

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

POTENCIALIZAR LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DEL COVID-19

Por Sebastián Nieto-Parra y René Orozco ♣

Centro de Desarrollo de la OCDE

La región entra en la crisis del Covid-19 con un bajo crecimiento potencial y un creciente descontento social. Entre 2014 y 2019 la región experimentó el periodo de crecimiento más débil desde la década de 1950 y de manera constante registró tasas de crecimiento menores que el promedio de la OCDE. En 2019, el crecimiento fue prácticamente inexistente y se realizaron protestas en algunos países, lo cual confirmó que es necesario que los gobiernos respondan con mayor efectividad a las cada vez mayores aspiraciones de la sociedad. Para el 2020 la incertidumbre sigue siendo muy alta y la magnitud de la contracción económica variará considerablemente en los distintos países y dependerá de: (i) el impacto socio-económico de las medidas adoptadas para contener el virus, (ii) las medidas fiscales y monetarias adoptadas por los países durante y posterior a la cuarentena para sostener las economías, y (iii) el rumbo de la economía mundial en el periodo posterior a la crisis (OCDE, 2020).

La política fiscal desempeña una función esencial en la mitigación de los efectos económicos y sociales negativos de la pandemia, y será decisiva en la recuperación. Debido a los débiles estabilizadores automáticos de la región (Espino and González Rozada, 2012), con seguros de desempleo frágiles o inexistentes, altos

* Sebastián Nieto-Parra es Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE. René Orozco es economista de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE. Las opiniones expresadas en esta nota no representan necesariamente las de la OCDE, el Centro de Desarrollo de esta organización, ni la de sus países miembros.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

niveles de informalidad y baja recaudación fiscal, es aún más urgente encontrar respuestas fiscales discrecionales a la crisis. En un principio, el objetivo de la política fiscal debería ser detener la propagación del virus, al brindar apoyo a programas preventivos, a la detección y al tratamiento, así como sustentar la continuidad de las empresas y proteger el empleo. La mayoría de las economías de la región han puesto en marcha programas de este tipo. Las medidas dirigidas a mitigar los efectos de la crisis por Covid-19 deberían concebirse como temporales, para no poner en peligro la estabilidad fiscal en el futuro (Izquierdo and Ardanaz, 2020).

La capacidad de los países para reaccionar ante la pandemia con una política fiscal depende de la posición fiscal inicial y de su acceso a mercados internacionales. Antes de la crisis del Covid-19, el margen fiscal en la mayoría de los países de la región ya era limitado (OECD, 2020). Pese a la alta heterogeneidad, los ingresos tributarios son aún escasos: equivalen al 23.1% del PIB en 2018, más de 10 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE (OCDE et al., 2020). Una consecuencia de esta desaceleración es la probable reducción de los ingresos públicos en la región, que será agravada por la disminución de los precios de los productos básicos, en particular del petróleo, que afectará particularmente América del Sur, México y Trinidad y Tobago. Además, la política fiscal no ha sido suficientemente eficaz en lo que se refiere a reducir la desigualdad y promover el emprendimiento (OECD et al., 2019).

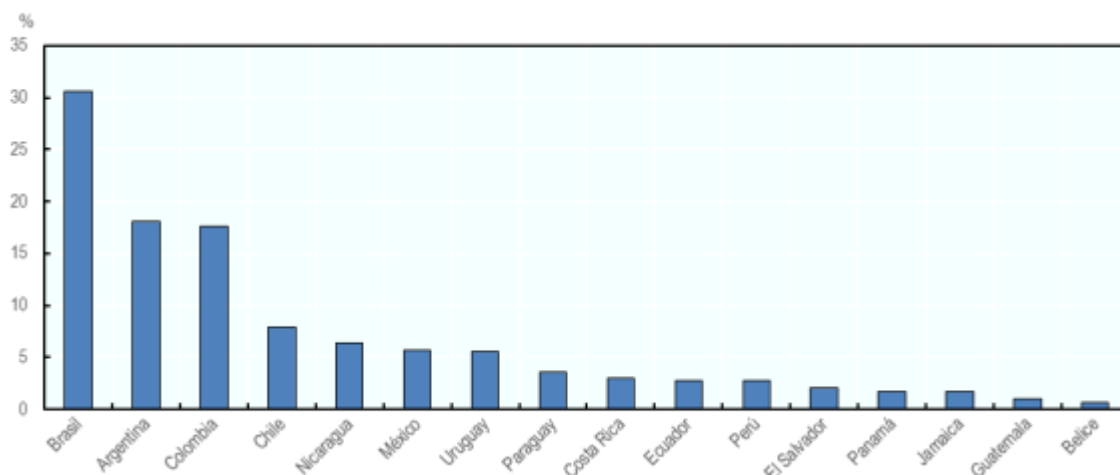
Esta crisis no afectará a todas las subregiones de la misma manera y pone en evidencia la necesidad de tener mayor capacidad de los Estados subnacionales. Más, mejores y estables recursos fiscales de los entes territoriales serán necesarios para afrontar la recuperación de esta crisis y en este sentido se requiere que los sistemas fiscales generen un mayor financiamiento para servicios públicos cruciales, como es el caso del sector de la salud, y amplíen el espacio fiscal necesario para mitigar los posibles choques internos y externos. Igualmente, debido a la volatilidad del ingreso de las materias primas, se necesitan reglas claras para mitigar estas volatilidades e incrementar el rol de ingresos tributarios más estables y menos dependientes de

choques externos. Desde el 2011, los ingresos por recursos naturales no renovables vienen a la baja y probablemente se agudizará en 2020 (OECD et al., 2020).

Con el fin de determinar las posibles acciones a nivel territorial para responder a la crisis, una mirada a la estructura impositiva entre autoridades nacionales y subnacionales es fundamental. En ALC, los impuestos se recaudan sobre todo a través de la administración central o las agencias federales; con respecto a los países de la OCDE, los gobiernos subnacionales dependen más de un sistema de transferencias de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno para su financiamiento. Igualmente, si bien la recaudación de los gobiernos locales respecto de la presión tributaria nacional es reducida (Gráfico 1), en las últimas décadas se ha observado en la región el afianzamiento de una gradual tendencia hacia la descentralización fiscal desde el Gobierno Central hacia niveles inferiores de gobierno (Gómez, Jiménez y Martner, 2017).

Para los países en los que se dispone de datos de recaudación subnacional en América Latina y el Caribe (ALC), los ingresos tributarios de la Administración central constituyen la gran mayoría de toda la recaudación. La publicación *Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe 2020* realizada en conjunto entre el BID, la CEPAL, el CIAT y la OCDE (OCDE et al., 2020) cubre la estructura y niveles tributarios de 26 países de la región a nivel nacional, y presenta datos disponibles para 16 países de América Latina y el Caribe respecto a ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales. Dependiendo de la estructura del Estado (por ejemplo, descentralizado o central/unitario), los resultados varían entre países. En 2017, se estima que el porcentaje total de ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales es inferior al 8%, salvo en el caso de Argentina, Brasil y Colombia (Gráfico 1). En Brasil, los Estados y los municipios recaudan alrededor del 31% del total de ingresos tributarios, y en Argentina y Colombia representan más del 15%. El monto correspondiente en países de la OCDE es del 40%.

Gráfico 1. Ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales, % del total de ingreso tributarios, 2017



Fuente: OCDE et al. (2020), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

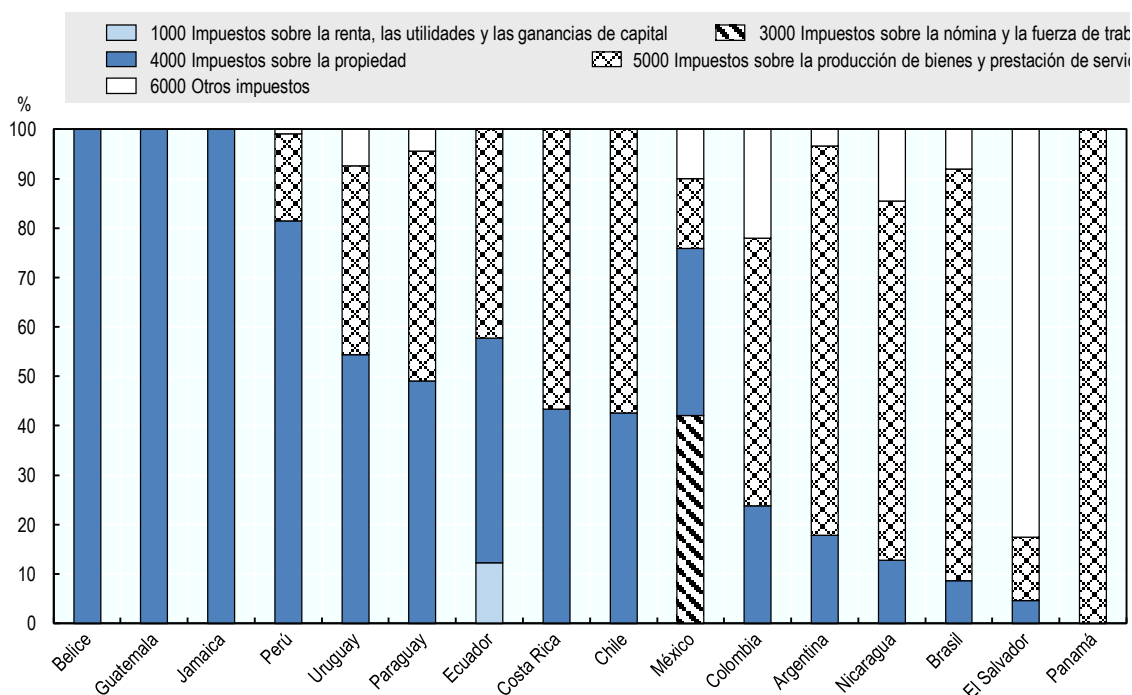
* **Nota:** El año de comparación es 2017, ya que los datos de 2018 para México no están disponibles. No se incluyen las Bahamas, Barbados, Bolivia, Cuba, Guyana, Honduras, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela, ya que no se dispone de datos sobre los ingresos tributarios subnacionales ni del desglose de los datos sobre los ingresos tributarios subnacionales por tipo principal de categoría tributaria. Las cifras tampoco incluyen los ingresos de la Administración local de Argentina (aunque sí se incluyen los ingresos de las provincias).

Los impuestos que con mayor frecuencia se asignan a los gobiernos subnacionales son los impuestos sobre la propiedad o bienes inmuebles, los impuestos sobre vehículos motorizados, los impuestos sobre bienes y servicios específicos y las tasas municipales. El potencial de generación de ingresos de estos impuestos es más limitado que el de los impuestos bajo la titularidad del gobierno central, tales como el IVA o el impuesto sobre la renta.

En 2017, toda la recaudación subnacional de Belice, Guatemala y Jamaica, y más del 50% de la recaudación subnacional de Perú y Uruguay provenía de los impuestos sobre la propiedad (Gráfico 2). En Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, entre el 85% y 100% de los ingresos tributarios procedía de los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre bienes y servicios, distribuidos prácticamente por igual. Todos los demás países dependen básicamente de la recaudación de impuestos

sobre bienes y servicios. El Salvador y México utilizan bases tributarias diferentes a las descritas anteriormente. En 2017, el 42% de la recaudación subnacional de México procedía de los impuestos retenidos en la nómina y en El Salvador de otros impuestos, los cuales representan más del 80% de la recaudación subnacional. En Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua, y Panamá los impuestos sobre el consumo tienen un peso importante en la recaudación subnacional. En los países miembros de la OCDE, las entidades subnacionales suelen tener impuestos con bases mucho más amplias. Una proporción significativa de la recaudación de los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE proviene de los impuestos sobre la renta y los beneficios (más de un tercio de la recaudación promedio total a nivel subnacional) (OCDE et al., 2020).

Gráfico 2. Estructura tributaria de los ingresos fiscales subnacionales, 2017



Fuente: OCDE et al. (2020), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

* **Nota:** El año de comparación es 2017, ya que los datos de 2018 para México no están disponibles. No se incluyen las Bahamas, Barbados, Bolivia, Cuba, Guyana, Honduras, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela, ya que no se dispone de datos sobre los ingresos tributarios subnacionales ni del desglose de los datos sobre los ingresos tributarios

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

subnacionales por tipo principal de categoría tributaria. Las cifras tampoco incluyen los ingresos de la Administración local de Argentina (aunque sí se incluyen los ingresos de las provincias).

Con base en la información presentada anteriormente y algunas tendencias globales, nacionales y locales que están ocurriendo en tiempos de Covid-19, algunas consideraciones deben servir de reflexión para potencializar la recaudación subnacional en ALC. Aquí cuatro elementos a tener en cuenta:

Primero, y como punto de partida esencial, se deben mejorar las estadísticas tributarias sobre la recaudación subnacional. Los datos subnacionales, a pesar de los progresos en los últimos años, siguen presentando anomalías para su comparabilidad a nivel internacional, al no cubrir todos los impuestos aplicados y en algunos países, inclusive, no se tienen las estadísticas a nivel subnacional respecto a impuestos. EL promover una mayor estadística rigurosa en la cuantificación de estos recursos fiscales a nivel subnacional es una consideración fundamental para la aplicación de políticas basadas en evidencia para las regiones de ALC. El uso de las nuevas tecnologías puede contribuir en este sentido.

Segundo, hay un amplio margen de maniobra para mejorar la capacidad administrativa a nivel recaudatorio. En particular, los impuestos sobre la propiedad, fuente habitual de ingresos subnacionales, requieren sofisticados sistemas y datos, por lo que su recaudación es costosa. Además, numerosos países carecen de registros de la propiedad apropiados y, de haberlos, raramente se actualizan. Los impuestos sobre la propiedad también se ven afectados por la alta presencia de la economía informal: los inmuebles muchas veces se construyen sin los debidos permisos; muchas propiedades no se inscriben en el registro y los precios de venta de algunos bienes inmuebles son erróneos (OCDE et al., 2020). En este sentido, bajo una mayor capacidad del ente fiscal, el impuesto sobre la propiedad inmueble tiene un gran potencial para generar mayor recaudación gracias a una mejor gestión.

Tercero, hay margen para seguir mejorando la coordinación entre diferentes niveles de gobierno respecto a los ingresos disponibles en las regiones. Por ejemplo,

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

analizar con mayor detalle los efectos de la doble tributación a nivel nacional y subnacional en algunos rubros que pueden ser ineficientes y generar distorsiones al emprendimiento de algunas regiones. También, dentro de los recursos disponibles para las regiones, el nivel y definición de los ingresos por concepto de las transferencias de los gobiernos nacionales pueden revisarse en función de varios factores que afecten el desarrollo, incluido el efecto de la crisis del Covid-19 para cada región.

Finalmente, se debe potencializar la generación de ingresos sostenibles a nivel subnacional. Para algunos países, los ingresos fiscales a nivel subnacional provienen de impuestos selectivos. El objetivo de algunos de estos impuestos es el de desalentar determinadas acciones económicas que se consideran nocivas o no deseadas desde una óptica del bienestar de la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2019). Permanecer dependiente de estos recursos afectaría sustancialmente las finanzas públicas en el mediano plazo y las reformas a implementar para promover el desarrollo a nivel territorial. Este es el caso de impuestos sobre vehículos motorizados, el impuesto sobre el combustible o el consumo de bienes específicos y nocivos como las bebidas alcohólicas o el tabaco. Empezar a mejorar la estructura y fuentes de ingreso a nivel subnacional resulta clave para financiar las políticas necesarias de recuperación frente a la crisis del Covid-19. En este sentido, hay potencial para aumentar la recaudación de otros impuestos más estables en el tiempo, como el impuesto sobre bienes inmuebles o la propiedad (mencionado arriba) que promueve la progresividad y donde su nivel de recaudación es aun relativamente reducido en la gran mayoría de países de la región (OCDE et al., 2020).

Gestionar y aprovechar la crisis del Covid-19 supone un conjunto de medidas que generen un mayor bienestar de los ciudadanos para lo cual en el caso de América Latina y el Caribe requiere una mayor capacidad de los Estados. Esto es de particular relevancia para los Estados subnacionales. Dentro del marco de repensar el pacto social en la región, un pacto fiscal que incluya la dimensión subnacional demanda la necesidad de replantear mejoras en la estructura de ingresos fiscales, pero también

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

otras consideraciones, como la gestión del gasto subnacional para afrontar una recuperación sostenible de las regiones en ALC. Es una agenda ambiciosa, en la que diferentes actores deben involucrarse, y al mismo tiempo necesaria a implementar en la región.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Espino, E. and M. González Rozada (2012), “Automatic Stabilization and Fiscal Policy: Some Quantitative Implications for Latin America and the Caribbean”, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-367 I.

Gómez, J., J. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Izquierdo, A. and M. Ardanaz (2020), “Fiscal Policy in the Time of Coronavirus: Constraints and Policy Options for Latin American and Caribbean Countries”, Inter-American Development Bank (IDB), <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/fiscal-policy-in-the-time-of-coronavirus-constraints-and-policy-options-for-latin-american-and-caribbean-countries/>

OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>

OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>

OCDE et al. (2020), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>