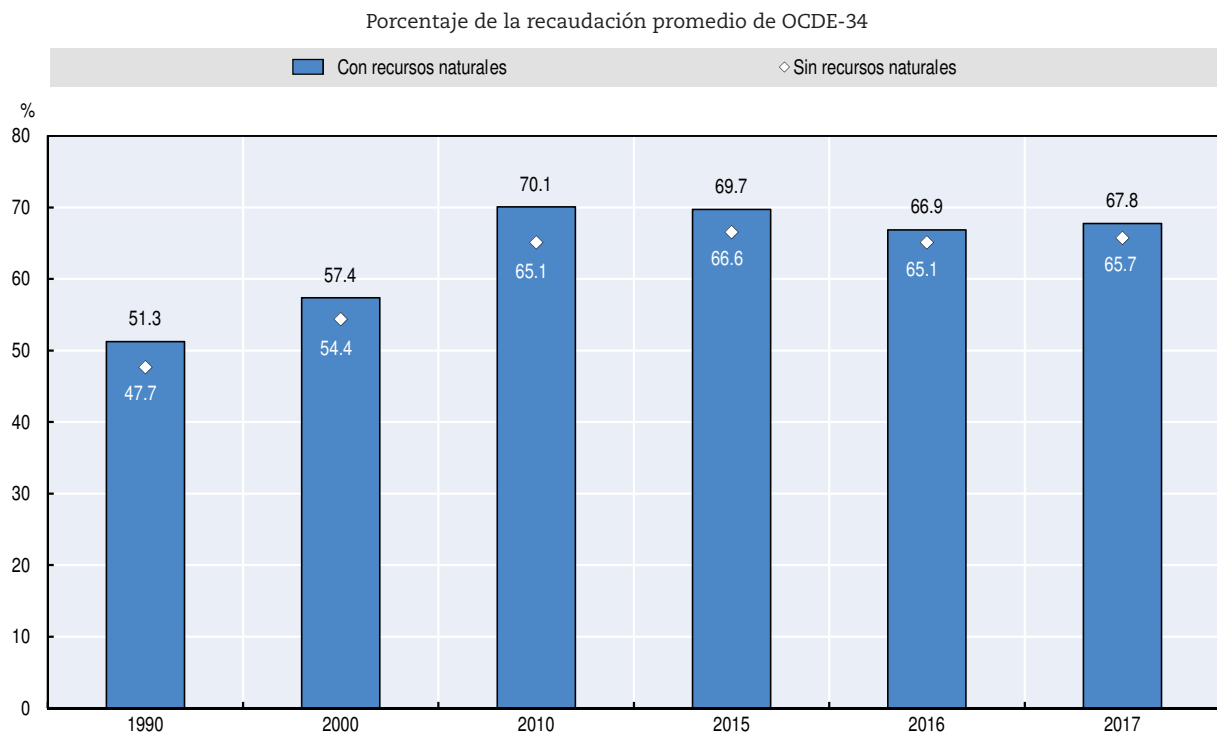
En cuanto a los ingresos no tributarios por recursos naturales, individualmente los que más recaudaron en 2018 fueron Bolivia (4.5% del PIB), México (4.2% del PIB) y Trinidad y Tobago (3.4% del PIB). Como fue mencionado en párrafos anteriores, es llamativo el contraste

de lo recaudado por Bolivia y Trinidad y Tobago en el último año analizado, en comparación con lo recaudado en los años del auge de los precios de los minerales e hidrocarburos (ambos países llegaron a recaudar en 2012 alrededor de 11% del PIB en esta categoría).

Comparación con la OCDE

Desde 1990, el mayor esfuerzo fiscal, las reformas tributarias emprendidas y contextos favorables externos les han permitido a los países de ALC acercarse a la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de países con mayor desarrollo tributario como los de la OCDE. Las diferencias con el promedio de OCDE-34 se redujeron particularmente durante los años de la década del 2000, coincidiendo con el boom de los precios de los minerales. Así, en 1990 la PFE de ALC representaba el 51.3% de la PFE de la OCDE (34 países, excluyendo a Chile y México), en el año 2000 el 57.4% y en 2017 el 67.8% (Gráfico 3.6). Desde 2010, las diferencias en la PFE entre ALC y la OCDE se han mantenido relativamente estables, lo que coincide con un entorno internacional adverso, la reducción en la demanda por los recursos naturales de ALC y la consiguiente caída en los precios de los hidrocarburos y principales minerales exportados desde la región, lo que ha reducido su influencia en la convergencia regional.

Gráfico 3.6. **Comparativo (ratio) con OCDE de la PFE de ALC, con y sin recursos naturales, 1990-2017**



Nota: Los datos se refieren a los promedios simples de 25 países de América Latina y el Caribe y 34 países de la OCDE. El promedio OCDE-34 no incluye a Chile ni México para evitar duplicaciones en la comparación con la PFE de ALC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020^[3]) y (OCDE et al., 2020^[2]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934114077>

En cuanto a la comparación entre la PFE con la OCDE por tipo de impuesto, el mayor acercamiento se ha producido en IVA, donde a nivel regional se recauda prácticamente al mismo nivel de la OCDE e incluso para el Caribe y los países del Cono Sur como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, la recaudación sobrepasa a la de varios países desarrollados.

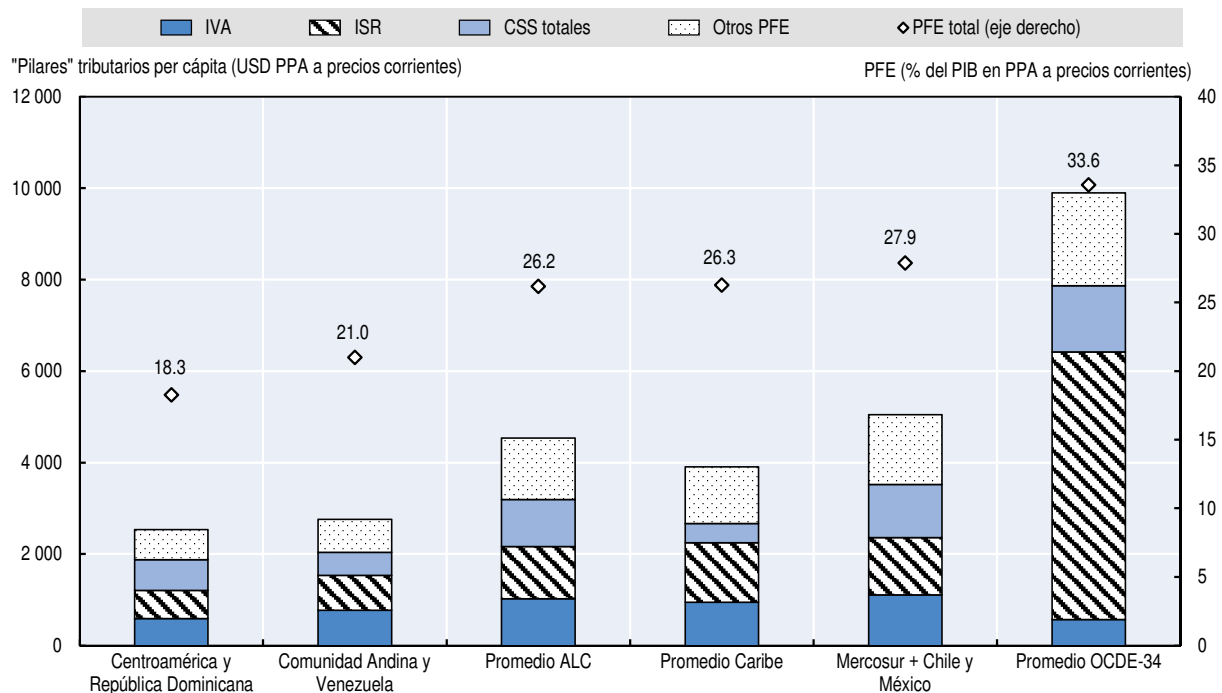
En contribuciones a la seguridad social sobre PIB, en cambio, las brechas entre ALC y la OCDE resultan muy evidentes. Considerando solamente las CSS públicas, el promedio de ALC representa sólo el 41.5% del valor medio para la OCDE, más allá de los significativos montos recaudados por países tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Uruguay, a un nivel similar o incluso superior de varios países de la OCDE. Cuando se suman las contribuciones de los regímenes privados, la situación no mejora de manera sustancial, pues en ALC solo se llega a recaudar el 47.3% de lo que hace OCDE en promedio.

En el ISR el desempeño no ha sido favorable y, a pesar de ciertos avances y reformas observados a lo largo de la última década,⁹ se recauda apenas más de la mitad de lo que promedia la OCDE (51%). Este resultado se explica, fundamentalmente, por el bajo rendimiento obtenido por la región en la recaudación del ISR de personas físicas. En el ISR aportado por las sociedades, los países de ALC recaudan un porcentaje relativamente similar al de OCDE (en 2017, OCDE-34 recaudó 2.9% del PIB y ALC 3.4%). La gran diferencia está en los ingresos del ISR de personas naturales, que para OCDE alcanzan un promedio de 8.6% del PIB y para ALC tan sólo el 2.2% en ese mismo año. En ALC, el ISR de personas naturales es pagado por individuos en el sector formal y con altos salarios, ubicados en los deciles de mayores ingresos, y se estima que casi el 90% de la población de ALC está exenta del pago de este impuesto (Barreix, Alberto; Benitez, Juan Carlos y Pecho, Miguel, 2017^[6]). Estos factores hacen que la estructura del ISR se vea sesgada hacia las personas jurídicas en la gran mayoría de los países de ALC.

Por último, la elevada heterogeneidad observada a lo largo de la región siempre ha dificultado los análisis globales y los agrupamientos de países de acuerdo a determinados criterios básicos. Una alternativa frecuente consiste en efectuar clasificaciones de los países de acuerdo a su ubicación geográfica – como se presenta en otras secciones de este trabajo – lo que, por ejemplo, en este caso podría realizarse con categorías tales como “América del Sur”, “América Central” y “Caribe”, más allá de saberse las profundas diferencias existentes al interior de cada una de estas sub-regiones. Otra opción sería la de agrupar los países de acuerdo al nivel (actual, reciente o promedio de un período determinado) de la carga tributaria total de los países, incluyendo las contribuciones de la seguridad social y los recursos tributarios de niveles subnacionales de gobierno. Esto conduciría a agrupar, por ejemplo, a países como Argentina, Brasil y Uruguay como los de mayor recaudación tributaria en América Latina, a los que se sumarían varios países del Caribe como Barbados, Belice y Jamaica.

En este caso, y como otra forma de agrupamiento de los países, resulta de interés ponderar las diferencias observadas entre ALC y OCDE en relación con el nivel de desarrollo y la capacidad contributiva general de cada país de la región. Esto resultaría en la obtención de cuatro subgrupos regionales dados por: i) Centroamérica más República Dominicana; ii) Caribe; iii) los países de la Comunidad Andina más Venezuela; y iv) los países miembros del Mercosur, además de Chile y México (Barreix et al., 2017^[5]). Como se puede observar en el Gráfico 3.7, tomando tanto el PIB total como el PIB per cápita en paridad del nivel adquisitivo la diferencia entre ALC y la OCDE es mucho mayor ya sea por: i) la diferencia en mayor proporción de producto en varios impuestos; así como por ii) la diferencia de poder adquisitivo representada por la magnitud de cada economía.¹⁰ Del mismo modo, se puede apreciar que la imposición sobre la renta tiene un rol mucho más importante en los países de la OCDE (diferencia que se concentra en el impuesto aportado por las personas físicas). Además, se percibe cierta paridad respecto de las CSS totales (considerando regímenes públicos y privados en conjunto) y se comprueba para la región una relevancia superior del IVA como fuente generadora de recursos públicos.

Gráfico 3.7. Presión fiscal per cápita comparada en dólares estadounidenses corrientes (PPA) por regiones, 2017



Nota: Los datos se refieren a los promedios ponderados por el PIB. El promedio OCDE-34 no incluye a Chile ni México para evitar duplicaciones en la comparación con la PFE de ALC. El componente "CSS Totales" abarca sistemas públicos y privados, mientras que "Otros PFE" comprende el resto de los ingresos tributarios más aquellos no tributarios provenientes de sectores de recursos naturales estratégicos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en (BID-CIAT, 2020_[3]), (OCDE et al., 2020_[2]), y (FMI, 2019_[7]) para el PIB per cápita en PPA y el PIB en PPA de cada país.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934114096>

En definitiva, la cantidad real de recursos disponibles para el fisco es muy superior en el mundo desarrollado que la observada en los países de ALC, especialmente cuando se consideran las cargas tributarias en relación con el tamaño de la economía y el nivel de imposición a nivel per cápita. Este tipo de comparaciones tiene implicancias al momento de vincular estas fuentes de financiamiento público con el nivel de gasto público total de cada región y cada país, y obliga a evaluar con cautela las potenciales opciones de reforma tributaria y fiscal que buscan ampliar la movilización de recursos domésticos en los países de la región.

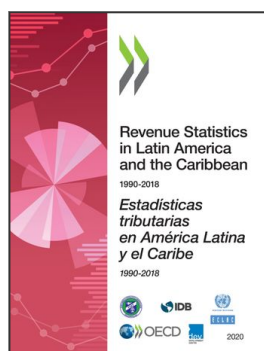
Notas

1. A lo largo de esta sección especial se utilizan datos estadísticos provenientes de la base de datos de *Presión Fiscal Equivalente BID-CIAT* (BID-CIAT, 2020_[3]). Los promedios regionales no incluyen a Venezuela por falta de información.
2. A lo largo de esta sección especial se considera el promedio OCDE-34, el cual no incluye a Chile ni a México para evitar duplicaciones en la comparación con la PFE de ALC.
3. Si bien constituyen cálculos preliminares, a partir de estadísticas provistas por OCDE, se ha calculado el valor promedio (simple) de la PFE para la OCDE-34 en 36% del PIB para el año 2017 (32.1% en promedio ponderado por el tamaño de cada economía). Esto sugiere, en general, un menor peso relativo de los ítems de seguro social privado y recursos naturales no tributarios —salvo algunas excepciones— para el conjunto de países desarrollados respecto del observado en América Latina y el Caribe.

4. Se toma este año como referencia de la comparación por corresponder con el año de inicio del período analizado en las estadísticas tributarias presentadas a lo largo de este documento bajo una metodología estandarizada (OCDE, 2019^[11]). No obstante, existen estimaciones para períodos anteriores que confirman que los valores actuales de promedio de la recaudación tributaria sobre PIB son los más elevados en la historia de la región. Para mayor información, véase (CIAT, 2017^[9]).
5. Un pilar fiscal es aquel tributo que tiene una base amplia y es capaz de generar recaudaciones significativas y estables a lo largo del tiempo (Barreix y Roca, 2007^[6]).
6. Si bien el IVA es el principal tributo aplicado sobre el consumo, en algunos países de la región existen impuestos generales sobre bienes y servicios de base amplia y con características asimilables a las del IVA. Como ejemplos pueden mencionarse, entre otros: el impuesto sobre ingresos brutos (provincial) en Argentina; el COFINS y PIS/PASEP (federal) y el ISS (municipal) en Brasil; y el Impuesto de Industria y Comercio (municipal) en Colombia.
7. El pilar fiscal “ISR” se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada al Impuesto sobre la Renta, incluyendo también al resto de gravámenes sobre los ingresos que sean potestad del gobierno central o subnacional, ya sea que recaigan sobre un sector particular, tengan otra base de cálculo alternativa, sean de carácter temporal y extraordinario y/o graven tipos de ingresos específicos no alcanzados por el ISR tradicional.
8. Cabe remarcar que, si se consideran los ingresos por otros tributos generales sobre bienes y servicios asimilables al IVA, la recaudación también resulta muy significativa en los casos de Argentina y Brasil (11.4% y 12.4% del PIB en 2018, respectivamente).
9. En 2006, Uruguay fue el país pionero en adoptar un sistema de imposición dual, a través del cual comenzó a gravar en forma separada las rentas del trabajo, con una escala progresiva de alícuotas, y las rentas de capital con una tasa proporcional relativamente baja. Ese mismo camino ha sido seguido por países como el Perú en 2009 y varios países de Centroamérica entre 2009 y 2011, en un intento práctico por incorporar distintas rentas de capital dentro de la base gravable del ISR. En años más recientes, Argentina y México también se sumaron a esta tendencia de reformas con impuestos duales con similares características.
10. Tanto los valores de la PFE total como de los principales impuestos per cápita son promedios ponderados por el PIB total de cada país en dólares estadounidenses a paridad de poder adquisitivo (PPA).

Referencias

- Barreix, A., J. Benitez y M. Pecho (2017), “Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto”, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://publications.iadb.org/es/revisando-el-impuesto-la-renta-personal-en-america-latina-evolucion-e-impacto>. [6]
- Barreix, A. y J. Roca (2007), “Reforzando un pilar fiscal: El impuesto a la renta dual a la uruguaya”, *Revista de la CEPAL* 92, pp. 123-142, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>. [9]
- Barreix, A. et al. (2017), “Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://dx.doi.org/10.18235/0000879>. [5]
- Barreix, A. et al. (2013), “Metiendo Presión: Estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe”, BID, CIAT, IEF, https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2013_Metiendo_Presion_ief_ciat_bid_es.pdf [1]
- BID-CIAT (2020), *Base de datos de recaudación BID-CIAT*, <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>. [3]
- CIAT (2017), *Cincuenta años en el quehacer tributario de América Latina*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, https://www.ciat.org/Biblioteca/Publicaciones_CIAT/Libro_50_anos/2017_LB_50_es.pdf. [10]
- FMI (2019), *World Economic Outlook Database April 2019*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>. [7]
- OCDE (2019), *OECD.Stat*, OCDE, Paris, <https://stats-2.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=DACSECTOR>. [11]
- OCDE (2019), *Taxing Wages 2017-2018 Associated Paper: Non-tax compulsory payments*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/non-tax-compulsory-payments.pdf>. [2]
- OCDE (2019), *Global Revenue Statistics Database*, OECD Publishing, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL [8]
- OCDE et al. (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/35745b02-en>. [4]



From:

Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>

Please cite this chapter as:

OECD, *et al.* (2020), “Special feature: Equivalent fiscal pressure in Latin America and the Caribbean: Enlarging the map of the region’s fiscal revenues”, in *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/bce67272-en-es>

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

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

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