

La Tributación hacia el año 2030

Tendencias y desafíos para fortalecer los ingresos públicos en los países de la región

Dalmiro Morán

Consultor CEPAL-CIAT

XXXVI Seminario Regional de Política Fiscal – CEPAL

Santiago de Chile, 6-8 de Mayo de 2024

Contenido de la presentación

- Política y Administración Tributarias como dimensiones complementarias de la tributación actual
- Desafíos comunes de la Política Tributaria en ALC
- Avances en materia de AT: Tecnología y digitalización
- El diseño de reformas tributarias en el contexto actual
- Reflexiones finales

Las dimensiones de la tributación

- Definición de carga tributaria:

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios (IT)}}{\text{Producto Interno Bruto (PIB)}} = \left(\frac{\text{Base Tributaria}}{\text{PIB}} \right) \times \left(\frac{\text{Ing. Tributarios}}{\text{Base Tributaria}} \right)$$

Política Tributaria **Administración Tributaria**

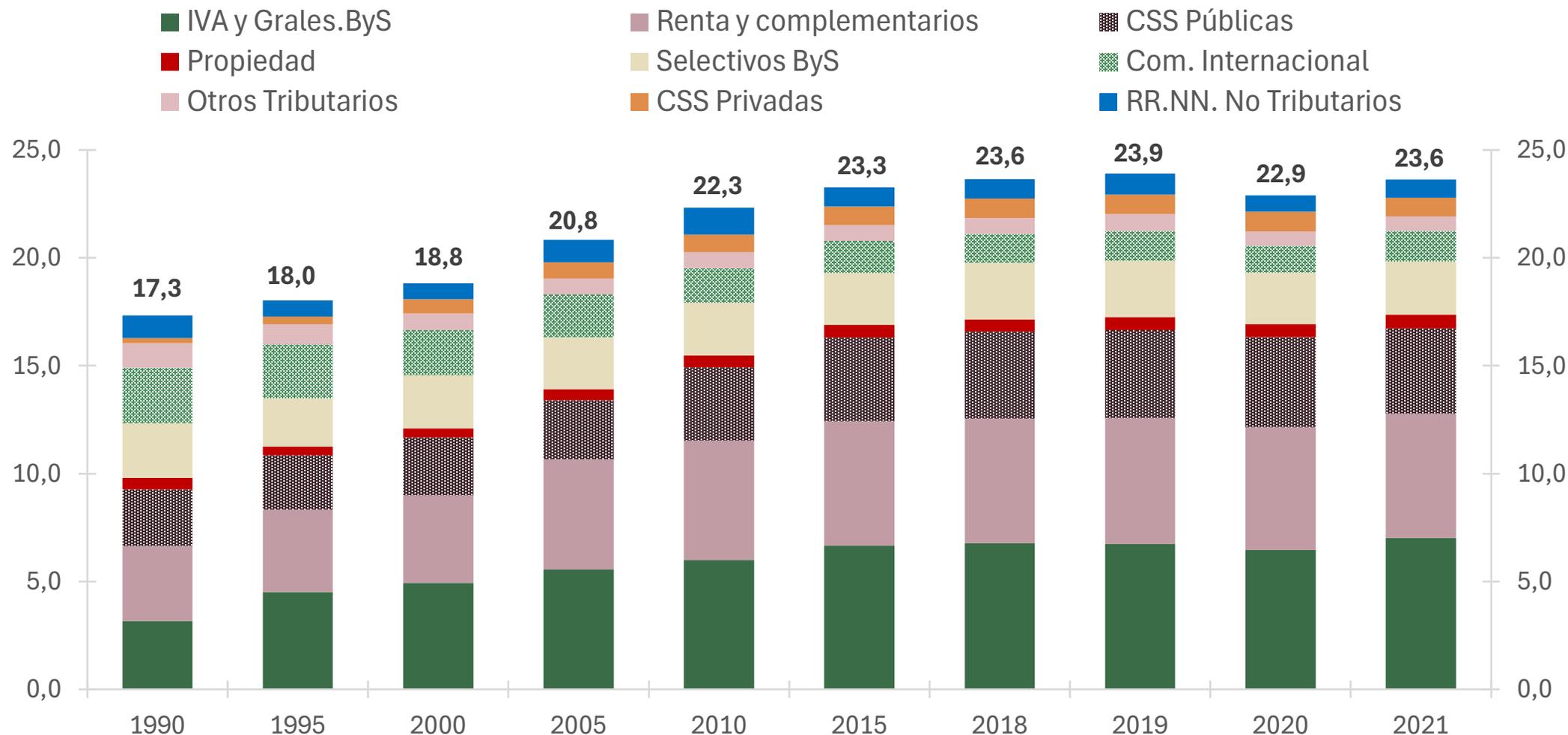
- Ambas dimensiones son complementarias pero las deficiencias en una pueden atentar contra las mejoras buscadas en la otra, con impacto en el nivel de carga tributaria

¿Qué ha pasado con los ingresos tributarios?

- Hasta 2019 / 2020 pandemia / 2021 rebote / 2022 meseta / 2023 estancamiento y caída? → requiere reformas para mejorar potencial y lograr ingresos más estables en el tiempo, más resilientes a los cambios de contexto
- La estructura tributaria típica se mantiene con sus puntos fuertes y débiles (IVA-IGC, ISRC, ISRP, CSS, ISC, otros)
- El acercamiento hacia OCDE en niveles es destacable pero la brecha más importante se da en términos de estructura

Estructura de ingresos fiscales – PFE – ALC (25 países)

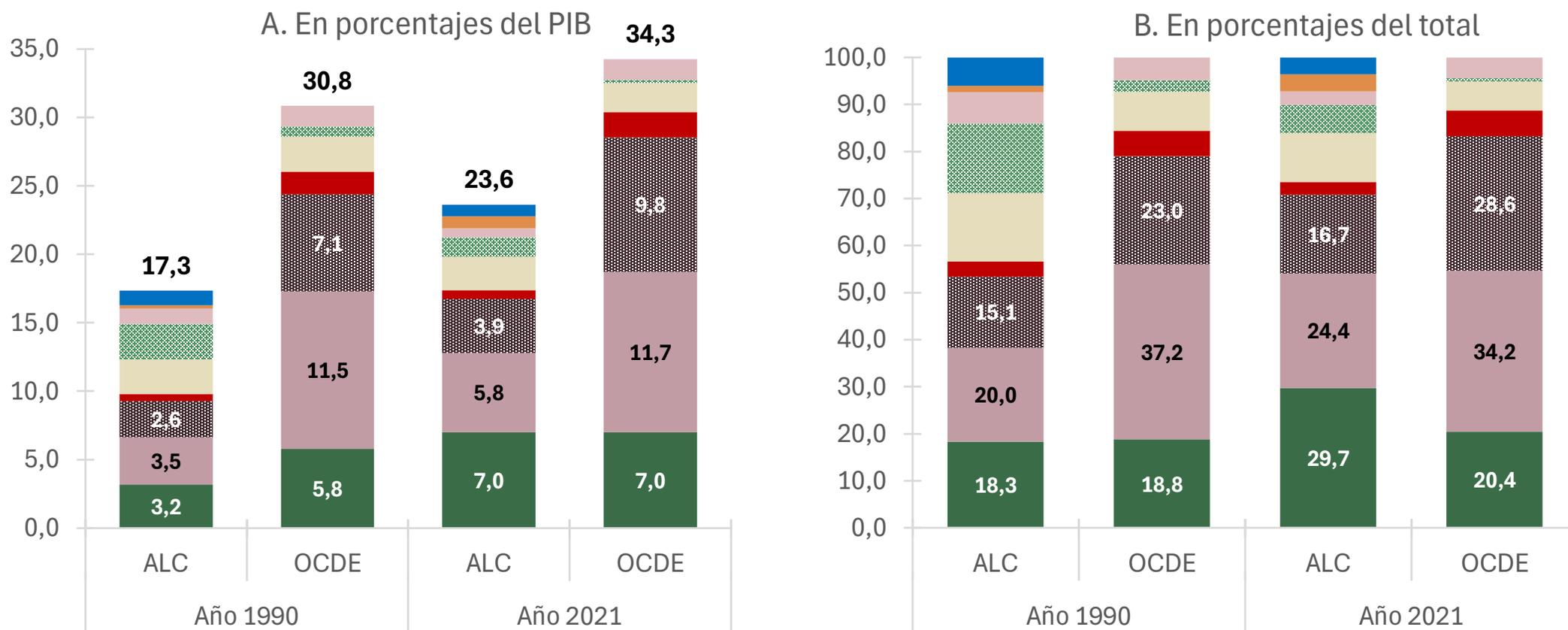
En porcentajes del PIB (fuente: Presión Fiscal Equivalente – BID/CIAT)



Estructura de ingresos fiscales – PFE – ALC vs. OCDE

En porcentajes del PIB (fuente: Presión Fiscal Equivalente – BID/CIAT)

- IVA y Grales.ByS
- Renta y complementarios
- CSS Públicas
- Propiedad
- Selectivos ByS
- Com. Internacional
- Otros Tributarios
- CSS Privadas
- RR.NN. No Tributarios



Evolución de la recaudación tributaria

Variaciones interanuales en valores constantes (fuente: Reportes de Recaudación CIAT)

Países	Recaudación Total				Imp. Sobre la Renta				Imp. Valor Agregado			
	2020/19	2021/20	2022/21	2023/22	2020/19	2021/20	2022/21	2023/22	2020/19	2021/20	2022/21	2023/22
Argentina	-7,4	10,9	18,3	-17,2	-7,2	8,0	32,7	-27,9	-13,0	14,8	23,0	-7,8
Brasil	-5,5	15,9	4,4	0,6	-2,2	18,4	15,7	0,5	-2,8	16,9	-2,4	-3,3
Chile	-9,5	33,9	10,3	-16,9	-14,8	43,7	29,1	-30,2	-5,3	36,5	-3,3	-8,5
Colombia	-9,4	15,0	19,2	9,3	-4,4	7,7	20,6	27,6	-11,9	22,2	17,7	-7,3
Costa Rica	-11,9	26,0	4,6	1,5	-11,7	23,0	8,9	1,6	-1,5	23,5	-2,9	6,0
Ecuador	-12,9	12,9	15,1	1,9	-7,4	-1,6	19,4	8,2	-17,3	22,0	17,1	3,2
El Salvador	-5,5	21,9	5,3	-0,5	-0,8	13,0	16,8	-1,0	-6,2	30,1	1,4	0,8
Guatemala	-6,7	24,1	6,3	1,5	-5,4	33,2	3,3	4,0	-7,0	23,0	9,3	-0,6
Jamaica	-14,5	6,2	12,8	7,0	-4,4	1,6	11,8	26,8	-17,2	5,8	15,0	0,8
México	0,8	1,1	-0,8	12,1	1,0	1,9	11,3	4,3	2,3	7,8	0,8	5,7
Nicaragua	-2,1	20,6	7,5	6,9	-5,2	19,7	13,2	6,3	0,0	25,9	4,4	10,0
Panamá	-26,9	10,9	26,8	8,3	-22,0	5,0	36,4	17,4	-35,0	14,7	26,1	-5,1
Paraguay	-1,3	6,0	4,8	1,8	-2,1	10,6	15,3	-10,9	2,4	4,0	-3,7	14,3
Perú	-15,1	35,0	5,7	-11,4	-14,9	37,9	18,1	-15,9	-14,5	35,1	4,5	-11,2
Rep. Dominicana	-13,0	30,3	2,7	6,6	-6,6	30,1	-3,4	17,3	-12,8	24,3	9,5	3,4
Trinidad y Tobago	-4,4	24,4	9,7	-11,3	-14,4	34,7	37,9	-22,8	29,1	16,3	-53,7	64,6
Uruguay	-2,7	7,0	5,4	-1,3	-2,5	4,4	5,4	-1,1	-1,8	9,6	5,4	-1,0
Promedio ALC-17	-8,7	17,8	9,3	-0,1	-7,4	17,1	17,2	0,3	-6,6	19,6	4,0	3,8

Desafíos de la política tributaria en ALC

- Debilidad del Impuesto sobre la Renta Personal
- Predominancia de impuestos indirectos, generalmente regresivos y con excepciones que agravan la situación
- Ausencia de impuestos directos sobre riqueza y herencias
- Informalidad, trabajo independiente y regímenes simplificados
- Gastos tributarios, con alto costo fiscal y beneficios difusos
- Evasión (doméstica -transversal a todos los impuestos- e internacional, especialmente en ISR Empresarial)

En busca de nuevas tendencias regionales en materia tributaria...

- A diferencia de las décadas pasadas, en la pospandemia no es simple distinguir una tendencia regional en materia de política tributaria (aún cuando exista cierto consenso acerca de los desafíos)
- Distinto es el caso de la administración tributaria, donde los países de ALC han sabido capitalizar los avances pioneros en la digitalización y uso de tecnologías para mejorar las operaciones de las AT así como sus servicios al contribuyente
- Actualmente, varios países de ALC se posicionan a la vanguardia de estas innovaciones, lo que les brinda una base de acción más sólida y con mayor potencial para implementar reformas tributarias

¿Cuáles son las tendencias regionales actuales en materia de Administración Tributaria?

- Implementación masiva de la Factura Electrónica → múltiples posibilidades de explotación de la información (incl. DJ pre-llenadas)
- Modelos de gestión de riesgos (incl. cumplimiento cooperativo) → segmentación y servicios específicos por tipo de contribuyentes
- Tecnología aplicada al control de operaciones internas (trazabilidad) e internacionales (redes de intercambio de información)
- Innovaciones (Big Data, Blockchain, IA, asistentes virtuales, etc.) orientadas al manejo de datos y a mejorar servicios al contribuyente
- Digitalización de procesos (pago, registro, declaración) + Facilitación de transacciones digitales para combatir la informalidad
- Fortalecimiento de presupuestos en TIC y recursos humanos

Los países de ALC (en promedio) han mostrado importantes progresos en estas áreas de trabajo

Con base en la Encuesta ISORA 2022 (fuentes: Panorama de las AT e Índice INDITEC 2023, CIAT)

Innovación Tecnológica	Año	Índice	Mejora del Cumplimiento	Año	Índice	Digitalización Operativa	Año	Índice	Recursos y Presupuesto	Año	Índice
Interfaces de programación de aplicaciones (APIs)	2019	0,485	Enfoque Cooperativo para Grandes Contribuyentes	2019	0,324	Pago electrónico (en %) -Valor-	2019	0,495	Formación Académica GRADO (en % del staff)	2019	0,463
	2021	0,603		2021	0,588		2021	0,553		2021	0,462
Tecnología de identificación digital	2019	0,206	Enfoque Cooperativo para Individuos de Alta Riqueza Neta	2019	0,088	Presentación electrónica IRE	2019	0,592	Formación Académica POSGRADO (en % del staff)	2019	0,092
	2021	0,250		2021	0,176		2021	0,590		2021	0,111
Automatización robótica de procesos (RPA)	2019	0,074	Uso de técnicas cognitivo-conductuales	2019	0,324	Presentación electrónica IRP	2019	0,550	Habitantes totales por empleado ETC	2019	0,963
	2021	0,162		2021	0,353		2021	0,589		2021	0,925
Asistentes virtuales (p.ej. chatbots)	2019	0,147	Factura electrónica obligatoria (parcial o total)	2019	0,382	Presentación electrónica IVA	2019	0,554	Contribuyentes Activos IRP por empleado ETC	2019	0,876
	2021	0,382		2021	0,412		2021	0,567		2021	0,859
Sistemas de identificación gubernamental	2019	0,235	Exigencia de dispositivos fiscales electrónicos	2019	0,353	Uso de canales de contacto digitales por servicios al contribuyente	2019	0,302	Presupuesto Operativo TIC (en % del PIB)	2019	0,136
	2021	0,368		2021	0,441		2021	0,393		2021	0,043
Inteligencia Artificial	2019	0,191	Declaraciones pre-llenadas por la AT	2019	0,353	Canales de Registro digitales (disponibilidad)	2019	0,735	Presupuesto TIC (en % del Ppto Operativo)	2019	0,161
	2021	0,206		2021	0,382		2021	0,750		2021	0,207
Computación en la nube	2019	0,250						Gastos de Capital (en % del PIB)	2019	0,010	
	2021	0,338		2021	0,034						
Ciencia de datos / Herramientas analíticas	2019	0,588						Presupuesto Total (en % del PIB)	2019	0,315	
	2021	0,676		2021	0,146						
Tecnología de registro distribuido / Blockchain	2019	0,044						Costo de recaudación (en %)	2019	0,820	
	2021	0,118		2021	0,797						

Índice INDITEC (global y por dimensiones)

Promedios simples, con base en la Encuesta ISORA 2022 (fuente: Índice INDITEC 2023, CIAT)

Grupos de Países (según región geográfica)	Innovación Tecnológica		Mejora del Cumplimiento		Digitalización Operativa		Recursos y Presupuesto		INDITEC (Total)	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
Asia Oriental y Pacífico	0,33	0,35	0,32	0,33	0,36	0,40	0,60	0,60	0,40	0,42
Europa y Asia Central	0,47	0,57	0,51	0,57	0,72	0,76	0,68	0,66	0,59	0,64
América Latina y el Caribe	0,28	0,34	0,30	0,39	0,54	0,58	0,68	0,66	0,45	0,49
Medio Oriente y Norte de África	0,20	0,31	0,12	0,31	0,53	0,54	0,48	0,47	0,33	0,41
América del Norte	0,69	0,67	0,33	0,33	0,70	0,72	0,63	0,59	0,59	0,58
Asia del Sur	0,13	0,27	0,25	0,33	0,49	0,52	0,55	0,58	0,36	0,42
África Sub-Sahariana	0,24	0,24	0,30	0,43	0,33	0,36	0,59	0,60	0,37	0,41
ISORA (174 países)	0,33	0,38	0,36	0,43	0,51	0,54	0,63	0,62	0,46	0,50

El diseño de las reformas tributarias en el contexto actual para los países de ALC

- Necesidad de volver a colocar énfasis en la generación de ingresos públicos, cuidando su efecto distributivo y que sirvan para ampliar el espacio fiscal y viabilizar programas de gasto público estratégico
 - Importancia de la variable “tiempo” para la introducción, implementación y calibración de las medidas tributarias (ej. COL, BRA)
 - Cooperación regional en materia de política tributaria (Plataforma PT-LAC), emulando la experiencia BEPS impulsada por OCDE, pero adaptada a la lógica y a las necesidades de los países de la región
- El foco gira hacia la tributación directa, la tributación “correctiva” (medio ambiente y salud pública), la racionalización de los gastos tributarios y la reducción (y medición) de la evasión tributaria

Reflexiones finales

- La coordinación entre la política tributaria y la administración tributaria puede brindar beneficios en términos de costos, eficiencia recaudatoria, equidad, tiempo, sostenibilidad, estabilidad y previsibilidad de la recaudación
- Los avances en cada dimensión han abierto oportunidades de manera recíproca y las experiencias pioneras en la región brindan el espacio para construir nuevas tendencias de reformas tributarias que permitan incrementar el nivel de ingresos públicos de una manera eficiente y equitativa

¡Muchas gracias!