

Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014

Hacia una mayor calidad
de las finanzas públicas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014

Hacia una mayor calidad
de las finanzas públicas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Juan Alberto Fuentes

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El informe regional fue supervisado por Juan Alberto Fuentes, Director de esa División, y la coordinación estuvo a cargo de Ricardo Martner, Coordinador del Área de Política Fiscal.

El capítulo I se basó en trabajos de Juan Carlos Gómez Sabaini, Ivonne González, Michael Hanni, Dalmiro Morán y Andrea Podestá. En el capítulo II se utilizaron informes de Rodrigo Astorga, Michael Hanni, Michel Jorratt, Ricardo Martner y Andrea Podestá. En el capítulo III se recurrió a material de documentos de María Dolores Almeida, Marianela Armijo y Andrea Podestá.

La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) colaboró con el financiamiento de esta publicación.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Presentación	7
I. Tendencias de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe	11
A. Se deterioran los saldos públicos, pero la deuda pública se mantiene estable	11
B. Los ingresos fiscales continúan aumentando, especialmente aquellos provenientes del impuesto sobre la renta.....	20
C. Las reformas tributarias recientes han fortalecido el impuesto sobre la renta	26
D. En las políticas tributarias y de subsidios se está considerando, progresivamente, la protección del medio ambiente	29
Anexo - Principales reformas tributarias realizadas en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años, por tipo de impuesto	41
II. La incidencia redistributiva de la acción fiscal	47
A. Métodos de estimación de la incidencia de los principales impuestos	47
B. Estimaciones recientes de la incidencia del impuesto sobre la renta y del IVA en los países de América Latina	50
C. Determinantes de la distribución del ingreso disponible y la incidencia del gasto público.....	56
III. Calidad y transparencia del gasto público	61
A. Mediciones de calidad: los casos de salud y educación	61
B. Calidad del gasto público y reformas institucionales	74
C. Hacia una mayor transparencia del gasto público	79
Bibliografía	85

Resumen ejecutivo

Tanto debido a la menor expansión de los ingresos como al creciente gasto público, en 2013 la posición fiscal de la región presentó un deterioro. El déficit global de América Latina llegó a 2,4 puntos del PIB y el saldo primario, corregido por el pago de intereses, fue de -0,6 puntos del PIB, el desempeño más bajo desde 2009. En cambio, en el Caribe se registró una reducción del déficit, con un resultado global de -3,0 puntos del PIB.

Sin embargo, gracias a las extraordinarias condiciones de acceso al financiamiento de los déficits públicos, con tasas de interés históricamente bajas, la deuda pública de América Latina sigue estable. En 2013 el promedio se mantuvo cercano al 31% del PIB para la región, con proporciones prácticamente iguales de deuda externa e interna. La caída del pago de intereses ha sido significativa en los últimos años en América Latina. Se trata de una tendencia de gran relevancia en la perspectiva de la calidad de las finanzas públicas, al permitir espacios para una mayor inversión y para el gasto social. La deuda pública es mucho más alta en los países del Caribe, dado que registra un promedio que supera el 76% del PIB para 2013. Una eventual reactivación de las economías del Caribe podría dar inicio a un proceso de desendeudamiento paulatino.

Los ingresos fiscales de la región en su conjunto aumentaron un 0,7% del PIB en 2013. En los países de América Latina el alza de 0,5 puntos del PIB fue impulsada por el favorable desempeño de los países exportadores de hidrocarburos, así como de los ingresos tributarios, sobre todo el impuesto a la renta, de algunos países de Centroamérica. En el Caribe, el incremento de los ingresos fiscales obedece principalmente a una fuerte alza de las donaciones.

La posición fiscal de la región es mixta y por tanto deberán redoblar los esfuerzos de consolidación fiscal en aquellos países con dificultades de financiamiento. Pero la tarea de la política fiscal no termina con la vigilancia de la solvencia fiscal; también debe acometer objetivos de distribución del ingreso disponible, de crecimiento de mediano plazo y de desarrollo sostenible.

Si bien, como se señala en este *Panorama Fiscal*, se han incorporado criterios ambientales en las recientes reformas tributarias, todavía subsisten los desafíos de formular políticas claras y transparentes de subsidios a los combustibles e incluir consideraciones redistributivas en los diseños de los impuestos “verdes”.

En cuanto a la función redistributiva de la política fiscal, los estudios preliminares de la CEPAL detallados en esta publicación muestran una incidencia limitada sobre la distribución de la renta de los sistemas tributarios, pues el impacto progresivo del impuesto a la renta es reducido y se anula por el efecto regresivo del IVA. En cuanto a las transferencias, su efecto es elevado en los países donde la cobertura de los sistemas de pensiones es alta, especialmente la

Argentina y el Uruguay, y moderado en el resto de países de la región. Por último, se pone de manifiesto que los aumentos del gasto social han sido determinantes en las mejoras recientes del coeficiente de Gini a escala regional.

Junto con una mayor recaudación fiscal, en las dos últimas décadas el gasto público social, en particular en educación y salud, experimentó un incremento significativo a nivel regional. Si bien esta tendencia se ha traducido en mejoras de los indicadores de desarrollo, parece existir un margen de mejoras en la eficiencia/eficacia del gasto público en la provisión de estos servicios, según los estudios analizados en el capítulo III.

Para ello, será necesario profundizar las reformas institucionales que apuntan a mejorar la calidad del gasto público, sobre todo en materia de programación presupuestaria y de seguimiento y evaluación de los programas públicos. La presupuestación por resultados implica capacidad de asignación de recursos según las prioridades gubernamentales e ingentes esfuerzos de coordinación. Asimismo, las iniciativas de transparencia fiscal, aunque numerosas en el último tiempo, deberán concentrarse en la entrega oportuna de información relevante sobre las actividades y orientaciones del sector público, con miras a construir consensos y pactos fiscales duraderos.

Presentación

Como se destacó en el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* de 2013, el éxito de las reformas tributarias en la región —requeridas a fin de mejorar la provisión de bienes públicos para así enfrentar las amplias brechas de desarrollo aún existentes— dependerá fuertemente de la capacidad de las autoridades fiscales para establecer relaciones virtuosas de reciprocidad con la ciudadanía. El corolario de la ampliación de los recursos fiscales es, por tanto, la necesidad de una transformación de la gestión y de la *res publica* que apunte a renovar la rendición de cuentas y mejorar la calidad de las finanzas públicas.

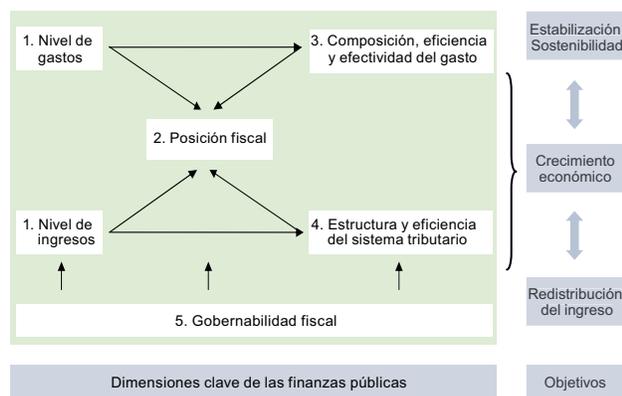
En la región, la inédita capacidad de controlar las cuentas públicas ha permitido ampliar los objetivos de la política fiscal, primero en torno a su facultad de ejercer un papel importante en la estabilización macroeconómica anticíclica (véase al respecto CEPAL, 2013b) y luego en relación con su aporte al crecimiento económico de largo plazo y a la redistribución del ingreso disponible.

La tarea es pues progresar en una definición más consensuada de los objetivos de la política fiscal y, en función de ello, de la calidad de las finanzas públicas. El concepto de calidad de las finanzas públicas presenta múltiples facetas. Puede definirse como los arreglos y operaciones de la política fiscal que concurren al cumplimiento de los objetivos primordiales del desarrollo¹. En esta definición, la tarea de las finanzas públicas no se agota en la sostenibilidad fiscal, sino que incluye otros objetivos macroeconómicos, como el potencial de crecimiento de largo plazo y la nivelación de las disparidades.

El logro de estos objetivos hace necesaria una mayor eficiencia y eficacia de la acción fiscal y, por tanto, depende del nivel y de la composición de los gastos e ingresos públicos. Las variadas dimensiones de la calidad de las finanzas públicas pueden ilustrarse en cinco ámbitos principales (véase el diagrama 1): i) el nivel de gastos e ingresos públicos, que incide en la capacidad de suavizar el ciclo macroeconómico, en el potencial de crecimiento de largo plazo y ciertamente en la capacidad de influir en la distribución del ingreso; ii) la posición fiscal, tanto en flujos como en stocks, indicadores del espacio fiscal; iii) la composición y eficiencia de los gastos; iv) la estructura impositiva y la eficiencia de la administración tributaria, y v) la calidad de las instituciones fiscales, tanto en lo referente a su capacidad asignativa de mediano plazo como a la transparencia de la gestión financiera.

¹ La definición de la Comisión Europea (2008) sobre la calidad de las finanzas públicas se concentra en el objetivo de crecimiento, pero en el contexto de países en desarrollo es necesario ampliar la gama, al menos en lo que se refiere a la distribución del ingreso disponible y a la provisión de bienes públicos para la inclusión social (véase una discusión en Moreno-Dodson, 2012). También es relevante incluir otros objetivos, especialmente vinculados al cambio estructural, a la sostenibilidad ambiental y a la reducción de brechas características del nivel de desarrollo de la región (CEPAL, 2010 y 2012a). Sin embargo, al definir de manera agregada las finanzas públicas como la posición fiscal (déficit y deuda) en un momento dado en el tiempo y el nivel y composición de gastos e ingresos públicos, se opta en lo que sigue por establecer tres objetivos interrelacionados en el corto plazo: sostenibilidad fiscal, crecimiento y redistribución del ingreso disponible. Sin perjuicio de ello, en este *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* se otorga especial importancia a la perspectiva ambiental en el ámbito tributario.

Diagrama 1
Dimensiones y objetivos de las finanzas públicas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, "Public finances in EMU-2008", *European Economy, Reports and Studies*, N° 3, Bruselas, 2008.

La conceptualización multidimensional es necesaria para reflejar las complejas relaciones de la política fiscal con el crecimiento y el ingreso. Por ejemplo, el impacto de un aumento del gasto público depende de su composición económica y funcional, pero también de su forma de financiamiento (véase Martner, González y Podestá, 2013). Además, tomar en cuenta estos objetivos en la "función de reacción" de la política fiscal atenúa los dilemas de corto plazo tradicionales (por ejemplo, entre sostenibilidad y crecimiento) y refuerza las interacciones mutuas. Cuando se evalúa el desempeño económico simultáneamente por el crecimiento del ingreso disponible y por su distribución, los impactos de la política fiscal pueden ser positivos para ambos objetivos a mediano plazo. La evidencia empírica reciente muestra la importancia de estas complementariedades (Hoeller y otros, 2012).

Los desafíos que plantea la mejora de la calidad de las finanzas públicas son, por tanto, múltiples y de compleja resolución. Incluyen un componente agregado o macroeconómico relevante, pero también iniciativas organizacionales y de gestión. Probablemente no se puede avanzar sin tomar en cuenta ambas dimensiones; no será posible lograr mejoras de eficiencia y eficacia de los programas públicos si la cobertura y los recursos disponibles son insuficientes, y tampoco su mero financiamiento asegura resultados, sin un adecuado sistema de definición de prioridades, planificación, seguimiento y evaluación.

Sin duda, las diferencias económicas, sociales y territoriales entre los países de la región y dentro de ellos impiden realizar cuantificaciones o análisis comparativos sencillos. Pero vale la pena, en cambio, presentar un panorama de la evolución de las principales variables mencionadas, combinando el examen de tendencias generales con un diagnóstico más detallado sobre temáticas específicas.

El actual panorama económico y fiscal de la región puede calificarse de variopinto, pues la falta de dinamismo de los países desarrollados ha afectado de manera diferenciada el desarrollo regional. Desde la gran recesión de 2008, conviven países con altos déficits fiscales (especialmente

en el Caribe) y escaso crecimiento, países con niveles de endeudamiento público relativamente elevados o con un significativo deterioro de sus cuentas fiscales (en Centroamérica y América del Sur) y países que han podido continuar el proceso de consolidación de sus finanzas públicas, en un marco de dinamismo significativo de la demanda interna (CEPAL, 2013a).

Estos resultados han sido muy dependientes del crecimiento económico interno y se explican también por la volatilidad de los precios de unos pocos productos básicos. Este estado de situación representa de algún modo la posición inicial, desde la cual habrá que cubrir en los años venideros las demandas por una mayor calidad de ingresos y gastos públicos.

El presente documento está organizado en tres capítulos. En el primer capítulo se examinan algunas tendencias de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe. Se constata que en general los saldos públicos se han deteriorado en los últimos años, pero la deuda pública se ha mantenido estable. Los ingresos fiscales continúan aumentando, en particular aquellos provenientes del impuesto sobre la renta, que ha sido fortalecido en las reformas tributarias recientes. Además, en las políticas tributarias y de subsidios se está considerando, en forma progresiva, la protección del medio ambiente.

En el segundo capítulo se presenta una revisión metodológica de los estudios de incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso disponible, especialmente de las estructuras tributarias, y se adelantan estimaciones realizadas por la CEPAL sobre el impacto redistributivo de la acción fiscal en 17 países de la región. Las estimaciones confirman que en los países de América Latina la distribución del ingreso mejora solo levemente por la acción tributaria directa, aunque el impacto del gasto público muestra cambios apreciables sobre el índice de Gini en los países con amplia cobertura de sus sistemas de pensiones.

En el tercer capítulo se revisan los estudios en torno a la eficiencia y eficacia del gasto público en educación y salud, y se insiste en el papel fundamental que cumplen los aspectos organizacionales e institucionales en la gestión pública por resultados. Además se presenta un análisis comparativo de las iniciativas recientes con las que se busca evaluar y aumentar la transparencia de las finanzas públicas, tarea aún pendiente en la mayoría de los países de la región y fuertemente vinculada a los esfuerzos de mejora de la calidad del gasto público.

I. Tendencias de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe

A. Se deterioran los saldos públicos, pero la deuda pública se mantiene estable

América Latina en su conjunto presentó en 2013 un deterioro de su posición fiscal a nivel de gobiernos centrales y las perspectivas son similares para 2014. Como destaca la CEPAL (2013c), en América Latina (20 países) se registró como promedio un déficit del 2,4% del PIB, con resultados bastante heterogéneos entre países: Costa Rica, el Ecuador y Honduras mostraron niveles deficitarios sobre el 5% del PIB; también Guatemala, Panamá, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) exhibieron déficits superiores al promedio de la región. Por otra parte, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua lograron un resultado fiscal positivo.

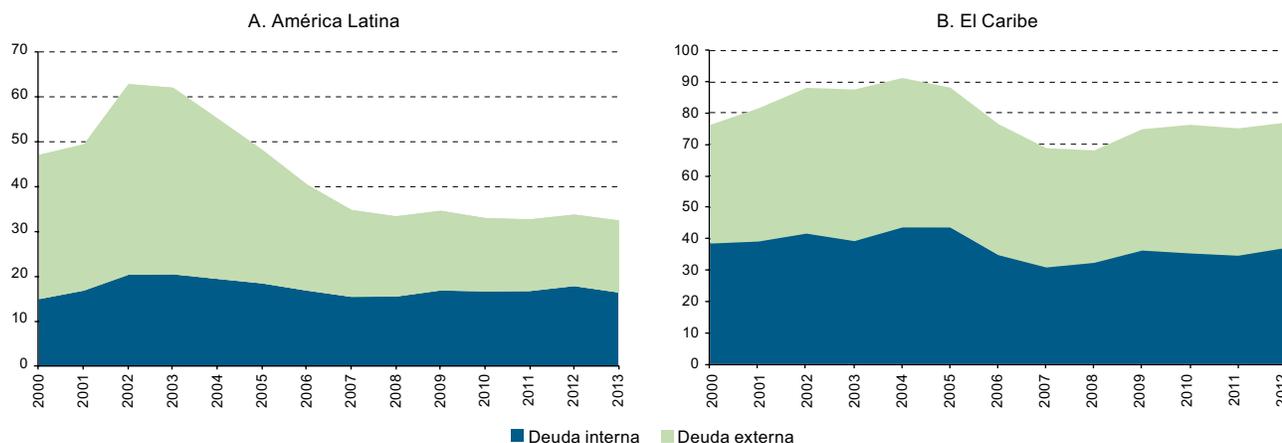
En pleno proceso de ajuste, los países del Caribe lograron reducir su déficit fiscal a un promedio del 3,0% del PIB en 2013, con recortes en el gasto y nuevas medidas tributarias, como se detalla más adelante. Al margen de estas tendencias, actualmente es preocupante la falta de acceso al financiamiento en algunos países de América del Sur, donde la situación fiscal es solo un aspecto de los serios desequilibrios que se reflejan en altos niveles de inflación y pérdida acelerada de reservas internacionales.

En un entorno de desaceleración de la actividad, los países de América Latina han mantenido en general una política fiscal moderadamente contracíclica, a través de la flexibilización de las metas fiscales como principal medio. Así, Colombia, México y el Perú han modificado sus reglas fiscales de manera de acomodar sus metas de mediano plazo a los ciclos económicos y al precio de materias primas relevantes, siguiendo las metodologías de cálculo estructural propiciadas por la CEPAL desde hace largo tiempo (CEPAL, 1998) e iniciadas con la adopción por parte de Chile de una meta de balance estructural a partir de 2001. También el Brasil ha flexibilizado sus metas de superávit primario en función del crecimiento económico, permitiendo programas de aceleración de la inversión pública en períodos de desaceleración.

Estas iniciativas han sido posibles gracias a las extraordinarias condiciones de acceso al financiamiento de los déficits públicos y el bajo nivel de endeudamiento prevaleciente en la mayoría de los países, con tasas de interés históricamente bajas. En promedio, la deuda pública de América Latina sigue estable (véase el gráfico I.1.A): en 2013 se mantuvo cercana al 31% del PIB, con proporciones prácticamente iguales de deuda externa e interna. Bajo este nivel se sitúan Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Guatemala, Haití, el Paraguay y el Perú; otros países están cercanos al promedio, como Colombia, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en tanto que otros exhiben niveles más elevados, como la Argentina, el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay.

El escenario es bastante más heterogéneo en los países del Caribe, donde la deuda superó como promedio el 76% del PIB en 2012 (véase el gráfico I.1.B) y alcanzó tasas sobre el 100% del PIB en Jamaica y Saint Kitts y Nevis. No obstante, se debe destacar que varios países han firmado acuerdos de reestructuración con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o han anunciado amplias reformas fiscales.

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe: deuda externa e interna, 2000-2013
(En porcentajes del PIB)

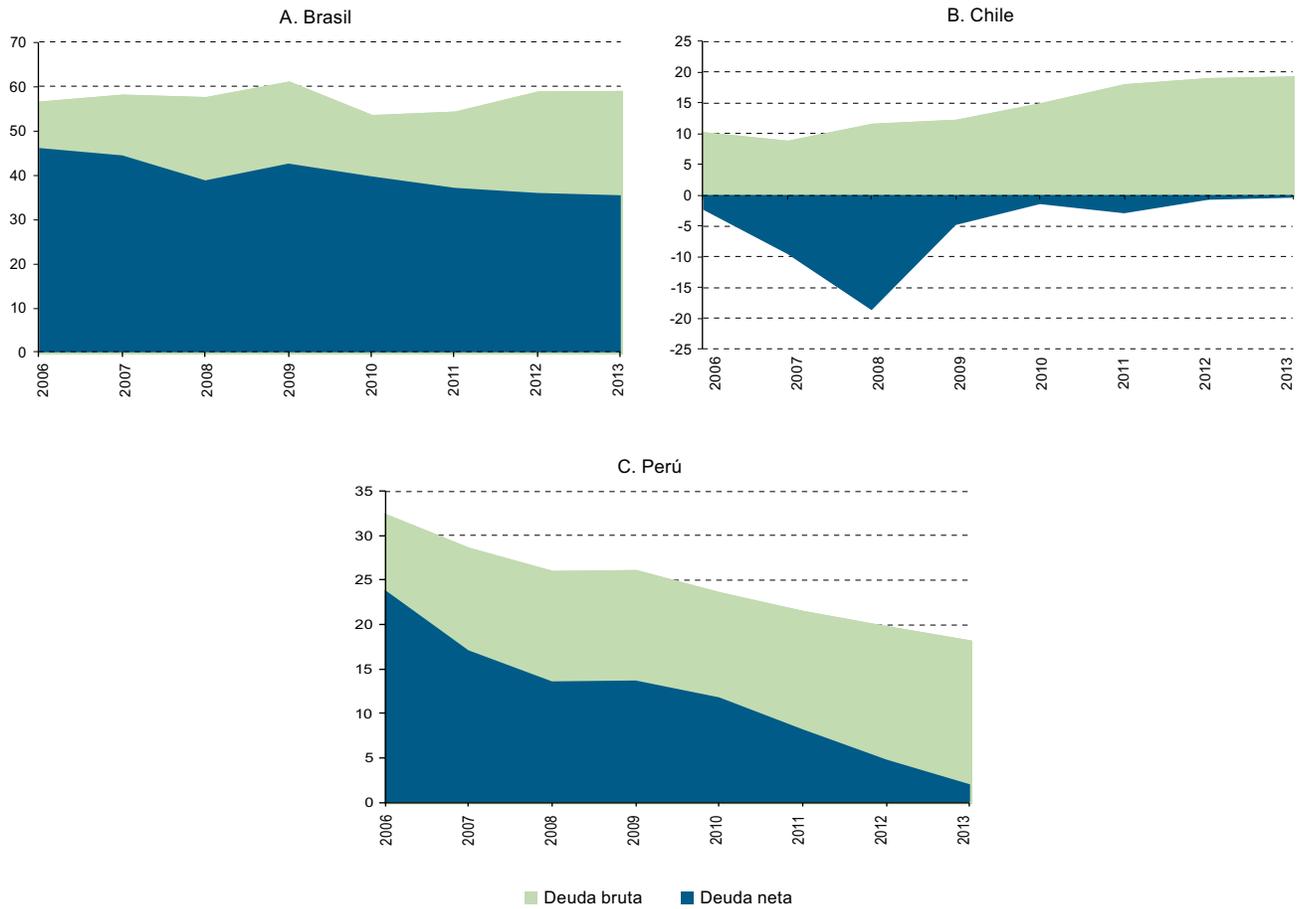


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Las mediciones se refieren a la deuda pública bruta, como es habitual en las comparaciones internacionales, pero en los años recientes algunos países han acumulado activos financieros significativos, ya sea en la forma de depósitos del fisco en el banco central (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil) o como tenencia de fondos de estabilización (Chile y Perú). En el Brasil, la deuda neta solo equivale a poco más del 50% del indicador de endeudamiento bruto; en el Perú el porcentaje de deuda neta es aun menor y Chile es un acreedor neto respecto del exterior desde 2006 (véase el gráfico I.2).

El pago de intereses ha tenido una caída significativa en la mayoría de los países (véase el gráfico I.3). Se trata de una tendencia de extraordinaria relevancia en la perspectiva de la calidad de las finanzas públicas, ya que permite espacios para una mayor inversión y para el gasto social.

Gráfico 1.2
Brasil, Chile y Perú: deuda pública bruta y neta, 2006-2013^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
^a La cobertura de las cifras del Brasil corresponde al gobierno general y la de las cifras de Chile y el Perú, al sector público no financiero.

Gráfico I.3
América Latina y el Caribe (países seleccionados): pago de intereses, 2000-2013
(En porcentajes del PIB)

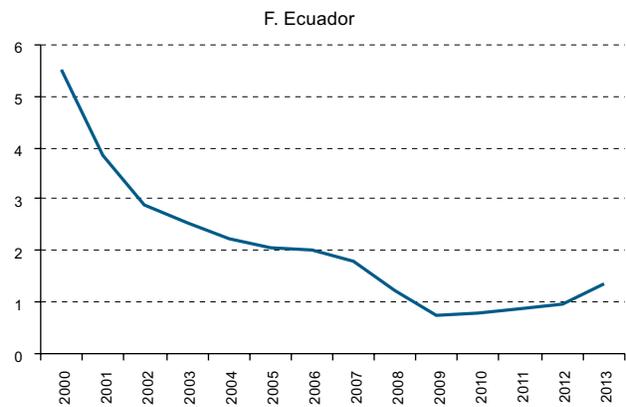
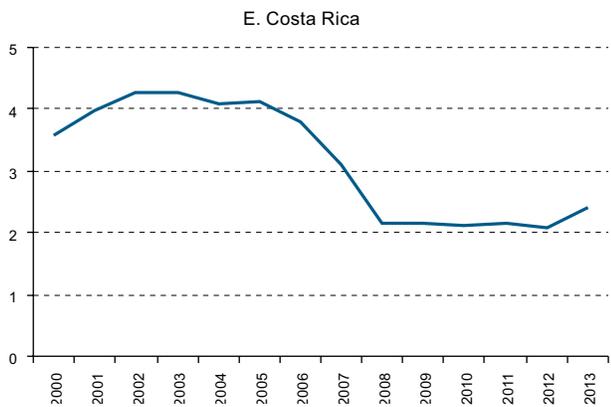
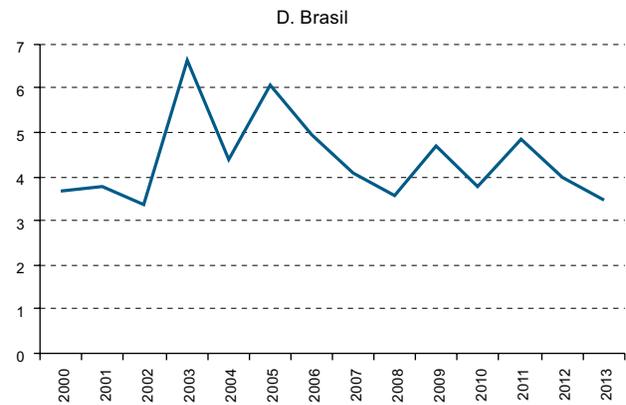
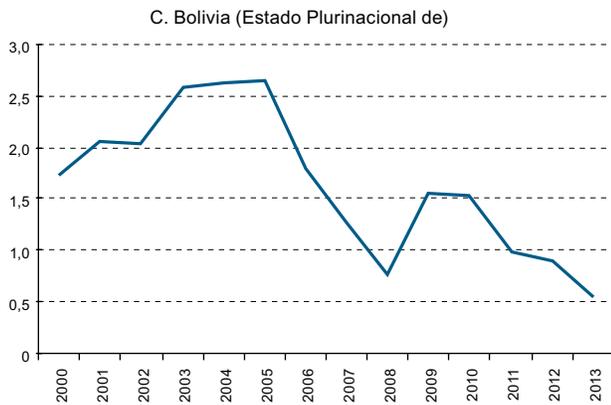
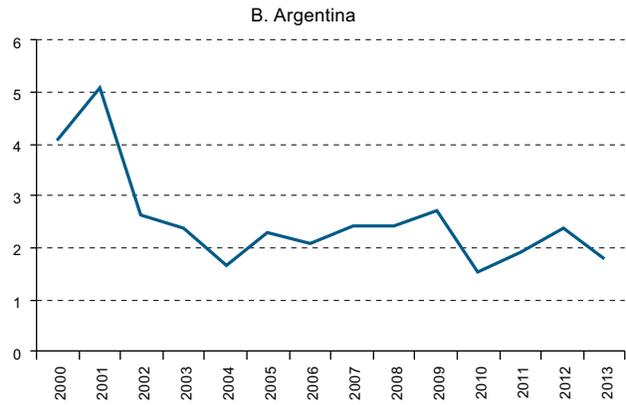
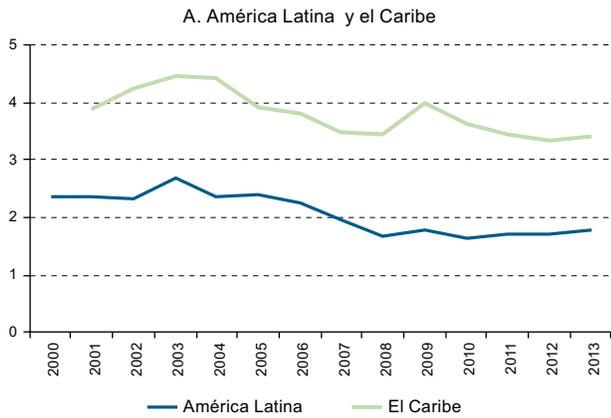
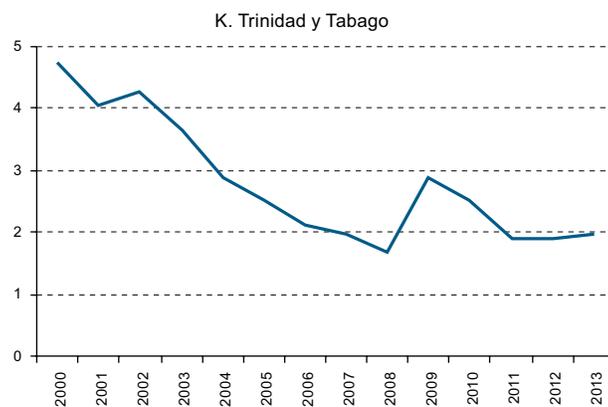
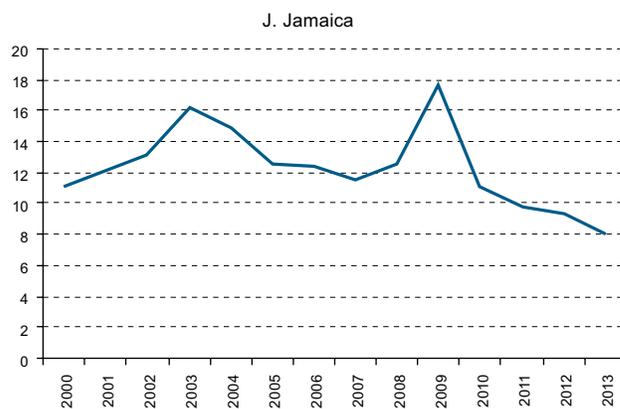
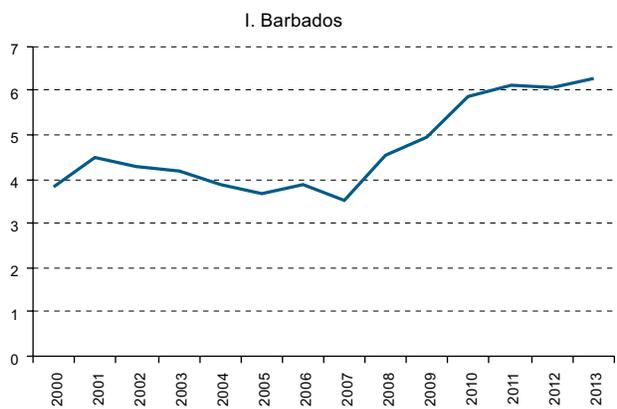
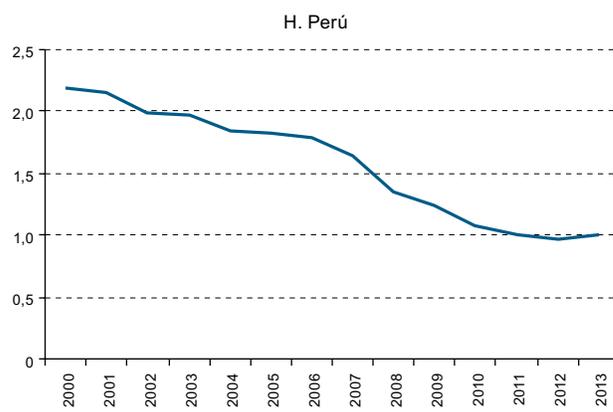
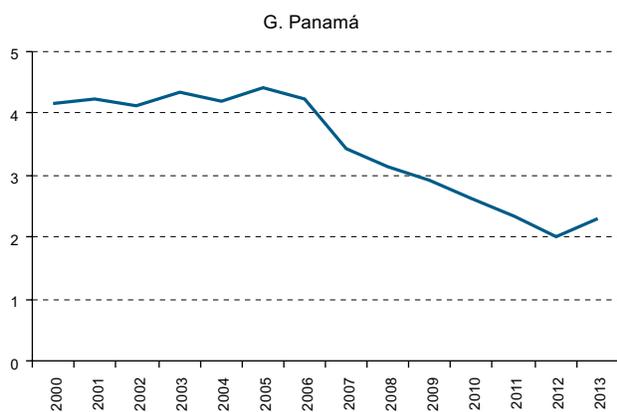


Gráfico I.3 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Resalta la notoria caída del pago de intereses como porcentaje del PIB en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Perú y Trinidad y Tabago. El Brasil es el país de América Latina que paga más intereses como porcentaje del PIB, a pesar de una disminución en 2013, que puede revertirse debido a las recientes alzas de las tasas de política monetaria. En Jamaica, el peso del pago de intereses se mantiene muy elevado, en alrededor de 8 puntos del PIB, mientras que en Barbados asciende a 6 puntos del PIB.

Estos escenarios relativamente auspiciosos permiten abrigar un cierto optimismo respecto de la posición fiscal de la región, con excepciones, como se mencionó. No obstante, es preciso renovar esfuerzos para reducir los niveles estructurales de deuda pública en los casos en que los pagos de intereses siguen demasiado elevados.

Al margen de las metas fiscales de cada país, resulta ilustrativo llevar a cabo ejercicios que permitan enfatizar el papel primordial que cumple el entorno macroeconómico en la dinámica de la deuda pública. Así, a continuación se calculan los niveles de superávit primario que se requieren en la región para estabilizar el nivel de deuda como proporción del PIB. Para ello se utiliza la ecuación 1:

Ecuación 1

$$bp^* = \left(\frac{r-g}{1+g} \right) \cdot d_0$$

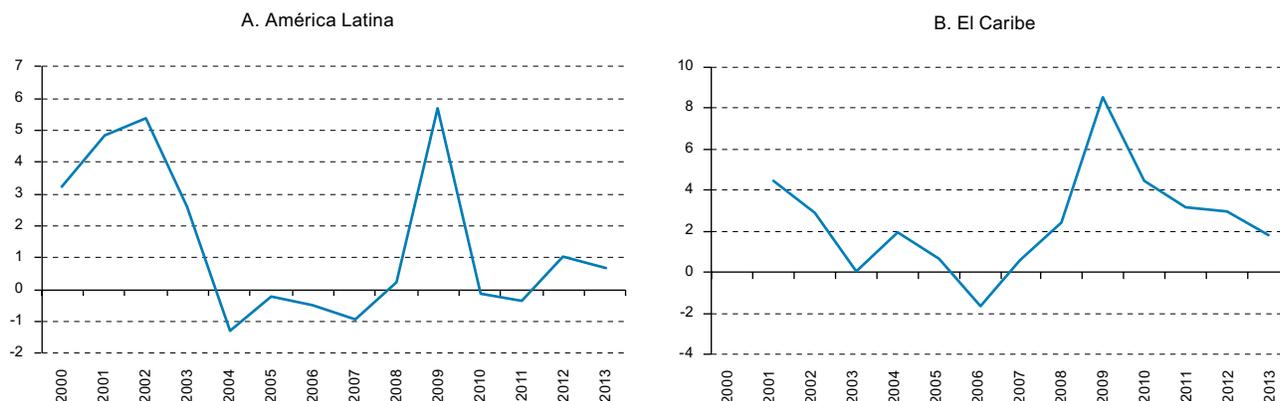
Donde bp^* es el balance primario requerido para estabilizar el actual nivel de deuda como proporción del PIB, r es la tasa de interés real, g es la tasa de crecimiento del producto en el período de tiempo t y d_0 es el nivel de deuda pública en $t-1$.

El superávit requerido depende del diferencial entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento. Este indicador, como se ilustra en el gráfico I.4, ha sido muy favorable a partir de 2003 en América Latina (con la excepción del período de la crisis de 2008 y 2009) y bastante más desfavorable en el caso del Caribe. La dinámica de la deuda pública depende por tanto fuertemente de las condiciones de financiamiento y del crecimiento de las economías.

Como se observa en el cuadro I.1 y en el gráfico I.5, el espacio fiscal así medido de los países de América Latina ha disminuido en 2014 respecto de 2013, principalmente por la corrección a la baja de las tasas de crecimiento de la región y un leve deterioro de las cuentas fiscales. Este escenario se refleja en la brecha negativa (diferencial en que el balance primario efectivo es menor que el balance primario requerido para estabilizar la deuda) que presentan la mayoría de los países de la región. La brecha negativa significa que en 2014 requieren un esfuerzo fiscal sobre el 3% del PIB Costa Rica, el Ecuador y Honduras; sobre el 1% del PIB Guatemala, México, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) y algo menor la Argentina², Colombia, El Salvador, Haití y la República Dominicana.

² Sin embargo, se espera que en la Argentina el esfuerzo fiscal requerido en 2014 sea mayor que el presentado en el cuadro I.1 por dos razones: primero, porque la ratio de deuda considerada en el cálculo corresponde al 30 de junio de 2013 (que es la última publicada) y generalmente los valores a diciembre de cada año son superiores a los registrados en junio; y segundo, porque el resultado primario equilibrado de 2013 que se muestra en el cuadro I.1 corresponde a la estimación oficial realizada en el presupuesto de 2014, en que es probable que exista una subestimación de los gastos.

Gráfico 1.4
América Latina y el Caribe: diferencial entre la tasa de interés real
y el crecimiento del producto, 2000-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 1.1

América Latina y el Caribe: estimación de la brecha fiscal entre el balance primario efectivo de 2013
y el balance primario requerido en 2014 para estabilizar la deuda pública
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina

	Resultado primario 2013	(r-g)	(1+g)	Deuda pública 2013 (d ₀)	2014		
					Resultado primario requerido en 2014 (deuda sostenible)	Espacio fiscal disponible (brecha positiva)	Esfuerzo fiscal requerido (brecha negativa)
					bp* = (r-g)/(1+g) x d ₀		
Nicaragua	1,6	0,1	1,0	31,7	0,0	1,6	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,9	-2,2	1,0	31,2	-0,7	1,6	
Perú	1,0	1,0	1,1	15,8	0,1	0,9	
Brasil	2,2	2,6	1,0	58,8	1,5	0,7	
Uruguay	0,7	1,0	1,0	44,9	0,4	0,3	
Chile	-0,4	-2,3	1,0	19,1	-0,4	0,0	
Haití	-0,5	-2,0	1,0	22,7	-0,4		-0,0
Argentina	0,0	0,7	1,0	43,6	0,3		-0,3
Colombia	0,4	2,7	1,0	38,8	1,0		-0,6
El Salvador	0,2	2,1	1,0	45,0	0,9		-0,7
República Dominicana	-0,2	1,6	1,1	36,1	0,5		-0,8
América Latina	-0,5	1,1	1,0	33,4	0,4		-1,0
México ^a	-0,4	2,1	1,0	35,0	0,7		-1,1
Panamá	-1,3	3,6	1,0	38,2	0,1		-1,5
Guatemala	-0,9	-1,5	1,0	24,2	0,9		-1,8
Paraguay	-2,0	0,4	1,1	14,4	-0,2		-1,8
Venezuela (República Bolivariana de)	-0,3	6,6	1,0	30,9	2,0		-2,3
Costa Rica	-2,7	1,3	1,0	42,7	0,5		-3,2
Ecuador	-3,8	1,5	1,0	23,6	0,3		-4,1
Honduras	-4,3	1,4	1,0	38,3	0,5		-4,8

Cuadro I.1 (conclusión)

B. El Caribe

	Resultado primario 2013	(r-g)	(1+g)	Deuda pública 2013 (d ₀)	2014		
					Resultado primario requerido en 2014 (deuda sostenible)	Espacio fiscal disponible (brecha positiva)	Esfuerzo fiscal requerido (brecha negativa)
					$bp^* = ((r-g)/(1+g)) \times d_0$		
Saint Kitts y Nevis	8,83	1,94	1,03	110,00	2,07	6,8	
Jamaica	7,47	5,08	1,01	126,70	6,35	1,1	
Antigua y Barbuda	1,86	0,99	1,03	88,40	0,84	1,0	
Belice	1,04	1,63	1,03	71,32	1,14		-0,1
Guyana	-3,51	-4,01	1,06	60,45	-2,29		-1,2
El Caribe	-0,47	1,89	1,02	75,59	1,65		-2,1
Trinidad y Tabago	-2,18	0,35	1,04	44,70	0,15		-2,3
Suriname	-2,12	2,57	1,00	33,07	0,85		-3,0
San Vicente y las Granadinas	-2,13	2,31	1,01	64,87	1,48		-3,6
Bahamas	-2,45	2,76	1,02	56,40	1,52		-4,0
Barbados	0,96	5,92	1,01	90,40	5,30		-4,3
Santa Lucía	-3,55	1,72	1,02	76,46	1,29		-4,8
Granada	-3,61	2,63	1,01	88,56	2,31		-5,9
Dominica	-6,67	0,70	1,02	71,40	0,49		-7,2

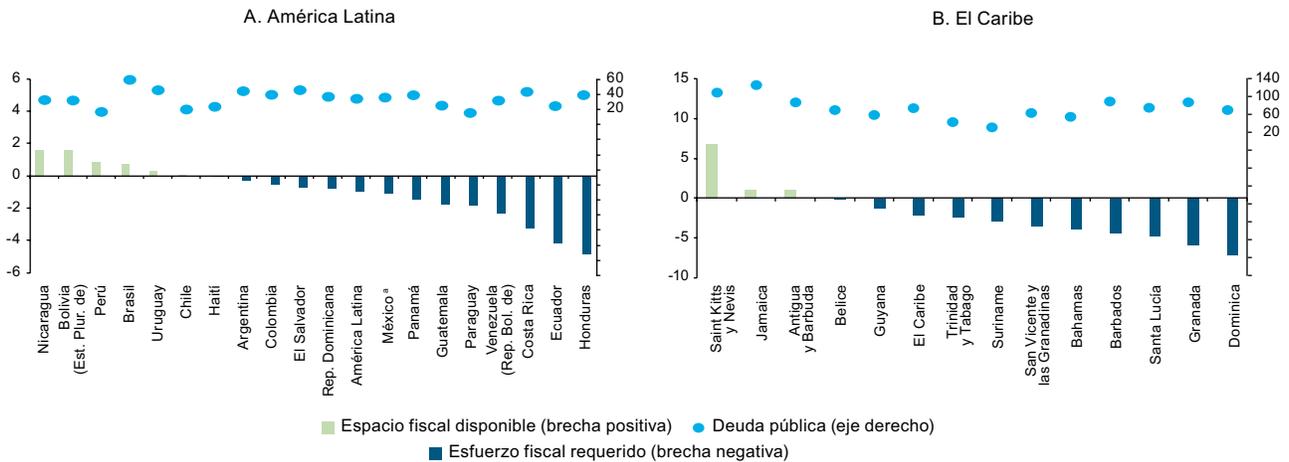
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a La cobertura corresponde al sector público federal.

Gráfico I.5

América Latina y el Caribe: brecha fiscal entre el balance primario efectivo de 2013 y el balance primario requerido en 2014 para estabilizar la deuda pública

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a La cobertura corresponde al sector público federal.

Es importante recalcar que estos cálculos muestran las perspectivas de deterioro o de mejora de la situación fiscal sin perjuicio de las disponibilidades financieras existentes. Exhiben diferenciales positivos Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Nicaragua, el Perú y el Uruguay, debido principalmente a superávits primarios y tasas esperadas de crecimiento algo mayores en 2014. En el caso del Brasil, este espacio se amplió como resultado de una fuerte reducción del pago de intereses, de un 0,5% del PIB en 2013.

En los países del Caribe, cuyos niveles de endeudamiento son en promedio cercanos al 76% del PIB, el esfuerzo fiscal medio requerido en 2014 para hacer sostenible este nivel de deuda es de un 2,1% del PIB. La mayoría de los países de la subregión mantienen una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido, aunque Antigua y Barbuda, Jamaica y Saint Kitts y Nevis presentan una brecha positiva, posición que les permite continuar en su senda de consolidación fiscal.

Desde otra perspectiva, de acuerdo con la metodología de la CEPAL (2012a), una meta del 40% del PIB puede ser un nivel aceptable para definir un nivel de deuda compatible con los equilibrios macroeconómicos³. Como se muestra en la ecuación 2, el resultado primario requerido depende de las condiciones macroeconómicas y financieras en T años y de la meta definida para la deuda pública.

Ecuación 2

$$bp^{**} = \frac{d_0 \cdot \left(\frac{1+r}{r-g} \right)^T - d^*}{\sum_{j=0}^{T-1} \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^j}$$

Donde d^* es la meta de deuda para los próximos T años y bp^{**} es el balance primario requerido para lograr este nivel de endeudamiento.

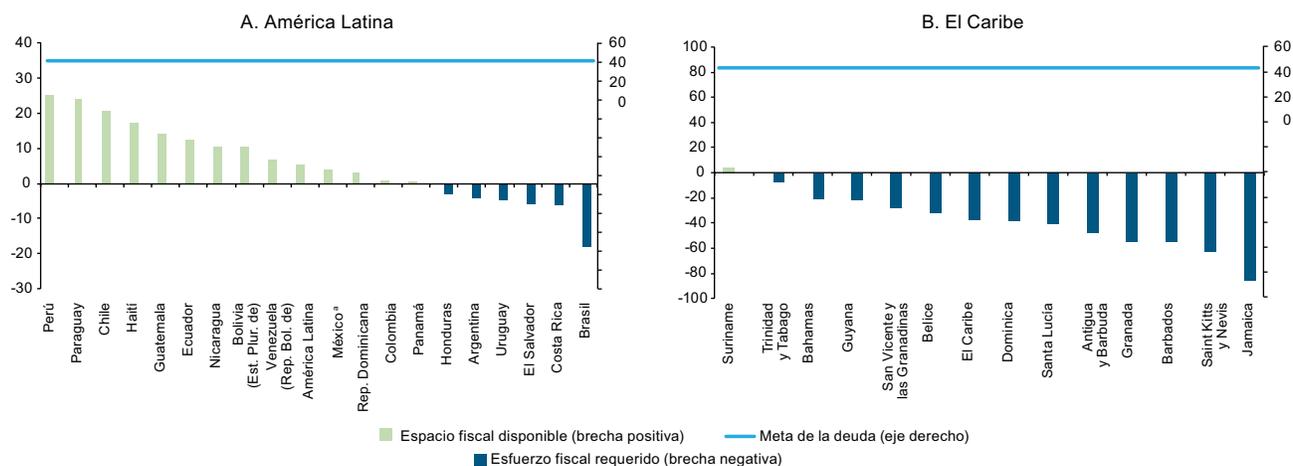
Si la meta del nivel de deuda fuera igual al 40% del PIB, el espacio fiscal para la región se ampliaría considerablemente. Como se muestra en el gráfico I.6, solo la Argentina, el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras y el Uruguay presentan una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido para alcanzar la meta de endeudamiento; el resto de los países de la región mantienen un espacio fiscal positivo. En el caso del Caribe, todos los países presentan una brecha negativa, con la excepción de Suriname.

³ Para el FMI (2002), los niveles de deuda pública sobre el 40% del PIB aumentan la probabilidad de un desajuste fiscal crítico entre un 15% y un 20%.

Gráfico I.6

América Latina y el Caribe: brecha entre el flujo del balance primario efectivo de 2013 y el balance primario requerido para estabilizar la deuda pública en un 40% del PIB en 2014

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y presupuestos oficiales y estimaciones.
 * La cobertura corresponde al sector público federal.

Por supuesto, un mayor endeudamiento en aquellos países que presentan espacios fiscales disponibles tendría sentido como instrumento para aplicar políticas contracíclicas temporales, especialmente de inversión pública, siempre que el acceso al financiamiento se mantenga a tasas de interés compatibles con las perspectivas de crecimiento de mediano plazo de las economías. Esta opción de ningún modo sustituye la nivelación de la carga tributaria a niveles compatibles con el grado de desarrollo de la región.

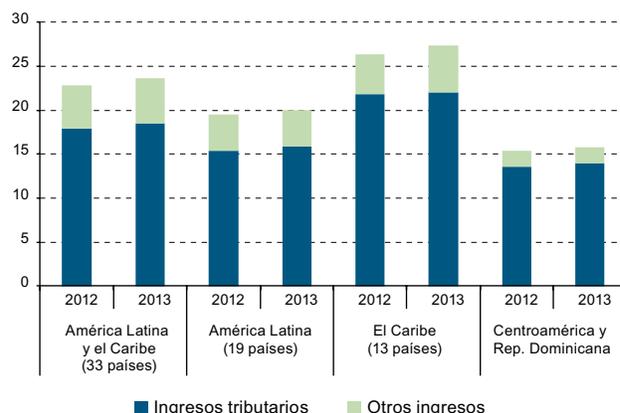
B. Los ingresos fiscales continúan aumentando, especialmente aquellos provenientes del impuesto sobre la renta

Los ingresos fiscales de la región en su conjunto aumentaron un 0,7% del PIB en 2013. En América Latina, el alza, del 0,5% del PIB, fue impulsada por el favorable desempeño de los países exportadores de hidrocarburos, de algunos países de Centroamérica (Guatemala y Nicaragua) y de la República Dominicana (véase el gráfico I.7). En el Caribe, aunque los ingresos tributarios aumentaron levemente (0,2% del PIB), el incremento de los ingresos fiscales del 1% del PIB se explica principalmente por un notorio crecimiento de las donaciones.

Gráfico 1.7

América Latina y el Caribe: ingresos fiscales totales e ingresos tributarios del gobierno central, 2012-2013^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y presupuestos oficiales y estimaciones.
^a Los datos de 2013 corresponden a estimaciones.

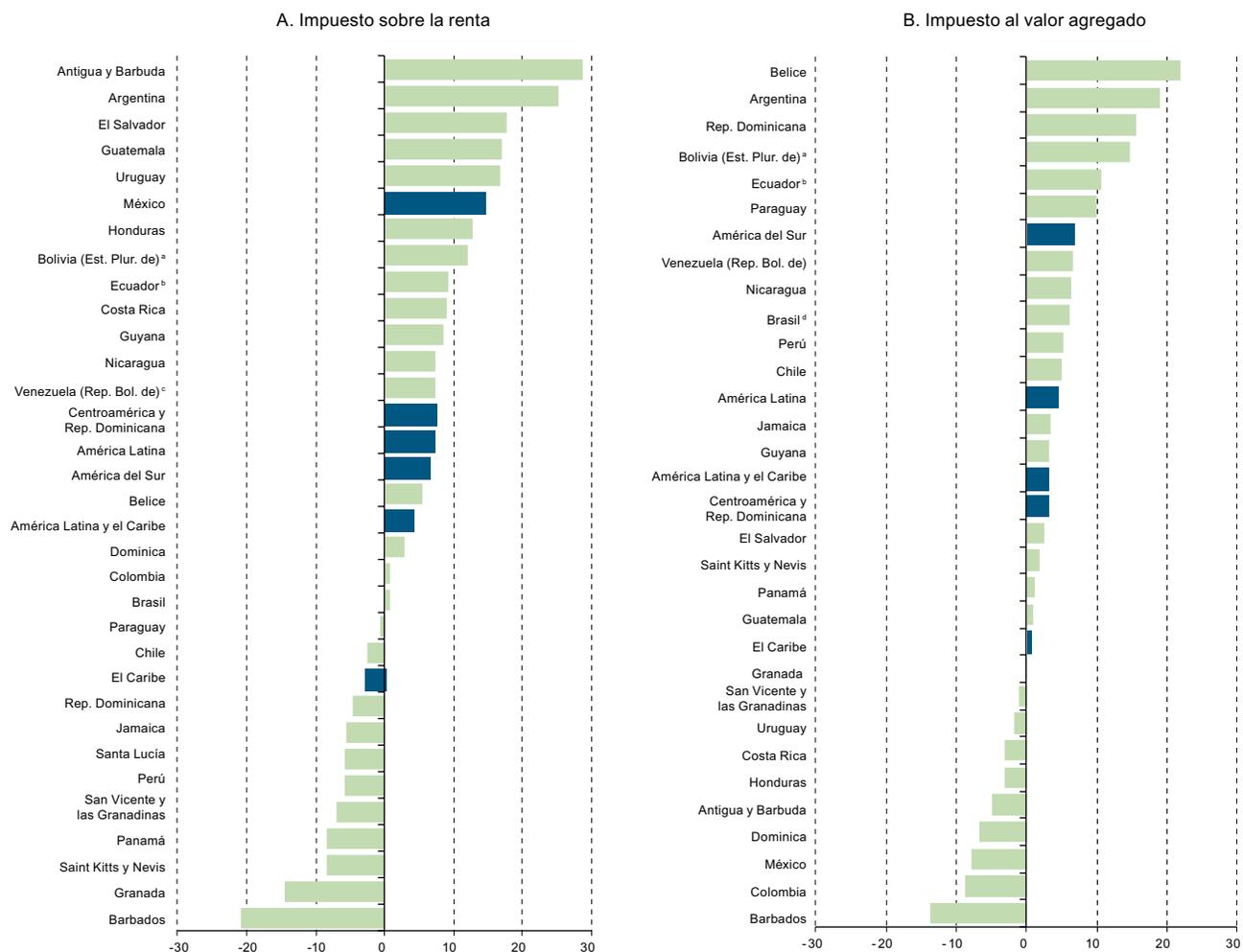
En América Latina, un mayor rendimiento de los impuestos que gravan los ingresos incidió en el aumento de la carga tributaria (véase el gráfico I.8.A). Destacan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (estos cuatro últimos países con reformas recientes de este tributo), donde en conjunto se produjo un aumento del 12,7% de la recaudación del impuesto sobre la renta hasta septiembre de 2013, en términos reales. Aunque en los países de América del Sur se registró un crecimiento menor, en promedio, en varios de ellos —como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay— los impuestos sobre los ingresos aumentaron más de un 10%. En el Caribe, el promedio de la recaudación del impuesto sobre la renta bajó en 2013, pero en Antigua y Barbuda y Guyana se registraron aumentos.

Como resultado de la desaceleración de la economía regional, los ingresos por concepto de impuestos indirectos mostraron un desempeño menos dinámico. En América Latina, hasta septiembre de 2013 la recaudación del IVA aumentó solo un 4,4% en términos reales (véase el gráfico I.8.B). Este incremento es producto del mejor desempeño registrado en países de América del Sur —en especial Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Paraguay, cuyas tasas de crecimiento superaron el 10%—, dado que la recaudación del IVA en los países de Centroamérica (excluido Panamá) creció solamente un 0,8%. En el Caribe, el aumento leve reflejó el desempeño económico de la subregión.

En el caso de México, la disminución de los ingresos fiscales, de 0,9 puntos porcentuales del PIB en 2013, se explica principalmente por una reducción —del 10,1% en términos reales hasta septiembre— de los ingresos no tributarios y en particular de los derechos por hidrocarburos. Sin embargo, los ingresos tributarios mostraron un incremento importante como resultado de una recaudación mayor del impuesto sobre la renta y un menor déficit del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) aplicado a los combustibles (cuyos recursos se utilizan como subsidio cuando los precios de los combustibles suben).

Gráfico I.8

América Latina y el Caribe: variación real interanual de la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, acumulada a septiembre de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Gobierno general.

^b Gobierno central.

^c No petrolero.

^d Impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS).

En Costa Rica se prevé una disminución de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB debido a la desaceleración pronunciada de la economía. Destacan las caídas de los ingresos tributarios por aduanas (-7,4% hasta agosto en términos reales) y por consumo (-16,9%). Sin embargo, según los últimos datos se produjo un alza de la recaudación por concepto de impuestos a los ingresos y utilidades (9,1%). Las contribuciones sociales, por su parte, se redujeron un 26,0%.

En El Salvador, el aumento de los ingresos fiscales se debió principalmente al crecimiento de la recaudación del impuesto sobre la renta (17,0% en términos reales hasta septiembre), mientras que la recaudación del IVA creció solo un 2,8%. Se destaca también la fuerte disminución de los ingresos por donaciones (73,1%).

Por su parte, el desempeño de Guatemala se explica por una mayor recaudación de los impuestos directos como resultado de las reformas tributarias de 2009 y 2012. Hasta septiembre de 2013 los ingresos por el impuesto sobre la renta aumentaron un 18,4% en términos reales, en tanto que los ingresos por impuestos indirectos cayeron un 0,5%, reflejando la trayectoria del consumo privado. Destaca el crecimiento de las contribuciones a la seguridad social, que fue de un 18,4%.

De acuerdo con las estimaciones, los ingresos fiscales de Honduras disminuyeron como porcentaje del PIB en 2013, debido principalmente al débil crecimiento de la recaudación del IVA y a una considerable reducción de los ingresos por donaciones. Sin embargo, los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta mostraron un crecimiento importante, del 12,7% en términos reales hasta septiembre, en respuesta a las medidas tomadas en 2012. También destaca el resultado del Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial, que creció un 7,4% debido a la nueva Ley de Racionalización a la Exoneración de Combustibles para la Generación de Energía Eléctrica, de diciembre de 2012, con la que se buscó reducir la evasión fiscal por la importación de combustibles.

En Nicaragua, se espera un aumento de la carga tributaria de 0,8 puntos porcentuales del PIB. Un factor clave es el impuesto sobre la renta, cuya recaudación creció un 7,4% en términos reales hasta septiembre, evidenciando el efecto de las medidas tomadas en 2012 para ampliar la base imponible de este gravamen. Cabe destacar que la recaudación del IVA también mostró un alza importante, del 6,5%.

Aunque de acuerdo con las estimaciones los ingresos fiscales de Panamá se mantuvieron estables como porcentaje del PIB en 2013, la presión tributaria podría bajar algo debido a la disminución de los ingresos tributarios, que fue de un 3,4% en términos reales hasta septiembre. Se destaca la reducción del 31,1% de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, al mismo tiempo que los impuestos selectivos al consumo aumentaron un 8,2%.

El incremento de los ingresos fiscales de la República Dominicana se explica principalmente por la reforma tributaria de 2012. La recaudación del impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) subió un 15,6% en términos reales hasta agosto, principalmente por el aumento de 2 puntos porcentuales de la tasa general y la ampliación de la base imponible. Los ingresos procedentes de los impuestos a la propiedad también mostraron un fuerte aumento (27,1%), debido a un adelanto de 2.500 millones de pesos en febrero del impuesto sobre los activos financieros de las entidades de intermediación financiera.

En la Argentina, el crecimiento de los ingresos fiscales es consecuencia de aumentos de los ingresos tributarios (en especial, una mayor recaudación del IVA, del impuesto a las ganancias y de las contribuciones a la seguridad social) y de los ingresos no tributarios, debido al significativo incremento de las rentas de la propiedad por las transferencias de utilidades del banco central y

las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

En el Estado Plurinacional de Bolivia, los ingresos tributarios aumentaron como resultado del significativo crecimiento de la economía y de la introducción de nuevas medidas en 2012 y 2013 que ampliaron la participación del sector financiero en la carga tributaria. Al mismo tiempo, se incrementaron los ingresos por hidrocarburos, pues la producción de gas natural alcanzó máximos históricos.

En cuanto al Brasil, se prevé un leve aumento de la presión tributaria a nivel federal, así como de los ingresos totales del país en el año. Sin embargo, hasta septiembre de 2013 los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta solo crecieron un 0,7% en términos reales. La recaudación de las contribuciones sociales aumentó un 2,1%. A nivel de los estados, se registró un incremento del 6,1% de la recaudación del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS).

Como resultado de un declive del precio mundial del cobre y un aumento de los costos de producción, los ingresos fiscales de Chile disminuyeron en 2013. Hasta septiembre, los ingresos tributarios netos subieron solo un 0,9% en términos reales, reflejando la caída del 24,7% por concepto de la tributación de la minería privada, pero también una desaceleración de la tributación de los otros contribuyentes. Los ingresos por concepto de cobre bruto registraron una reducción del 40,0%, aun mayor que la del año pasado (-23,8%).

Según las estimaciones de 2013, se registró en Colombia un alza de los ingresos fiscales, debido principalmente a un aumento de los ingresos de capital, que se explica por el traslado de dividendos de Ecopetrol. Los ingresos tributarios, sin embargo, mostraron un crecimiento débil, del 1,0% en términos reales hasta septiembre (en comparación con el 14,1% en el mismo período de 2012). Un factor importante en este resultado fueron los ingresos por concepto del impuesto al valor agregado externo, que se redujeron un 11,0% debido a una disminución de las importaciones y a ciertos cambios introducidos en la reforma de 2013, en que se sustituyó parte del IVA de algunos bienes suntuarios por un impuesto al consumo.

Aunque para el Ecuador se proyecta un aumento de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, el débil desempeño de los ingresos petroleros (que cayeron un 36,6% en términos reales hasta julio) podría frustrar esta previsión. Este resultado se explica por la caída de los precios del crudo ecuatoriano en comparación con el mismo período de 2012. Los ingresos tributarios han sido dinámicos durante el año y exhiben un aumento del 10,2%. La recaudación del IVA creció un 10,6%, debido en parte a la aplicación del gravamen a los servicios financieros que se aprobó en 2012. Los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta también aumentaron (12,5%), reflejando el crecimiento de la economía y la eliminación de una reducción de la tarifa del gravamen para las instituciones financieras.

En el Paraguay, a pesar de que la economía creció fuertemente en 2013, los ingresos tributarios perdieron terreno. Si bien la recaudación del IVA experimentó un crecimiento del 10,0% en términos reales hasta agosto, los ingresos tributarios derivados de las importaciones mostraron una caída del 7,3%. La adopción de un impuesto sobre la renta personal en 2012 todavía no ha logrado dinamizar los ingresos directos, que cayeron un 0,6%.

En el Perú, la recaudación por concepto del impuesto sobre los ingresos de las personas jurídicas y por regularización mostró caídas importantes en términos reales hasta septiembre (de un -5,1% y un -32,4%, respectivamente), debido al más bajo desempeño del sector minero. Sin embargo, el consumo privado impulsó los ingresos producidos por el impuesto general a las ventas, que crecieron un 5,3% (en comparación con un 5,0% en 2012). Se destaca también un fuerte aumento de los ingresos derivados del impuesto selectivo al consumo aplicado a combustibles (20,3%).

En el Uruguay, la demanda interna sigue siendo clave en el desempeño de los ingresos fiscales, tanto tributarios como no tributarios. Hasta octubre de 2013, los ingresos por concepto de impuestos sobre la renta de las empresas (impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) e impuesto a las rentas agropecuarias (IRA)) crecieron un 22,2% en términos reales. Asimismo, la recaudación del impuesto sobre las rentas de las personas físicas y del impuesto de asistencia a la seguridad social (IASS) aumentó un 6,5%. Sin embargo, los ingresos provenientes de los impuestos indirectos (IVA e impuesto específico interno (IMESI)) bajaron, debido en parte a medidas aprobadas en 2012 que modificaron la base imponible.

En contraste, en la República Bolivariana de Venezuela hubo una disminución de los ingresos, debido a una menor contribución del sector petrolero. Sin embargo, hasta septiembre de 2013 los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta no petrolero aumentaron un 7,3% en términos reales, en tanto que la recaudación del IVA también aumentó (6,7%).

En cuanto a los países del Caribe, se prevé para las Bahamas una reducción de los ingresos públicos, desde un 18,8% del PIB en 2012 hasta un 17,8% del PIB en 2013. Este resultado se explica por una disminución de los ingresos tributarios, que representan la mayor proporción de los ingresos del país. En particular, los impuestos sobre el comercio internacional y los impuestos selectivos registraron caídas importantes. Barbados muestra un desempeño similar, con una recaudación a la baja del impuesto sobre la renta y el IVA.

En Belice, los ingresos fiscales se redujeron debido al descenso de los ingresos no tributarios —en particular los dividendos del sector petrolero— y las donaciones. Sin embargo, los ingresos tributarios aumentaron, gracias al favorable resultado del impuesto sobre la renta (cuya recaudación aumentó un 5,5% hasta junio en términos reales) y del IVA (22,0%). En el segundo caso, se destaca la ampliación de la base imponible a la importación de combustibles, que reemplaza un impuesto a la importación.

En Guyana, el aumento de los ingresos fiscales refleja un mayor rendimiento de los impuestos al consumo (IVA e impuestos selectivos) y del impuesto sobre la renta de las empresas. Hasta el mes de junio, la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas naturales cayó como consecuencia de la reducción de la tasa del gravamen, de 3,5 puntos porcentuales en 2013.

El aumento de los ingresos fiscales en Jamaica es resultado de mayores ingresos de capital y donaciones y de un incremento, aunque leve, de los ingresos tributarios. Un factor clave en este desempeño fue la recaudación del IVA, que aumentó un 3,4% hasta septiembre en términos reales. Los impuestos sobre la renta, sin embargo, se mantuvieron a la baja y registraron un descenso de un 5,5%.

En Suriname, una disminución importante (67,1% en términos reales) de los ingresos no tributarios de las empresas estatales incidió en una caída del 5,6% de los ingresos públicos del país hasta septiembre de 2013. Los ingresos tributarios a su vez aumentaron solo un 0,5%, como resultado de un leve aumento de la recaudación de los impuestos indirectos, que compensó el descenso de los impuestos directos, afectados por la baja del precio mundial del oro.

Gracias a la mayor contribución del sector petrolero, los ingresos fiscales de Trinidad y Tabago aumentaron un 14,9% en términos reales hasta junio. Se destaca el crecimiento de los ingresos por concepto del petróleo, que llegó a un 21,2% durante el período. Los ingresos tributarios no petroleros registraron aumentos menos dinámicos: el impuesto sobre la renta se incrementó un 4,4% y los impuestos sobre bienes y servicios un 4,6%.

En los países miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO), de acuerdo con las estimaciones de 2013 se prevén aumentos de los ingresos fiscales. Sin embargo, los datos hasta junio sugieren que hay una brecha entre la recaudación programada y la efectiva. Los únicos países miembros donde los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta registraron una tasa de crecimiento positiva fueron Antigua y Barbuda (28,6% en términos reales, gracias a un mayor cobro de deudas fiscales de empresas) y Dominica (3,0%). En cuanto al IVA, solo en Saint Kitts y Nevis se registró un aumento en el período (1,9%), en tanto que en los demás países miembros se produjeron caídas.

C. Las reformas tributarias recientes han fortalecido el impuesto sobre la renta

En comparación con 2012, cuando se adoptaron reformas tributarias importantes en varios países de la región, como Colombia, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, en 2013 se introdujeron menos reformas integradas y más medidas enfocadas en ajustes de la legislación existente (véase el anexo). Sin embargo, destaca el caso de México, donde se aprobó en octubre una reforma extensiva que conllevará cambios relevantes para los ingresos públicos: la eliminación del impuesto empresarial a tasa única (IETU), una tasa del impuesto sobre la renta más progresiva y el aumento de su nivel máximo del 30% al 35%, un impuesto del 10% sobre las ganancias de capital, la homologación del IVA en la frontera y un nuevo gravamen del 5% a la enajenación e importación de alimentos no básicos de alta densidad calórica. En los demás países, las medidas tomadas a lo largo del año fueron heterogéneas, pero con un énfasis en cambios a los impuestos directos y al comercio internacional (véase el cuadro I.2).

En materia de impuestos sobre los ingresos y las contribuciones a la seguridad social, varios países aprobaron medidas con el objetivo de fomentar la actividad económica. En el Ecuador, El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de) se establecieron nuevas exoneraciones del impuesto a las empresas. En el Ecuador, la medida beneficia a los exportadores cuyo acceso a un determinado mercado haya sufrido un deterioro, principalmente en respuesta al término en junio de 2013 del tratamiento preferencial de las exportaciones a los Estados Unidos bajo la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA). En El Salvador, se reformó la Ley de Servicios Internacionales para incluir nuevas actividades beneficiarias de

incentivos fiscales y ampliar las definiciones de otras, con el fin de promover la inversión. En la República Bolivariana de Venezuela, se incorporaron exoneraciones al impuesto sobre la renta para promover la inversión en la explotación primaria (incluidas las actividades agrícolas, forestales, pecuarias, avícolas, pesqueras, acuícolas y piscícolas) y para las empresas involucradas en proyectos mineros en colaboración con el Gobierno de China. En Colombia, se eximió del pago de aportes parafiscales orientados al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a partir de mayo de 2013, a todas aquellas empresas que cumplan con ciertas condiciones.

Cuadro 1.2
América Latina: medidas enfocadas en los ingresos públicos, 2013

Países	Medidas en los ingresos tributarios y no tributarios								
	Impuesto sobre la renta	Contribuciones a la seguridad social	Propiedad inmueble, riqueza, herencias, transacciones financieras	Impuesto al valor agregado	Impuesto selectivo al consumo	Comercio internacional	Ingresos no tributarios	Amnistía fiscal	Medidas administrativas
Argentina	x	x				x		x	
Bolivia (Estado Plurinacional de)			x	x		x			
Brasil		x	x		x				
Chile									x
Colombia		x				x			
Costa Rica						x			
Ecuador	x						x		
El Salvador	x		x						
Guatemala			x					x	x
Honduras						x		x	
México	x			x		x			x
Panamá						x		x	x
República Dominicana			x	x					
Uruguay	x		x	x					
Venezuela (República Bolivariana de)	x								

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislación oficial.

En otros países se adoptaron medidas tendientes a ampliar la base imponible. En el Uruguay se derogó la exoneración del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) y del impuesto a la renta de no residentes (IRNR), por lo que la venta de acciones al portador pasó a estar gravada en las mismas condiciones que las acciones nominativas. En la Argentina se eliminó la exención a la compraventa de acciones y títulos que no cotizan en la bolsa, que quedó gravada al 15%, y se aplicó una alícuota del 10% a la distribución de dividendos. Además, se modificaron las cotizaciones fijas del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) con destino al Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen Nacional de Obras Sociales, al mismo tiempo que se incrementó la base imponible máxima para el cálculo de aportes a la seguridad social. Sin embargo, también se aplicaron en este país medidas que disminuyeron la base imponible, como el aumento del mínimo exento y de la deducción general del impuesto sobre la renta personal para ingresos entre 15.000 y 25.000 pesos. En este mismo sentido, se establecieron nuevas escalas con un incremento del 100% en todos los tramos de facturación del Monotributo.

En cuanto a los impuestos mínimos, en México se eliminó en 2013 el impuesto empresarial a tasa única (IETU) y en la República Dominicana se derogó el impuesto mínimo aplicable a las entidades financieras establecido en 2011, cumpliendo así el acuerdo del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y las entidades de intermediación financiera, firmado en febrero de 2013, que obligó a dichas entidades a realizar un pago único de anticipo adicional del impuesto sobre la renta por un monto conjunto de 2.500 millones de pesos.

Por otro lado, se destacan varias modificaciones de impuestos que recaen sobre la propiedad y las transacciones financieras. Si bien en el Uruguay se derogó el impuesto a la concentración de inmuebles rurales (por haber sido declarado inconstitucional), se modificó también el impuesto al patrimonio para incluir a los productores cuyos activos afectados a la explotación agropecuaria superen cierto valor. En el Estado Plurinacional de Bolivia se derogó el beneficio que tenían las casas de cambio de pagar el 50% del impuesto a la venta de moneda extranjera (ahora deben pagar el 100%). En Guatemala se estableció una reducción del 50% del impuesto sobre la circulación de vehículos, mientras que en El Salvador se amplió la exención del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios para los propietarios de autobuses, microbuses y vehículos de alquiler, con el propósito de favorecer a los usuarios del transporte público de pasajeros.

Las medidas relacionadas con el impuesto al valor agregado tomadas en 2013 se enfocaron en apoyar objetivos sociales o ciertas actividades económicas. En el Estado Plurinacional de Bolivia se aprobó la Ley del Libro y la Lectura “Óscar Alfaro”, que exime la importación de libros del IVA y grava la venta de libros con una tasa del 0%. En la República Dominicana se estableció una exención del impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) para la compra de viviendas de bajo costo por un período de seis meses. En el Uruguay se prorrogaron hasta 2014 los beneficios a turistas residentes en el exterior, incluida la reducción total del IVA aplicable a servicios turísticos cuando los pagos son realizados con tarjetas de débito o crédito emitidas en el exterior.

Se destacan los cambios introducidos durante el año a los impuestos al comercio internacional, que sirvieron para amortiguar ciertas alzas de los precios internos y afectar el consumo privado, así como para ciertas políticas industriales. En el Estado Plurinacional de Bolivia se difirió temporalmente a 0% el arancel a la importación de varios productos (diesel oil, tomate, trigo y morcajo) cuyos precios internos mostraban alzas. A su vez, en la Argentina se elevó la alícuota de los derechos de importación aplicables a ciertos bienes de consumo y en Panamá se aumentó el arancel nacional de importación para proteger la producción de alcohol etílico del país. En Colombia se aprobó la extensión hasta 2015 del arancel de importación con tasa del 0% para productos industriales. En Costa Rica se inició el cobro de un impuesto de 25 dólares en cada declaración aduanera de exportación de mercancías destinadas a salir del país por un puesto fronterizo terrestre.

Varios países implementaron amnistías fiscales durante el año. En la Argentina, se adoptó un régimen de exteriorización voluntaria de tenencia de moneda extranjera que permite el ingreso al sistema bancario de divisas no declaradas ante el fisco que se mantengan en el exterior o dentro del país, libres del pago de impuestos, multas y sanciones bajo ciertas condiciones. En

Guatemala se estableció una amnistía fiscal a los pagos atrasados del impuesto sobre la circulación de vehículos. En Honduras también se aprobó una amnistía para el pago de intereses, multas, cargos o recargos causados de la mora en la vía administrativa o judicial. En Panamá se concedió la oportunidad de regularizar los tributos administrados por la nueva Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP) hasta el período fiscal de 2011.

Por último, se lograron importantes avances en términos de la administración tributaria en ciertos países de la región. Por ejemplo, en Panamá se creó la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), que tendrá a su cargo el reconocimiento, recaudación, liquidación, cobranza, devolución, investigación y fiscalización de los tributos. Como parte de la reforma aprobada en Guatemala, se destacan los cambios a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), en virtud de los cuales se determinan las metas anuales y el Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización y se establece que los miembros del Directorio dejan de ser vitalicios, entre otros aspectos. En Chile, se universalizó el uso de la factura electrónica con el fin de mejorar el cumplimiento tributario.

D. En las políticas tributarias y de subsidios se está considerando, progresivamente, la protección del medio ambiente⁴

Las externalidades representan un problema de decisiones privadas en que no se toman en consideración los efectos que producen sobre terceros. Esto hace necesario algún tipo de intervención pública para lograr que los agentes que generan externalidades negativas, como la contaminación u otras, ajusten su comportamiento para beneficio de la sociedad. A través de la imposición de un gravamen específico de acuerdo con el daño ocasionado, se busca que los agentes causantes de la externalidad se orienten racionalmente a minimizar el pago de estos tributos reduciendo aquellos efectos derivados de su producción o su consumo por los que son especialmente gravados.

1. La política tributaria es un instrumento adecuado para la política ambiental, pero con limitaciones

En lo que respecta a la política ambiental, debe remarcar que los gobiernos disponen de una amplia gama de instrumentos alternativos que, desde el punto de vista de la teoría del bienestar, también permiten alcanzar un resultado óptimo. El enfoque regulatorio tradicional está basado en el control directo por parte del Estado, por ejemplo, a través de límites cuantitativos sobre la contaminación producida o de estrictas normas referidas a las tecnologías utilizadas. Los enfoques voluntarios o cooperativos (que requieren un compromiso por parte de los agentes contaminadores) o las campañas de información pública también han sido utilizados para inducir cambios en las conductas privadas en pos de la protección del medio ambiente. Por otra parte, también existen una serie de mecanismos basados en las leyes de mercado, entre

⁴ Extracto de Gómez Sabaini y Morán (2013).

los cuales, además de los impuestos ambientales, se incluyen subsidios para la disminución de emisiones de gases contaminantes, cuotas de contaminación otorgadas por el Estado y permisos de contaminación transferibles entre agentes privados.

Si bien el tema de la elección de los instrumentos de política ambiental escapa a los alcances del presente documento, debe señalarse que la adecuación de uno o de un conjunto de estos instrumentos a cada caso en particular está determinada por una serie de factores, como restricciones de información, administrativas e institucionales. Estas decisiones también pueden estar influidas por cuestiones de economía política, en la medida en que la aplicación de estos instrumentos puede afectar a poderosos grupos de interés y producir interacciones fiscales, de acuerdo con el modo en que se complementen e interactúen con el resto de los componentes del sistema tributario. Por esto muchos autores sugieren que la solución óptima muchas veces consiste en una combinación simultánea de varios de estos instrumentos.

No obstante, en años recientes se ha observado una mayor preferencia de los gobiernos por la utilización de mecanismos basados en las leyes de mercado, especialmente la tributación relacionada con el medio ambiente. Según Fullerton, Leicester y Smith (2008), este tipo de instrumentos poseen una serie de ventajas relativas, por ejemplo, debido a que son más efectivos que las regulaciones directas convencionales para minimizar los costos asociados a los cambios en los patrones de consumo y producción que se buscan con las políticas ambientales. La aplicación de estos instrumentos también puede redundar en ganancias de eficiencia dinámica, ya que los mayores costos percibidos por los agentes privados pueden, a su vez, favorecer la innovación tecnológica tendiente a disminuir los efectos externos sin afectar otras variables económicas.

Además, los impuestos ambientales no solo permiten inducir una reducción de la contaminación producida, sino que también tienen el potencial de aportar ingresos tributarios adicionales al Estado. A su vez, estos recursos pueden ser utilizados para reducir otros impuestos distorsivos del sistema tributario, como aquellos que recaen sobre los salarios o sobre la inversión. Por este motivo, varios autores (Oates, 1995a; Goulder, 1995) han destacado que los impuestos ambientales pueden generar lo que se ha denominado un doble dividendo, un medio ambiente más limpio y un sistema tributario más eficiente, en la medida en que permitan el reemplazo, en la base tributaria total, del capital y el ingreso laboral a costa del consumo y producción de bienes contaminantes.

Estos argumentos tienen varias implicancias por cuanto, desde la óptica de la generación de ingresos, pueden favorecer el reemplazo de impuestos distorsivos convencionales por otros relacionados con el medio ambiente y, respecto del control de la contaminación, pueden propiciar un cambio desde instrumentos cuantitativos (cuotas o permisos gratuitos) hacia otros que permitan generar recursos monetarios, como los impuestos ambientales o los permisos transferibles.

En esta línea, en los últimos años algunos países de la región implementaron una serie de medidas tributarias orientadas a la protección del medio ambiente. Uno de los países que se destaca en esta materia es el Ecuador, donde en el año 2011 se promulgó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado, con el objetivo de reducir las emisiones contaminantes, modificar los patrones de consumo y motivar el uso del transporte público.

Entre otras medidas, con esta ley se creó el impuesto ambiental a la contaminación vehicular y el impuesto a las botellas plásticas no retornables y se establecieron tasas progresivas del impuesto a los consumos especiales para los vehículos híbridos y eléctricos (los vehículos cuyo valor de venta al público sea inferior o igual a 35.000 dólares están exentos).

En el Perú se modificaron las tasas del impuesto selectivo al consumo (ISC) a los combustibles, considerando un criterio de proporcionalidad al grado de nocividad de los combustibles, y se eliminó la tasa del 10% de ese impuesto para la importación de autos nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible. En Honduras, desde 2011 se grava la importación de vehículos usados con una sobretasa, denominada ecotasa, que oscila entre 5.000 y 10.000 lempiras. En México, en la reforma de 2013 se creó un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles según su contenido de carbono y un gravamen a los plaguicidas de acuerdo con la categoría de peligro de toxicidad aguda.

Más allá del debate en torno a la existencia e importancia del llamado doble dividendo, lo verdaderamente relevante radica en lograr una integración apropiada entre las políticas de reforma tributaria y la política ambiental para evaluar en definitiva el efecto neto final sobre el bienestar general. De hecho, además de la obtención de recursos para el sostenimiento de las necesidades públicas, la política tributaria moderna exige el planteo de objetivos extrafiscales que complementen la finalidad meramente financiera. Esto resulta fundamental para transformar determinados impuestos en instrumentos de política social o económica dirigidos a diversos fines de interés general como, por ejemplo, la protección ambiental.

Por el contrario, los instrumentos de política ambiental basados en el mercado, incluso los impuestos relacionados con el medio ambiente, también poseen ciertas limitaciones que deben ser contempladas. Al respecto, la variabilidad geográfica de los daños producidos y la incompatibilidad de estas medidas con la toma de decisiones privadas, así como la adopción de respuestas que pueden ser aun más perjudiciales para el medio ambiente, pueden ir en detrimento de la aplicación de estos instrumentos en determinados casos. Sin embargo, hay dos aspectos adicionales que han recibido una mayor atención en la literatura a la hora de analizar el potencial de estos instrumentos y de encontrar un diseño óptimo tanto en materia de eficiencia como de equidad.

Primero, los impuestos ambientales generalmente son aplicados sobre distintos medios de transporte, sobre sus combustibles y sobre la generación de distintas formas de energía, todos los cuales constituyen una alta proporción del presupuesto de los hogares de menores ingresos. Como resultado, estos tributos suelen provocar una serie de efectos distributivos que, en muchos casos, tienen un potencial carácter regresivo. Vale decir que estos efectos se manifiestan a través de canales que pueden ser directos (por el pago de este tipo de impuestos) o indirectos (por el aumento de precios de los productos gravados), o bien pueden derivar del uso específico de los ingresos tributarios generados por la tributación ambiental o relacionarse con los beneficios asociados a la protección ambiental (que pueden terminar siendo aprovechados en mayor proporción por los hogares más ricos, dado que poseen mayor capacidad contributiva para obtener dicha protección pública). Es por ello que toda reforma tributaria con objetivos ambientales debe contener un paquete de instrumentos que contemplen y permitan compensar los posibles efectos distributivos que se produzcan.

Segundo, la implementación de impuestos ambientales siempre ha enfrentado el obstáculo de una posible pérdida de competitividad (OCDE, 2006). Por un lado, cuando la introducción de un gravamen de este tipo aumenta los costos de producción interna de bienes transables en el mercado internacional, las empresas tienden a reducir su nivel de producción, lo que se traduciría en pérdida de empleos y otros ajustes económicos. Por otro lado, cuando la introducción de un impuesto ambiental efectivamente reduce las ganancias de algunos sectores industriales, el resultado será ineficiente en materia de protección del medio ambiente ya sea que los productores se relocalicen en lugares donde no se apliquen estos instrumentos o que los consumidores opten por adquirir más productos provenientes de jurisdicciones donde no se apliquen tributos ambientales similares. Los riesgos que, en ese sentido, implica la utilización de impuestos ambientales de manera unilateral en un determinado contexto regional o continental conducen inexorablemente a plantear la importancia que adquiere la cuestión de la coordinación de estas políticas tributarias relacionadas con el medio ambiente.

2. Es necesaria una coordinación interregional en la política tributaria ambiental

En el tratamiento de las externalidades, y en particular de las relacionadas con el medio ambiente, existe un aspecto muy importante que es necesario tener en cuenta vinculado con la naturaleza misma de estos fenómenos. En realidad, los efectos producidos por un agente económico o por un grupo de ellos pueden perjudicar no solo a otros agentes de una determinada zona geográfica sino que pueden incidir negativamente sobre aquellas personas y empresas ubicadas en otras jurisdicciones, ya sea del mismo país o de países distintos.

En el mismo sentido, las soluciones adoptadas por los gobiernos, especialmente las de índole económica, como la tributación ambiental, deben ser diseñadas en función de las restricciones que imponen los límites geográficos de cada jurisdicción en que se genera alguna externalidad, así como de aquellas donde se perciben sus efectos. Además, los responsables políticos de una jurisdicción generalmente poseen pocos incentivos para preocuparse por los costos que sus acciones imponen a sus vecinos. Esto da lugar a ciertas consideraciones acerca de la necesaria coordinación interjurisdiccional en lo que respecta a la tributación relacionada con el medio ambiente.

Por un lado, se debe prestar atención a la cuestión de las funciones de gestión ambiental de los diferentes niveles de gobierno de un mismo país. Aunque algunos conceptos también sean aplicables a Estados unitarios, este aspecto es especialmente importante en los países con sistemas federales de gobierno, en que las jurisdicciones inferiores tienen facultades propias para la aplicación de tributos, lo que ha generado una vasta literatura en torno al denominado federalismo ambiental (Oates, 2002).

Ya sea para el diseño y establecimiento de instrumentos, o para su aplicación y seguimiento de control, la asignación de responsabilidades más adecuada entre diferentes niveles de gobierno puede variar en función de la magnitud y el alcance de la externalidad ambiental. Así, por ejemplo, las emisiones gaseosas derivadas de la actividad industrial requieren generalmente un enfoque a nivel nacional (quizás también a nivel mundial) puesto que su incidencia, al menos en

términos del cambio climático, traspasa los márgenes de la localización precisa donde se genera el problema. En cambio, para atender externalidades negativas como la congestión vehicular en las ciudades más pobladas puede resultar más apropiado y eficiente aplicar instrumentos correctivos a nivel local, donde se tiene más conocimiento específico de los orígenes y consecuencias de estos problemas y, por lo tanto, la política ambiental puede adaptarse mejor a las posibilidades y necesidades de cada jurisdicción.

Varios críticos de este enfoque han señalado que el federalismo ambiental no contempla el hecho de que los gobiernos locales suelen competir por la radicación de nuevas empresas dentro de sus límites geográficos debido a las externalidades positivas que esto genera (empleos, servicios, mayor actividad económica). En ese sentido, si se descentralizan las funciones de regulación sobre el medio ambiente, podría generarse una estrategia de competencia a la baja (*race to the bottom*), en que los gobernantes locales tendieran a flexibilizar las exigencias y los estándares en materia ambiental para reducir los costos fijos de las empresas nuevas y las ya existentes.

Más allá de que la evidencia histórica no es concluyente acerca de la existencia de este fenómeno a nivel local, surge como fundamental la necesidad de coordinar las acciones y decisiones de política entre los diferentes niveles de gobierno en función de las ventajas relativas que podría mostrar cada uno en las distintas dimensiones que comprende la política de protección del medio ambiente. Al respecto, la función básica de investigación y suministro de información sobre los daños ambientales y las técnicas de control de la contaminación aparece como una prioridad indelegable del gobierno central, dada su mayor capacidad técnica y operativa. En ese marco, la descentralización de la función regulatoria (que incluye la aplicación y administración de tributos ambientales) hacia los gobiernos estatales y locales permite mayor innovación y una mejor adaptación de los instrumentos de política ambiental a las necesidades específicas de cada jurisdicción (Shobe y Burtraw, 2012).

Por otro lado, debe señalarse que la competencia tributaria entre países podría afectar ciertas decisiones privadas como la localización industrial, las inversiones en tecnología e incluso la compra de bienes que generen alguna externalidad, como es el caso de los vehículos automotores. Como ya se ha señalado, si en cierta región un país decide imponer unilateralmente un gravamen que aumenta los costos de producción, las firmas internacionales podrían decidir trasladarse a países vecinos para evitar dicha restricción.

Esta competencia no solo ocurre en torno a los impuestos directos sobre la renta y las ganancias de capital sino también a los impuestos indirectos, como los impuestos selectivos, incluidos aquellos con que se persigue un objetivo de protección ambiental (Vollebergh, 2012). Por ejemplo, algunos países han tratado de aumentar sus recursos disponibles mediante la aplicación de impuestos especiales más bajos que los de sus vecinos, como sucede en Luxemburgo, donde se mantienen deliberadamente alícuotas bajas en los impuestos al diésel para alentar a las empresas de transporte internacional a abastecerse de combustible en su paso por ese país (Brueckner, 2003).

En síntesis, la ampliación de las bases tributarias existentes a expensas de los ingresos tributarios de otros países funciona como un incentivo negativo para la aplicación unilateral de impuestos ambientales que pongan en una situación desventajosa a un determinado país respecto

de sus países vecinos. Por ello, es importante la elaboración de acuerdos regionales o mundiales en que se establezcan estándares y metodologías comunes que posibiliten una progresiva armonización tributaria entre los países en lo que respecta a la política ambiental.

3. La incidencia distributiva de los impuestos y subsidios a los combustibles es acotada

Entre los muchos factores que limitan la adopción de políticas tributarias específicas para contrarrestar los problemas de contaminación y congestión, un argumento usualmente esgrimido es que si bien los beneficios derivados de un incremento del precio de los combustibles podrían incluir la producción de vehículos más eficientes (litros/km), los beneficios derivados de reducir las emisiones de gases y la menor congestión vehicular tendrían que ser comparados con los costos que estos pueden llegar a generar en términos de distorsiones asignativas (efectos de la carga excedente sobre el bienestar). Al respecto, de acuerdo con estudios realizados por Parry y Small (2005) y West y Williams (2007), el efecto neto de este tipo de medida es generalmente positivo y sustancial, tanto en los países industrializados como en aquellos en desarrollo.

No obstante estos favorables resultados, un argumento que no puede soslayarse es el que está relacionado con los efectos distributivos de una medida de esa naturaleza. Los estudios de la incidencia distributiva generada por un aumento del precio de los combustibles en los países desarrollados muestran resultados que no siempre son coincidentes (Parry, Walls y Harrington, 2007) y señalan que, en general, son dos los factores que determinan los resultados: por una parte, el tipo de combustible gravado y, por otra, la distribución de la tenencia de automóviles en los distintos estratos de ingresos.

En América Latina, son pocos los estudios en que se ha analizado específicamente esta cuestión, más allá de los análisis de incidencia distributiva del sistema tributario en general. En ese sentido, debe considerarse que el impacto de los impuestos selectivos al consumo de combustibles suele ser muy diferente según se considere: i) solamente el impacto directo, es decir, el pago del impuesto selectivo por el combustible para el vehículo del hogar, o ii) también los impactos indirectos, es decir, básicamente el pago del impuesto selectivo por el combustible incorporado en el transporte de pasajeros y en el transporte de carga de los bienes consumidos por el hogar. El impacto directo —en particular, el asociado al combustible para el vehículo del hogar— es fuertemente progresivo, mientras que el indirecto es regresivo y suele neutralizar con creces el impacto directo, con lo que el efecto total es regresivo.

El anterior es uno de los principales argumentos esgrimidos al momento de aplicar tasas diferenciadas según tipo de combustible, siendo el diésel (mayormente utilizado por vehículos pesados de transporte de personas y cargas) el que enfrenta una menor carga tributaria relativa. Si se considera que la combustión del diésel produce más contaminación ambiental, en términos de emisiones gaseosas y liberación de partículas a la atmósfera, queda reflejado el recurrente conflicto entre objetivos de política.

Sobre la base de estos conceptos, los resultados difieren según el país. Gómez Sabañi, Harriague y Rossignolo (2011) han encontrado que en la Argentina el impacto directo es el que predomina (pese a las restricciones de información disponible), con lo que el efecto total

es progresivo (Kakwani=0,012) pero, debido a la magnitud recaudatoria poco significativa, el coeficiente de Gini no muestra mejoras. En el caso del Uruguay, Roca (2010) estima que el impuesto específico interno (IMESI) sobre los combustibles se distribuye más desigualmente que el ingreso antes de impuestos, de modo que resulta ligeramente progresivo⁵. El 10% de la población de mayores ingresos paga casi el 43,1% de la recaudación del impuesto, más de cinco veces lo que paga el 40% más pobre (8,5%). Sin embargo, el impacto redistributivo es muy moderado (índice Reynolds-Smolensky=0,0003) debido a la baja recaudación del impuesto que, no obstante, es claramente superior a la de los demás impuestos selectivos.

Respecto del caso chileno, Jorrat (2010) confirma que el efecto distributivo difiere según los tipos de combustibles: para las gasolinas automotrices el impuesto resulta progresivo (Kakwani=0,07), mientras que, de manera opuesta, el impuesto que recae sobre el diésel es claramente regresivo (Kakwani=-0,32). Si bien el 20% de la población de mayores ingresos aporta el 68,4% de la recaudación del impuesto a la gasolina y solo el 33,2% de la recaudación del impuesto al petróleo diésel, el potencial redistributivo de ambos es relativamente bajo (con índices Reynolds-Smolensky de 0,0012 y -0,0008, respectivamente).

Conviene destacar que los resultados obtenidos pueden ser marcadamente diferentes de acuerdo con la información considerada y las diferentes metodologías empleadas. Así, en el Perú el impuesto resulta ser progresivo, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia, por el contrario, resulta regresivo (Barreix, Roca y Villela, 2006). En el primer caso, no obstante, este resultado se basa exclusivamente en la evaluación del impacto directo del impuesto, aquel originado en el consumo de combustible para sus vehículos que realizan en forma directa los hogares, que representa solo una sexta parte de las ventas totales de combustibles en el Perú. De este modo, se sobreestima la progresividad del tributo, que se reduciría de manera significativa si se consideraran las compras indirectas de combustibles que realizan los hogares, básicamente a través de sus gastos en transporte público.

Por otra parte, Barreix, Bès y Roca (2009) analizan estos aspectos en los países de Centroamérica, ajustándose a una metodología común que considera el efecto distributivo tanto directo como indirecto asociado a este gravamen. Los resultados obtenidos muestran que en cinco de los siete países de esta subregión el efecto total —directo más indirecto— del impuesto a los combustibles es regresivo (Kakwani negativo). En los casos de Honduras y El Salvador, no obstante, predomina el efecto directo, por lo que el tributo resulta ser progresivo. Además, en todos los casos el porcentaje que paga el 40% más pobre de la población es significativamente superior en el efecto indirecto (asociado al transporte de pasajeros y de cargas) que en el directo, a pesar de que en ambos casos el 20% más rico de la población paga una fracción mayor del impuesto. De todas formas, el impacto redistributivo del tributo sobre los combustibles (sumando ambos efectos señalados) termina siendo muy acotado y solo se produce una mínima incidencia sobre la distribución del ingreso luego de aplicado el impuesto (véase el cuadro I.3).

⁵ En este resultado pudo haber incidido la sustitución del IMESI por el IVA al *gas oil*, que es el combustible utilizado intensivamente en el transporte de carga y de pasajeros, disminuyendo la relevancia del impacto distributivo indirecto ya explicado.

Cuadro I.3

Centroamérica: estimación del impacto redistributivo de los impuestos sobre combustibles

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Gini (ingresos) antes del impuesto	0,5770	0,5034	0,5957	0,5697	0,5963	0,6364	0,5106
Gini (ingresos) después del efecto directo ^a	0,5764	0,5029	0,5950	...	0,5957	...	0,5108
Gini (ingresos) después del efecto total (directo e indirecto) ^a	0,5777	0,5032	0,5958	0,5687	0,5964	0,6369	0,5120

Fuente: A. Barreix, M. Bès y J. Roca, *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROsocial, 2009.

^a El efecto directo corresponde al pago del impuesto selectivo por el combustible destinado al vehículo del hogar; el efecto indirecto corresponde básicamente al pago del impuesto selectivo por el combustible destinado al transporte de pasajeros y al transporte de carga de los bienes consumidos por el hogar.

Blackman, Osakwe y Alpizar (2009) han estudiado en particular los efectos de un aumento del 10% del precio de los combustibles en el caso de Costa Rica. Según los resultados, mientras el aumento del 10% del precio de las gasolinas tendría un impacto progresivo, un alza equivalente del precio del diésel, ya sea usado para ómnibus o camiones, tendría un impacto distributivo regresivo.

Por otra parte, el incremento simultáneo de ambos combustibles ejercería un efecto relativamente neutral y pequeño. De acuerdo con los resultados obtenidos, el análisis combinado de los efectos directos e indirectos (primer y segundo orden) sugiere que el impacto total de un aumento del precio de los combustibles en Costa Rica sería solo ligeramente regresivo, ya que la población de los deciles intermedios de ingresos dedica una gran proporción de sus gastos al consumo de combustibles. Al respecto, el índice de Suits arroja un resultado de -0,011.

Asimismo, como promedio de todos los deciles, la mitad del efecto total proviene del consumo de diésel destinado a los medios de transporte. Así, el efecto total de un 10% de aumento de los precios es modesto aun en términos de los niveles socioeconómicos que serían afectados. El efecto más importante se observa en el cuarto decil, en que un aumento del precio ocasiona un incremento del 0,86% en el gasto total. En promedio para todos los deciles, el 10% de aumento implicaría un aumento del 0,75% en el gasto total.

Sobre la base de la evidencia empírica disponible puede concluirse que el carácter generalmente regresivo de los impuestos a los combustibles es bastante acotado y que su influencia sobre la distribución del ingreso es mínima, por lo que los aspectos distributivos no deberían constituir un factor que impida la adopción de políticas destinadas a combatir los problemas de contaminación ambiental, en la medida en que se tomen en consideración las condiciones iniciales existentes.

4. Los subsidios a los combustibles plantean problemas recurrentes

A partir del sostenido aumento del precio internacional del petróleo durante gran parte de la década pasada, muchos países en desarrollo se han inclinado por fortalecer sus respectivas políticas de subsidios a los productos petroleros (Coady y otros, 2010). América Latina no ha

sido la excepción y en varios casos esta tendencia ha traído importantes consecuencias desde el punto de vista económico, fiscal y ambiental, que se comentan aquí brevemente por la vinculación existente con los instrumentos de política tributaria ambiental analizados a lo largo de esta sección.

En general, para justificar la introducción, permanencia e incluso expansión de los subsidios a los combustibles se suelen sostener distintas razones. Entre ellas se destacan: i) la posibilidad, en países productores, de transferir a una parte de la población una porción de las rentas petroleras; ii) la posibilidad de utilizar estos instrumentos como mecanismo de mitigación del impacto de choques exógenos sobre la economía, y en particular de neutralización de variaciones bruscas de los precios internacionales del petróleo que pudieran desencadenar procesos inflacionarios, y iii) cuestiones de economía política vinculadas con la influencia de determinados grupos sociales o grupos de interés que se benefician de la existencia de los subsidios y que se opondrían enérgicamente cada vez que se intentara reducirlos o eliminarlos, lo que puede implicar elevados costos políticos para los gobiernos reformistas, independientemente del efecto final de estos subsidios sobre el bienestar de la sociedad (Cárcamo-Díaz, 2012).

Sin embargo, más allá del grado de validez de los argumentos planteados —todos discutibles en cada caso particular—, la existencia de los subsidios a los combustibles plantea una serie de problemas o desafíos para el Estado:

- i) Generalmente, dada la magnitud que suelen adquirir, estos subsidios representan un elevado costo fiscal para el Estado, ya sea por el aumento del gasto público o por la disminución de los recursos disponibles (de acuerdo con el esquema de financiamiento de las empresas petroleras públicas o de empresas privadas subvencionadas). Este problema adquiere mayor importancia en países con bajos niveles de carga tributaria (México y los países de Centroamérica) o en aquellos donde la exportación de productos derivados del petróleo constituye una parte fundamental del financiamiento público (Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)).
- ii) Los subsidios a los combustibles producen una asignación ineficiente de recursos en la economía ya que la brecha entre los precios de referencia y los precios subsidiados genera rentas que inducen a personas y empresas a dirigir recursos para capturarlas en su propio beneficio, a la vez que propicia acciones de corrupción y presiones políticas.
- iii) Vinculados a lo anterior surgen los costos ambientales, ya que la reducción artificial del costo de los combustibles para el consumidor exagera la demanda y distorsiona los patrones de conducta de corto plazo y las decisiones tecnológicas y estructurales de largo plazo. Así, los subsidios a los combustibles para vehículos automotores repercuten negativamente en la eficiencia energética de los vehículos, en sus emisiones de gases contaminantes, en la distribución del transporte público y en la estructura espacial (densidad, diversidad de usos del suelo, extensión) de las ciudades.
- iv) A pesar de que generalmente suele justificarse su existencia como herramienta para proteger a las personas más pobres de la sociedad, la realidad ha mostrado que en la gran mayoría de los casos los subsidios a los combustibles conllevan serios costos distributivos.

La propiedad y el uso de vehículos automotores suelen estar concentrados en los segmentos poblacionales de mayores ingresos, que reciben una mayor proporción relativa de estos beneficios fiscales. Arze del Granado y Coady (2010) estimaron, para una muestra de varios países de América Latina, que más de la mitad de los beneficios de los subsidios a la gasolina son percibidos por el quintil más rico de la población mientras que el quintil más pobre recibe algo más del 4%.

En los países de América Latina donde estos subsidios tienden a ser muy significativos en términos monetarios (entre los que destacan Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de)), las políticas aplicadas suelen ser similares en el sentido de que es el gobierno, a través de sus autoridades de hacienda, el encargado de fijar un precio interno de referencia para el barril de petróleo (actualizable o no) que, cuando es inferior al precio internacional, da origen a un monto de subsidio proporcional a la diferencia entre estos valores.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, el subsidio a los combustibles se ha convertido en una fuente real de vulnerabilidad macroeconómica debido a las consecuencias vinculadas a su existencia y magnitud relativa (en 2012 alcanzó los 1.000 millones de dólares, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de ese país). De esta manera, el precio interno artificialmente bajo de los combustibles: i) incentiva el sobreconsumo y el contrabando de estos productos hacia países limítrofes; ii) no beneficia sino que perjudica a los hogares de menores ingresos y afecta decisiones privadas como la de utilizar o no el transporte público, favoreciendo la opción por el uso de vehículos particulares, lo que induce el crecimiento desproporcionado del parque vehicular, con graves impactos negativos para las ciudades y la vida de los ciudadanos, y iii) ante un nivel de producción de petróleo decreciente desde hace varios años, requiere destinar un monto creciente de recursos a la importación de combustibles.

La República Bolivariana de Venezuela es uno de los ejemplos claros de que el mantenimiento de los subsidios a los combustibles durante un largo período de tiempo puede conducir a una situación fiscal asfixiante. En el período comprendido entre 1998 y 2004, el precio interno de la gasolina fue siempre mayor que los costos de producción, aunque cada año la diferencia se hacía menor. En el año 2000 hizo su aparición el subsidio por el lado del ingreso (costo de oportunidad), puesto que a partir de ese año el precio de exportación comenzó a superar el precio de venta interna de la gasolina. Debido al aumento del precio internacional del petróleo de la última década y al estancamiento de los precios internos de la gasolina, ese subsidio no ha dejado de crecer.

Además, en 2005 se produjo un punto de inflexión, debido a que los costos de producir gasolina en el país comenzaron a ser superiores al precio interno, es decir, a partir de ese año el precio interno no alcanzó a cubrir los costos de producción, lo que dio origen a un subsidio por el lado de los costos (que afectó el financiamiento de la empresa estatal PDVSA). De acuerdo con Oliveros y Sifontes (2012), si se consideran ambos elementos se concluye que los subsidios a los combustibles en la República Bolivariana de Venezuela han pasado de representar el 0,5% del PIB en el período comprendido entre 2001 y 2002 al 2,4% en 2005 y el 2,8% en 2008, se redujeron luego hasta el 1,7% en 2009 y volvieron a aumentar fuertemente hasta alcanzar el 4,0% del PIB

en 2011 y el 4,3% en 2012. Puede deducirse que este proceso es resultado de haber postergado al máximo la introducción de reformas necesarias, puesto que siempre se requiere enfrentar los costos políticos que se derivan de un aumento correctivo del precio interno de los combustibles.

Por su parte, México representa un caso paradigmático en la región puesto que tiene vigente un instrumento tributario, el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), que técnicamente es un gravamen aplicado sobre productos derivados del petróleo aunque en la práctica su funcionamiento difiere de las prácticas tradicionales. El IEPS petrolero (gasolinas y diésel) se calcula a partir de la diferencia entre el precio de venta al público (precio interno) y el precio de referencia internacional de estos bienes. Como el objetivo fundamental es mantener estable el precio interno de los combustibles destinados a los automóviles, el IEPS es positivo cuando los precios internacionales son relativamente bajos y negativo cuando se elevan por encima de cierto nivel, dando origen entonces a un subsidio al consumo.

Las tendencias al alza del precio internacional de los combustibles desde 2005 y la ampliación de la brecha entre los precios internacionales e internos han redundado a partir de 2006 en una recaudación negativa (subsidio) por este concepto. Así, el mismo instrumento pasó de aportar una recaudación neta del 1,2% del PIB en 2003 a un monto de subsidio que alcanzó un máximo del 1,8% del PIB en 2008. A pesar de una breve caída asociada a la crisis económica de 2009, la nueva escalada de los precios del petróleo en el mundo ha provocado que el subsidio se torne cada vez más insostenible —alcanzando montos del 1,0% del PIB en 2011 y el 1,3% del PIB en 2012—, particularmente porque una proporción creciente de las gasolinas consumidas en México es importada (Quadri de la Torre, 2011).

Una característica de estos instrumentos que no debe soslayarse es el hecho de que por lo general están mal o poco focalizados y tienden a ser muy favorables a los sectores de mayores ingresos, en cuyos hogares se concentran. En ese sentido, independientemente de los impactos ambientales y de las distorsiones fiscales que su existencia implica, los subsidios a los combustibles para vehículos automotores en México (a través del IEPS) inciden de manera regresiva en la distribución del ingreso. Según Scott (2011), el 75% de este subsidio beneficia al 40% más rico de la población (que destina una mayor proporción de su gasto a vehículos y combustibles destinados a ellos), mientras que solo el 12,5% llega al 40% de la población con menores recursos, incluido un 4% que favorece al 20% más pobre de la población. Estos resultados se confirman en otros estudios privados (CIEP, 2012) y de carácter oficial (SHCP, 2010), lo que evidencia la necesidad de implementar alguna medida compensatoria dirigida a los sectores más débiles de la población.

Sin embargo, el problema que representa la incidencia distributiva regresiva de los subsidios a los combustibles no es exclusivo del caso mexicano. De hecho, el gobierno ecuatoriano ha propuesto recientemente aplicar cupos de consumo por un máximo de 300 galones de gasolina por año en el sector privado hasta 2015, debido a que gran parte del cuantioso subsidio vigente (que según fuentes oficiales alcanzó unos 3.800 millones de dólares en 2012 y llegará a unos 4.500 millones de dólares en 2013) es aprovechado por los hogares de mayores ingresos, que cuentan con vehículos de gran consumo medio (de doble tracción o 4x4). Para evitar el sobreconsumo de combustibles y mitigar la regresividad del beneficio concedido mediante el

subsidio, la medida consistiría en la entrega de una tarjeta magnética que contemple la matrícula del vehículo y la asignación de un determinado cupo de combustible durante todo el año, sobre el cual el usuario debería enfrentar el precio del mercado internacional.

Indudablemente, el principal desafío frente a los subsidios a los combustibles consiste en la compleja y dificultosa tarea que implica su reducción, eliminación o reemplazo por otros instrumentos de política que permitan obtener los mismos resultados. En varios países de la región la calidad institucional es aún insuficiente, lo que aumenta la influencia de determinados grupos de presión y la resistencia a la remoción de estos beneficios.

En ese sentido, hay que tener presente que los problemas ambientales están codificados en valores y preferencias, así como en normas formales (regulaciones del Estado) e informales, en el contexto de un sistema de precios relativos y de otros incentivos establecidos por los gobiernos. De ahí la importancia de integrar explícitamente los subsidios a las políticas públicas en la materia, puesto que influyen de manera determinante en el sistema de precios y en los incentivos que orientan las decisiones de productores y consumidores.

La incidencia de estos subsidios en las finanzas públicas, su contribución al deterioro del medio ambiente y su alcance masivo —sin ningún tipo de focalización o mecanismos de compensación para los sectores más pobres de la población— ponen de relieve la importancia que adquiere la coordinación de los instrumentos utilizados para un mismo objetivo (por ejemplo, la protección ambiental), ya que todo lo positivo que se logre con un instrumento eficiente puede verse neutralizado, parcialmente o en su totalidad, por los efectos negativos de otro complementario.

El control, la reducción y la supresión de los subsidios a los combustibles brindaría la posibilidad de conseguir, más allá de un realineamiento de los incentivos para productores y consumidores, la liberación de recursos públicos que pueden aplicarse en áreas administrativas verdaderamente prioritarias (seguridad, infraestructura y educación, entre otras) o reducciones significativas de impuestos distorsivos.

Conviene señalar que, tal como los beneficios tributarios ofrecidos para la adquisición de vehículos híbridos en algunos países de la región, el desarrollo de biocombustibles es otra de las alternativas que algunos gobiernos han considerado para lograr cambios en las conductas de los consumidores a favor del medio ambiente. En ese sentido, la política tributaria puede ser muy útil para favorecer determinadas actividades sensiblemente menos contaminantes.

Anexo

Principales reformas tributarias realizadas en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años, por tipo de impuesto

Cuadro A.1

América Latina y el Caribe (17 países): principales reformas en el impuesto al valor agregado, 2009-2013

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
América Latina			
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011 y 2013)			Primera fase de comercialización para los cooperativistas mineros (tasa 0) Exención para la importación de libros y tasa 0 para su venta
Colombia (2012)	Simplificación de tramos y nuevo impuesto al consumo (del 4%, el 8% y el 16%)		Productos de la canasta familiar (tasa 0) y servicios de conexión y acceso a Internet exentos (2010)
Ecuador (2011- 2012)		Servicios financieros: 12%	Vehículos híbridos y eléctricos (tasa 0)
El Salvador (2009)		Servicios educativos y créditos fiscales delimitados Nuevos conceptos de transferencias gravadas y de sujetos pasivos Retención del 13% de IVA a no inscritos	Intereses de instituciones financieras no domiciliadas, cotización patronal a administradoras de fondos de pensiones (AFP) y lotería nacional
Guatemala (2012)		Centros educativos, contribuyentes exentos y pequeños contribuyentes delimitados	Segunda venta de inmueble y siguientes (pasan a ser gravadas con impuesto al timbre)
Honduras (2010-2011)	Tasas mayores para ciertos bienes y servicios (telefonía, bebidas alcohólicas, cigarrillos, Internet y televisión por cable)	Operaciones nacionales (eliminación de la tasa 0)	Devolución del impuesto para consumos realizados con tarjeta de crédito
México (2010 y 2013)	Del 15% al 16% (en la región fronteriza, del 10% al 11%, según reforma de 2010) Homologación del IVA en la frontera: del 11% al 16%	Las ventas de chicle, mascotas y sus alimentos y el transporte público foráneo de pasajeros se gravan a la tasa general Bienes internados bajo regímenes aduaneros de importación temporal	
Nicaragua (2012)		Compras del sector público y ciertos productos de la canasta básica	Exportación de servicios (tasa 0)
Panamá (2010)	Del 5% al 7% y tasas mayores para bebidas alcohólicas y alojamiento (10%) y tabaco (15%)		Varios servicios y transporte internacional
Perú (2011-2012)	Del 19% al 18%		
República Dominicana (2012 y 2013)	Del 16% al 18%	Algunos productos de la canasta básica exentos y productos fitosanitarios	Compra de viviendas de bajo costo (por un período de seis meses)
Uruguay (2012 y 2013)			Ventas realizadas con las tarjetas de débito Uruguay Social y BPS Prestaciones Servicios de hoteles, restaurantes, arrendamientos temporales de inmuebles y de autos para turistas extranjeros
Venezuela (República Bolivariana de) (2009)	Del 9% al 12%		
El Caribe			
Barbados (2010 y 2012)	Del 15% al 17% (8,75% para el sector hotelero)		
Jamaica (2012)	Del 17,5% al 16,5%	Algunos productos de consumo y electricidad de empresas	Consumo de electricidad de personas naturales
Saint Kitts y Nevis (2010)	Nuevo impuesto del 17% (10% para el sector turístico)		Bienes de consumo básico (tasa 0) y servicios médicos y educativos, transporte y medicinas (exentos)
Santa Lucía (2012)	Nuevo impuesto del 15% (el 8% para el sector hotelero)		Bienes de consumo básico

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile, 2013 y *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013. Documento informativo*, Santiago de Chile, 2013.

Cuadro A.2

América Latina y el Caribe (19 países): principales reformas en el impuesto sobre la renta, 2007-2013^a

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
América Latina					
Argentina (2013)	IRP: aumento de la percepción anticipada, un 35% sobre los consumos realizados en el exterior mediante tarjetas	Eliminación de la exención a la compraventa de acciones y títulos que no cotizan en la bolsa: se gravan al 15% Distribución de dividendos: 10%	IRP: aumento del mínimo no imponible y de la deducción general Deducción de la primera mitad del aguinaldo (para remuneraciones inferiores a 25.000 pesos mensuales)		Eliminación de la exención que beneficiaba a los sujetos del exterior por la compraventa de acciones.
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007)	IRE: alícuota adicional para la minería del 12,5%	La base imponible se expresa en Unidades de Fomento de la Vivienda (UFV) en vez de dólares	Regalía minera acreditable al impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) (si los precios son bajos)		
Chile (2012)	IRE: 20% (aumento permanente) IRP: rebaja de tasas marginales, excepto en el tramo superior		Crédito tributario por gasto en educación (hasta cierto monto)		Adecuación de normas de PT Eliminación del impuesto sobre la renta de servicios realizados en Chile por chilenos que viven en el extranjero Exención del impuesto adicional a pagos al exterior por software
Colombia (2012)	IRE: del 33% al 25%, nuevo impuesto (impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)) con tasa del 9% (8% desde 2015)			Impuesto mínimo alternativo nacional e impuesto mínimo alternativo simple	Adecuación de normas de PT
Ecuador (2007 y 2010-2013)	IRP: del 25% al 35% (tasa máxima y nuevos tramos) IRE: del 25% al 22% (en 2013)	Eliminación de la tarifa reducida a instituciones financieras	Exoneración a ciertas inversiones nuevas Deducciones adicionales por nuevos trabajadores y por adquisiciones de vehículos Incentivos para ciertos exportadores	Nuevo impuesto sobre la renta único para la actividad productiva del banano (2% sobre las ventas brutas)	
El Salvador (2009, 2011 y 2013)	IRP: del 25% al 30% (tasa efectiva, último tramo) IRE: del 25% al 30% (tasa máxima)	Límite a las exenciones de intereses y ganancias de capital en la venta de bienes inmuebles Eliminación de la exención a títulos de valores: se gravan al 10% Límite a deducciones personales Distribución de utilidades: 5%	IRP: aumento del mínimo exento y modificación de tramos Incentivos fiscales para nuevas actividades y para promover la inversión	Nuevo impuesto mínimo: 1% sobre la renta bruta	Impuesto sobre la renta de no domiciliados: del 25% al 30% Adecuación de normas de PT Reglas de subcapitalización Retención a no residentes de paraísos fiscales: del 20% al 25%
Guatemala (2009 y 2012)	IRE: del 31% al 25% IRP: de un rango entre el 15% y el 31% (con 4 tramos) a tasas del 5% y el 7% (con 2 tramos)	Renta y ganancia de capital: 10%, salvo en dividendos, en que rige un 5% Eliminación del crédito por IVA a asalariados Nueva normativa para costos y gastos deducibles	IRP: aumento del mínimo exento asalariado	Creación del impuesto de solidaridad	Adecuación de normas de PT Tasas para no residentes: 3%, 5%, 10%, 15% y 25%
Honduras (2010, 2011 y 2012)	Aportación solidaria temporal: del 5% al 10% (hasta 2015) Ciertos rubros: del 10% al 25% (bienes muebles o inmuebles, minería y regalías)	Dividendos, ganancias de capital, alquileres y excedentes de instituciones educativas: 10% Condiciones para deducciones	IRP: aumento del mínimo exento		Regulación de PT Nivelación de tasas de no domiciliados: 10%

Cuadro A.2 (continuación)

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
México (2007 y 2010-2013)	IRE: del 28% al 30% (en forma temporal, pues disminuirá al 28% en el período 2014-2015) IRP: tres nuevos tramos superiores y elevación de su nivel máximo (del 30% al 35%)	Ganancias de capital en la bolsa y distribución de dividendos: 10% IRE: se eliminan o acotan los tratamientos especiales o regímenes preferenciales IRP: límite a las deducciones personales y reducción del ingreso exento por enajenación de casa habitación	IRP: deducción del gasto en educación con un monto máximo según el nivel educativo	Impuesto empresarial a tasa única (IETU) (17,5%) se elimina en 2013	
Nicaragua (2009 y 2012)		Dividendos e intereses: 10% Nueva clasificación de rentas gravables (trabajo, actividades económicas y capital)	IRP: aumento del mínimo exento para rentas del trabajo	Modificación de base: de activos totales a renta bruta anual Para entidades bancarias, se sustituye el total de depósitos por ingresos brutos (1%)	Rentas de trabajo de no residentes: 20% Adecuación de normas de PT Retenciones definitivas a no residentes: 15%
Panamá (2009-2010 y 2012)	IRE: del 27,5% al 25% y del 30% al 25% para ciertos sectores IRP: de un rango entre el 7% y el 27% (con 5 tramos) a tasas del 15% y el 25% (con 2 tramos)	Dividendos: 10%; en regímenes especiales: 5% Derogación de gastos deducibles y reducción de deducciones del IRP	IRP: aumento del mínimo exento Exoneración del impuesto sobre la renta para actividades agropecuarias o agroindustriales con cierto nivel de ingreso		Adecuación de normas de PT (limitado a países con convenio de doble tributación)
Paraguay (2012)		Nuevo IRP: tasas del 10% y el 8%			
Perú (2007 y 2012)		Eliminación de exoneraciones a intereses y ganancias de capital Ampliación del gravamen a dividendos			Adecuación de normas de PT Nuevas normas sobre sociedades extranjeras controladas
República Dominicana (2012 y 2013)	IRE: del 29% al 27% (2013-2015)	Gravamen sobre dividendos (incluidas zonas francas) e intereses de residentes: 10% Límite a deducción de intereses y gastos en educación	IRP: aumento del mínimo exento	Se derogó el impuesto anual a los activos financieros productivos netos	Adecuación de normas de PT Revisión de retenciones a no residentes
Uruguay (2007, 2012 y 2013)	IRP: del 25% al 30% (tasa máxima)	Rentas del trabajo: tasas progresivas Rentas del capital: tasa proporcional Venta de acciones al portador: se deroga la exoneración y se gravan como las acciones nominativas al 12%			
Venezuela (República Bolivariana de) (2013)			IRE: exoneraciones para promover la inversión en la explotación primaria y en proyectos mineros con China		

Cuadro A.2 (conclusión)

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Impuesto mínimo	Tributación internacional
El Caribe					
Cuba (2012)		IRP: nuevo impuesto previsto (un rango entre el 15% y el 50%, tasas progresivas) IRE: nuevo impuesto del 35% (50% para recursos naturales y un rango entre el 1% y el 9% de los ingresos brutos en casos especiales) Regímenes especiales: sector cooperativo no agropecuario (un rango entre el 10% y el 45%, tasas progresivas)	IRP: gasto deducible hasta el 10% del ingreso	Sector agropecuario: 5% de las ventas a acopiadoras o comercializadoras	No residentes: 15%
Guyana (2011)	IRE: del 45% al 40% (empresas comerciales) y del 35% al 30% (no comerciales)		IRP: aumento del mínimo exento		
Jamaica (2012)	IRE: del 33,3% al 25% (excepto empresas reguladas, para las que rige el 33%)	Dividendos de residentes: 5%			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile, 2013 y *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013. Documento informativo*, Santiago de Chile, 2013.

^a IRE: impuesto sobre la renta de las empresas; IRP: impuesto sobre la renta personal; PT: precio de transferencia.

Cuadro A.3

América Latina y el Caribe (17 países): principales reformas en otros impuestos, 2008-2013^a

Países y años de las reformas	Tasas	Base imponible	Nuevos impuestos
América Latina			
Argentina (2013)	Derechos de importación: se elevaron las alícuotas para ciertos bienes de consumo Derechos de exportación: se redujo la alícuota efectiva sobre el sector de hidrocarburos Impuesto a automóviles y motocicletas de alta gama, embarcaciones y aeronaves deportivas: del 10% a un rango entre el 30% y el 50%	Monotributo: nuevas escalas con un incremento del 100% en todos los tramos	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009, 2010 y 2013)	Alza del gravamen arancelario (35%) ICE: cigarrillos y bebidas alcohólicas: cambio de alícuotas Se difirió temporalmente a 0% el arancel a la importación de <i>diesel oil</i> , tomate, trigo y morcajo	Impuesto a la venta de moneda extranjera: se derogó el beneficio para las casas de cambio (pasaban de pagar el 50% al 100%)	Creación del impuesto al juego (tasas del 30% y el 10%) Creación del impuesto a la participación en juegos (15%)
Brasil (2013)	Impuesto sobre los productos industrializados (IPI): extensión de la reducción para vehículos y tasa 0 para ciertos azúcares de caña Reducción de impuestos y tarifas a la energía eléctrica	Contribución al Programa de Integración Social (PIS)/contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS): exención de la importación y venta de productos de canasta básica, etanol y ciertos hidrocarburos, y transporte público municipal Impuesto a las operaciones financieras (IOF): exención del crédito para proyectos de infraestructura y compra de bienes de capital Impuestos sobre la nómina: reducción para ciertas actividades	
Chile (2012)	Aumento y modificación de la composición del impuesto a los cigarrillos Reducción de la tasa máxima anual de timbres y estampillas: del 0,6% al 0,4%		
Colombia (2010 y 2013)	Nuevas tasas del impuesto al patrimonio: 2,4% y 4,8% Extensión del arancel de importación con tasa 0 para productos industriales hasta 2015		
Costa Rica (2009 y 2013)			Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda, con tasas progresivas sobre el valor de los inmuebles Impuesto de 25 dólares en cada exportación de mercancías que salen por un puesto fronterizo terrestre
Ecuador (2008, 2011 y 2012)	Reducción al 0% del ICE para telecomunicaciones Impuesto a la salida de divisas sube del 2% al 5% Nuevo cálculo para el ICE de bebidas alcohólicas y cigarrillos Nueva tarifa progresiva del ICE para vehículos híbridos y eléctricos Modificación de la tarifa de los impuestos sobre los activos en el exterior	Ampliación de la base del ISD a todo pago realizado con recursos que se encuentren en el exterior, de personas naturales o sociedades domiciliadas en el Ecuador Suspensión del ISD en transferencias o envíos efectuados hacia y desde el exterior relativos a importaciones de regímenes aduaneros especiales de mercancías para exportación	Impuesto ambiental a la contaminación vehicular Impuesto a las botellas de plástico no retornables: 0,02 dólares por unidad
El Salvador (2009 y 2013)	Nuevas tasas específicas por grado alcohólico y nuevas tasas ad valorem sobre alcohol y bebidas alcohólicas: 8% Nuevas tasas ad valorem sobre bebidas no gaseosas ni alcohólicas: 5% (bebidas isotónicas, deportivas, jugos y otras) y 10% (gaseosas) Nueva tasa específica: 0,20 dólares por litro a bebidas energizantes o estimulantes Aumento de la tasa específica a cigarrillos Aumento de la tasa ad valorem para puros y habanos: del 39% al 100%	Ampliación de la exención del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios para los propietarios de autobuses, microbuses y vehículos de alquiler	Nuevo impuesto ad valorem al primer registro de vehículos: automotores: del 1% al 8%; navales: del 2% al 10%; aéreos: del 2% y el 5% Nuevo impuesto ad valorem a la venta de combustible con base en el precio internacional del petróleo

Cuadro A.3 (conclusión)

Países y años de las reformas	Tasas	Base imponible	Nuevos impuestos
Guatemala (2012 y 2013)	Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos (ISCV): aumentan las tasas y valores mínimos según tipo de vehículo Reducción del 50% del impuesto sobre la circulación de vehículos (2013)	Nueva base imponible del impuesto sobre cigarrillos Impuesto de timbres: se gravan la segunda y siguientes transferencias de dominio de bienes inmuebles y se excluye la distribución de dividendos	Se establece un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres
Honduras (2010, 2011 y 2013)	Incremento del impuesto a la producción y consumo de cigarrillos	Modificación de la base del impuesto a los cigarrillos Restitución del impuesto al activo neto ISC para la importación de vehículos: entre el 10% y el 60% Sobretasa (ecotasa) para la importación de vehículos usados: entre 5.000 y 10.000 lempiras Suspensión de exenciones, exoneraciones y franquicias aduaneras por 60 días	Telefonía internacional, loterías electrónicas, máquinas electrónicas tragamonedas Se crean tarifas para transacciones financieras, telefonía móvil, sector minero, comidas y bebidas, casinos y cooperativas
México (2008, 2010 y 2013)	Incremento de la tasa del impuesto a los depósitos en efectivo del 2% al 3% (2010) Incremento del impuesto especial de juegos y sorteos del 20% al 30% Incremento del impuesto especial de bebidas alcohólicas y de tabacos labrados	Se derogó el impuesto a los depósitos en efectivo (2013)	Impuesto a los depósitos en efectivo (2%) (2008) Creación del impuesto especial a las telecomunicaciones (3%) Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a la enajenación e importación de alimentos no básicos de alta densidad calórica, bebidas saborizadas y energizantes, plaguicidas y combustibles fósiles
Nicaragua (2009 y 2012)	Aumentos de tasa para vehículos y del ISC de cigarrillos Reducción gradual del ISC de ciertos productos	Impuesto a los casinos: ampliación de los tipos de máquinas y aumento del impuesto Eliminación de las exenciones en bebidas alcohólicas, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado	
Panamá (2010 y 2013)		Eliminación de la mayoría del impuesto al timbre Modificación del arancel nacional de importación para proteger la producción de alcohol etílico	
Perú (2007 y 2008)	Modificación de las tasas del ISC de combustibles, proporcional a la nocividad del combustible Reducción de las tasas ad valorem para la importación de productos alimenticios	Eliminación de la tasa del ISC del 10% a la importación de automóviles nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible	
República Dominicana (2012)	Aumento de los impuestos especiales (alcohol, tabaco, hidrocarburos) con la introducción de un ad valorem	Gravamen a la televisión por cable	Introducción de un impuesto al patrimonio inmobiliario total de las personas físicas (1%)
Uruguay (2012 y 2013)	Incremento de las tasas máximas del impuesto específico interno (IMESI) para vehículos automotores	Eliminación del IMESI a ciertos artículos de cuidado personal Derogación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales y modificación del impuesto al patrimonio para incluir a los productores agropecuarios cuyos activos superen cierto valor	
El Caribe			
Jamaica (2012)			Impuesto del 0,2% sobre los activos de las instituciones financieras reguladas por el banco central y la Comisión de Servicios Financieros

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación oficial de cada país.

^a ICE: impuesto al consumo específico o impuesto a los consumos especiales; ISD: impuesto a la salida de divisas; ISC: impuesto selectivo al consumo.

II. La incidencia redistributiva de la acción fiscal

Existen estudios disponibles en la región que aplican un análisis de incidencia para evaluar la progresividad o regresividad de la política fiscal y su efecto en la redistribución del ingreso. Lamentablemente este tipo de análisis no tiene en cuenta efectos de comportamiento, del ciclo de vida ni de equilibrio general y, por lo tanto, no considera funciones de reacción de los agentes económicos ante la introducción o modificación de los impuestos. A grandes rasgos, estas investigaciones comparan la distribución del ingreso antes y después del pago de impuestos o de la acción fiscal en su conjunto (después de impuestos y gastos) y así evalúan si los sistemas tributarios (o la política fiscal) cumplen con su papel redistributivo.

A continuación se detallan los principales aspectos conceptuales y metodológicos de los estudios que se han realizado recientemente en la región con el fin de tenerlos presente y tomar recaudos a la hora de analizar y comparar los resultados que se presentan en las secciones siguientes.

A. Métodos de estimación de la incidencia de los principales impuestos

La fuente de información utilizada para medir la incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso son las encuestas de ingresos y gastos de los hogares de cada país. Sin embargo, un problema conocido de los datos de ingresos provenientes de las encuestas de hogares es que estos aparecen subestimados debido a diversos factores como el hecho de que las encuestas no suelen captar a los individuos de muy altos ingresos, la falta de respuesta parcial o total y la subdeclaración de ingresos. Esto último se debe a que muchas personas, especialmente en la parte alta de la distribución del ingreso, suelen informar un valor menor de lo que realmente perciben como ingresos o no informar completamente todas las fuentes de renta.

En general, los estudios disponibles para los países de América Latina realizan algún ajuste por subdeclaración de ingresos que consiste en amplificar los valores originales de la encuesta (según fuente de ingreso) por un factor de corrección para aproximarlos a los ingresos reportados en las cuentas nacionales. Por otra parte, son menos los estudios que realizan una corrección por no respuesta de ingresos, en la cual se imputa a cada persona la renta promedio declarada por individuos similares¹. En cambio, en varios de los documentos existentes se procede a eliminar las observaciones incompletas².

¹ Los estudios de Jorratt (2010) para Chile y Jorratt (2011) para el Ecuador y Guatemala utilizan datos con ambos ajustes realizados por la CEPAL.

² Por ejemplo, en Lustig y Higgins (2013) cuando un encuestado declara haber recibido cierta fuente de ingresos, pero no informa de su valor o reporta un valor igual a cero, esos ingresos se consideran iguales a cero, a menos que se trate del jefe de hogar en cuyo caso se excluye el hogar de la muestra. Estos estudios han sido realizados en el marco del proyecto Compromiso con la equidad (Commitment to Equity - CEQ) del Centro de Investigación y Política Interamericana (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, y del Diálogo Interamericano.

En muchos casos el responsable legal del impuesto, es decir, quien debería sobrellevar su carga, traslada el mismo hacia otros sujetos, por lo que un análisis de incidencia tributaria requiere la adopción de diferentes supuestos de traslación (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1
América Latina: supuestos de incidencia tributaria en estudios recientes

Estudio Impuesto	Gómez Sabañi y otros: Argentina 2008	Banco Interamericano de Desarrollo (BID): América Latina y el Caribe 2000-2009	Compromiso con la equidad (CEQ): América Latina 2009-2010	Jorratt: Ecuador y Guatemala 2006-2007
Impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF)	Recae sobre la persona física gravada (no considera evasión).	Recae sobre la persona física gravada (no considera evasión).	Recae sobre la persona física gravada (con supuestos de evasión), excepto en el Brasil, donde se toma de la encuesta.	Recae sobre la persona física gravada (no considera evasión).
Otros impuestos directos	...	...	En el Paraguay se toma de la encuesta el pago del impuesto inmobiliario y las tasas municipales.	...
Seguridad social	Recae completamente sobre los asalariados.	...	Recae completamente sobre los trabajadores. Existen dos casos: - Sistema de referencia (<i>benchmark</i>): solo considera contribuciones de los empleados que no sean para pensiones. - Análisis de sensibilidad: considera todas las contribuciones sociales de los empleados (incluye pensiones).	...
Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	Se trasladada completamente al consumidor final. Se considera que el IVA de insumos e inversiones que se ocuparon para producir bienes y servicios exonerados se trasladada al consumidor final.	Se traslada completamente al consumidor final.	Se trasladada completamente al consumidor final (con ciertos supuestos de evasión, excepto en el Uruguay).	Se trasladada completamente al consumidor final.
Específicos	Se trasladada completamente al consumidor final. En el impuesto a los combustibles solo se estima el impacto directo (vehículo del hogar) y se ajusta por subsidios.	Se traslada completamente al consumidor final. En el impuesto a los combustibles se estima el impacto directo (vehículos) e indirecto (transporte público y de carga).	Se trasladada completamente al consumidor final (con ciertos supuestos de evasión, excepto en el Uruguay).	...
Comercio exterior	Recae completamente sobre los ingresos de los productores agropecuarios.	...	...	...
Otros impuestos indirectos	Ingresos brutos (provincial): se trasladada completamente al consumidor final.	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos autores.

Nota: Los años indicados en el cuadro se refieren al período analizado en cada estudio (no al año de publicación).

Dado que estos ejercicios no incorporan efectos de comportamiento, varios de los estudios disponibles solo incluyen aquellos impuestos sobre los que existe amplio consenso respecto de quién soporta efectivamente su carga. En el caso del impuesto a la renta personal hay amplio acuerdo en los trabajos analizados para atribuirlo a la persona física gravada, mientras que los impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos selectivos al consumo, son soportados por el consumidor final. Por el contrario, no existe un consenso tan generalizado respecto a quién soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial, de los impuestos al comercio

exterior y de los impuestos sobre los recursos naturales no renovables, por lo que no han sido considerados en la mayoría de los estudios³. Como excepción puede mencionarse el estudio para la Argentina de Gómez Sabañi, Harriague y Rossignolo (2011) donde se consideran los derechos de exportación y se asume que recaen completamente sobre los ingresos de los productores agropecuarios (ya sean patrones o cuentapropistas de ese sector).

Adicionalmente, algunas investigaciones consideran otros impuestos directos (y suponen que la carga económica es del propietario del bien o del perceptor del ingreso) e incluyen impuestos a la nómina y pagos a la seguridad social, donde se asume que la carga recaea completamente sobre los trabajadores⁴.

En el cuadro II.2 se sintetizan los impuestos incluidos en los distintos estudios de países y su importancia relativa en el total de impuestos recaudados.

Cuadro II.2
América Latina: impuestos incluidos en los análisis de incidencia y su participación en el total de ingresos tributarios

País	Año ^a	IRPF ^b	Otros impuestos directos	Seguridad social	IVA	Específicos	Comercio exterior	Otros impuestos indirectos	Porcentaje de impuestos incluidos ^c
Argentina	2008	x		x	x	x	x	x	68,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009				x	x		x	58,0
Brasil	2008-2009	x		x	x	x		x	60,4
Brasil	2009	x			x	x			41,1
Chile	2003	x			x	x			72,0
Costa Rica	2004	x			x	x			86,8
Ecuador	2007	x			x				60,6
El Salvador	2006	x			x	x			73,8
Guatemala	2006	x			x				49,9
Honduras	2005	x			x	x			71,1
México	2010	x		x	x	x			66,1
Nicaragua	2001	x			x	x			75,6
Panamá	2003	x			x	x			86,7
Paraguay	2010		x		x	x			65,3
Perú	2009	x		x	x	x			60,5
República Dominicana	2004	x			x	x			57,3
Uruguay	2008	x			x				66,7
Uruguay	2009	x		x	x	x			78,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2004	x			x	x			59,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos autores.

^a Corresponde al período analizado (no al año de publicación).

^b Impuesto a la renta de las personas físicas.

^c Calculado como porcentaje de los ingresos tributarios (no considera la seguridad social).

³ Véanse Barreix y otros (2006 y 2009) y Jorratt (2010).

⁴ Para más detalle véase Lustig, Pessino y Scott (2013).

Normalmente las encuestas de hogares no presentan información sobre los impuestos pagados por lo que este tipo de estudios suele imputar a cada unidad de análisis la recaudación teórica en vez de trabajar con la recaudación real o efectiva. A partir de la información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares se puede determinar la base imponible de cada tributo, a la cual se aplica la alícuota correspondiente y así se obtiene una recaudación teórica.

El problema de esta alternativa es que el impuesto resultante es efectivamente de carácter teórico, que no necesariamente guarda relación con el impuesto que cada individuo pagó en realidad, ya sea porque hay evasión, elusión o exoneraciones legales no recogidas en la encuesta (Joratt, 2011). Sin embargo, tiene la ventaja de poder evaluar el efecto de distintas reformas tributarias mediante simulaciones de cambios en las tasas o en las bases imponibles, ya que dispone de ambas variables.

En los estudios compilados por Lustig, Pessino y Scott (2013) se efectúan ciertos supuestos sobre evasión, tanto para los impuestos directos como indirectos, con el fin de acercarse más a la recaudación efectiva⁵. Es importante tener en cuenta este aspecto, ya que en los estudios donde no está considerada la evasión, la progresividad del impuesto sobre la renta personal es de carácter teórica y podría ser diferente a aquella que se obtenga a partir de la recaudación efectiva.

B. Estimaciones recientes de la incidencia del impuesto sobre la renta y del IVA en los países de América Latina

A partir de una serie de estimaciones preliminares de la CEPAL, a continuación se presentan los efectos del impuesto a la renta de las personas físicas, tanto en términos de progresividad como de equidad vertical y horizontal.

Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del tributo, se calcula el índice de Kakwani, donde un valor positivo indica progresividad mientras que un valor negativo indica regresividad (véase el recuadro II.1). De acuerdo con este indicador, los impuestos que gravan la renta personal son claramente progresivos en todos los países (véase el cuadro II.3). No obstante, esta es una progresividad teórica dado que, como no se dispone de información sobre el pago de impuestos en las encuestas de hogares, se recurre a modelos de microsimulación. Además, tampoco se han realizado supuestos de evasión o elusión.

⁵ Respecto de los tributos directos, se asume que las personas que no participan en el sistema contributivo de seguridad social no pagan impuestos sobre la renta o la nómina. En cambio, en el caso del Brasil, el dato de evasión se toma de la encuesta, dado que esta incluye una pregunta sobre el pago de impuestos directos. En el Paraguay, el pago de los impuestos directos se extrae de la misma encuesta donde se pregunta si algún miembro del hogar pagó impuestos inmobiliarios o tasas municipales y a cuánto ascendió ese pago. En el caso de los impuestos indirectos, los supuestos difieren entre países. En el Estado Plurinacional de Bolivia se asume que las compras en los establecimientos del sector informal no pagan impuestos indirectos, tanto en las zonas urbanas como rurales. En el Brasil se ha considerado la evasión de impuestos indirectos aplicando tasas efectivas para cada tipo de bien o servicio que se obtienen de una fuente secundaria. En México y el Perú, se asumió que todas las compras en las zonas rurales y en los centros urbanos del sector informal no pagan impuestos indirectos. En el Uruguay no se ha realizado ningún supuesto sobre la evasión.

Recuadro II.1

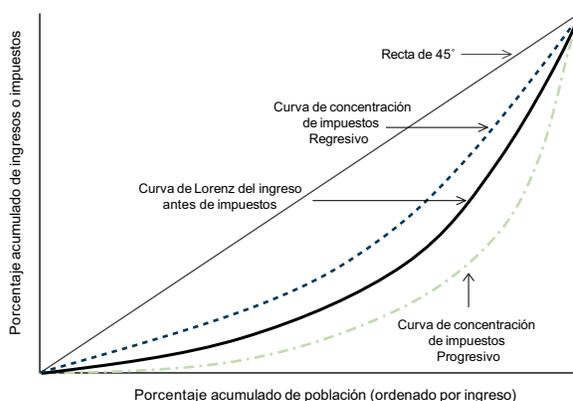
Indicadores de progresividad y de equidad vertical y horizontal

Entre los indicadores que se utilizan para evaluar la progresividad de los impuestos, se encuentran la progresión de tasas medias y el índice de Kakwani. La progresión de tasas medias indica el pago del impuesto que hace cada estrato de ingreso o decil, expresado como porcentaje de su ingreso, es decir, corresponde a la tasa efectiva del impuesto. Un impuesto es progresivo cuando a mayor nivel de ingresos, mayor es la proporción de impuestos que se paga. Sin embargo, no resulta claro determinar la progresividad o regresividad de un impuesto en los casos en que la curva de progresión de tasas medias no sea siempre creciente o decreciente.

En cambio, el índice de Kakwani permite en cualquier caso indicar la progresividad o regresividad de un impuesto al comparar la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto. Un impuesto se define como progresivo si la curva de concentración está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos. En caso de que ambas curvas se crucen no es posible determinar si el impuesto es regresivo o progresivo, por lo que se recurre al índice de Gini.

El coeficiente de Gini representa el área limitada por la curva de Lorenz y la diagonal de 45° por una parte y el área debajo de la diagonal por otra. Este coeficiente puede variar entre 0 y 1. Si existiera perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincidiría con la diagonal y el indicador sería 0. En el otro extremo, si todo el ingreso se concentra en una sola unidad receptora el Gini sería 1, lo que indicaría desigualdad total.

Curva de Lorenz y curva de concentración de impuestos



A su vez, el cuasi-Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. El índice de Kakwani (K) se define como la diferencia entre el cuasi-Gini del impuesto y el Gini del ingreso antes de impuestos, es decir:

$$K = \text{Cuasi-Gini (impuesto)} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$$

Si K es mayor que cero implica que el Gini de la curva de concentración del impuesto es mayor que el coeficiente de Gini antes de impuestos, lo que significa que la carga tributaria aumenta más que proporcionalmente con los niveles de ingresos, es decir, el impuesto es progresivo. Si por el contrario, K es menor que cero, el impuesto es regresivo.

De esta forma, a partir del índice de Kakwani se puede cuantificar la progresividad o regresividad de un impuesto, aunque no permite determinar su contribución a la redistribución del ingreso, ya que un impuesto puede ser altamente progresivo pero si su recaudación es muy reducida su efecto redistributivo será muy limitado.

Recuadro III.1 (conclusión)

Es por ello que también se calcula el índice de Reynolds-Smolensky (RS) que es un indicador de la equidad vertical del impuesto, es decir, de su capacidad redistributiva y se define como la diferencia entre el índice de Gini del ingreso antes de impuestos y el índice de Gini del ingreso después de impuestos. Esto es:

$$RS = \text{Gini (ingreso antes de impuestos)} - \text{Gini (ingreso después de impuestos)}$$

Si RS es mayor que cero, su valor indica cuántos puntos se reduce el índice de Gini gracias a la acción del impuesto, es decir, el tributo contribuye a disminuir la desigualdad; mientras que si RS es menor que cero, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementa.

Por último se puede evaluar la equidad horizontal del impuesto que implica que aquellos contribuyentes con un mismo nivel de ingreso o la misma capacidad contributiva paguen el mismo monto de impuesto. Para ello se utiliza el índice de Atkinson-Plotnick, el cual mide la inequidad horizontal como el área entre la curva de Lorenz de la distribución del ingreso después de impuestos y la curva preordenada de Lorenz. Esta última representa la concentración del ingreso después de impuestos, pero ordenando a los contribuyentes de acuerdo con su ingreso antes de impuestos. Esta curva siempre estará por encima de la curva de Lorenz del ingreso después de impuestos y en el extremo, cuando el ordenamiento de los individuos se invierte completamente, será un espejo de esta última, por encima de la recta de 45° (Jorratt, 2011). El indicador puede calcularse a partir de la fórmula siguiente:

$$A-P = \frac{G(Y) - G(Y_{pre})}{2G(Y)} \times 100$$

Donde $G(Y)$ corresponde al índice de Gini del ingreso después de impuestos y $G(Y_{pre})$ es el índice de Gini de la curva preordenada de Lorenz. Si el valor del índice es igual a cero significa que ambas curvas son iguales (no cambió el orden de los contribuyentes) y existe completa equidad horizontal. En contraste, un valor igual a 1 implica que el ordenamiento se invirtió totalmente y, por lo tanto, el tributo no otorga un tratamiento igualitario entre contribuyentes con la misma capacidad contributiva.

Fuente: A. Podestá, "Incidencia de la política fiscal en los países de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2014.

Además la recaudación del impuesto está fuertemente concentrada en los estratos más altos de ingresos. En prácticamente todos los países, el 90% o más del impuesto es soportado por el 20% de ingresos más elevados mientras que el grupo de hogares pertenecientes al 40% de ingresos inferiores no aporta a la recaudación del tributo o lo hace en una fracción muy pequeña.

Si bien el diseño del impuesto a la renta personal es progresivo en todos los países, su impacto redistributivo es muy limitado como consecuencia de sus bajos niveles de recaudación. Según el indicador de Reynolds-Smolensky el índice de Gini se reduce en promedio 0,011 puntos (o 2,2%) por la acción de este impuesto, con ciertas diferencias entre los países. Por ejemplo, en el Brasil la distribución del ingreso (medida por el índice de Gini) mejora un 4% gracias a la recaudación de los impuestos que gravan la renta personal. Otros países que destacan por un mayor efecto redistributivo son Honduras, el Uruguay y Nicaragua, con una mejora de la equidad vertical del orden del 3%. En el extremo opuesto, es decir, con efectos redistributivos por debajo de la media regional se encuentran el Ecuador, la República Dominicana, el Paraguay, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, donde la reducción del índice de Gini apenas ronda el 1%.

Cuadro II.3

América Latina: incidencia del impuesto a la renta de las personas físicas, alrededor de 2011^a

País	Año	Índices de Gini		Indicadores de progresividad y equidad vertical y horizontal			Concentración de la recaudación (en porcentajes)	
		Antes de impuestos ^b	Después del impuesto sobre la renta	Índice de Kakwani	Índice Reynolds-Smolensky	Índice Atkinson-Plotnick	40% inferior	20% superior
Argentina	2011	0,497	0,489	0,458	0,008	0,005	0,0	99,1
Brasil	2011	0,568	0,543	0,354	0,024	0,013	0,0	97,4
Chile	2011	0,506	0,497	0,455	0,010	0,002	0,0	99,3
Colombia	2011	0,543	0,533	0,367	0,010	0,025	1,3	93,2
Costa Rica	2011	0,541	0,530	0,347	0,011	0,011	0,1	93,8
Ecuador	2011	0,485	0,479	0,487	0,006	0,001	0,0	99,8
El Salvador	2010	0,478	0,466	0,382	0,012	0,007	0,1	90,4
Honduras	2010	0,599	0,579	0,358	0,020	0,006	0,0	99,5
Nicaragua	2009	0,483	0,470	0,417	0,013	0,007	0,4	94,1
Panamá	2011	0,544	0,536	0,377	0,008	0,005	0,1	96,6
Paraguay ^c	2011	0,547	0,539	0,354	0,008	0,008	0,8	92,3
República Dominicana	2011	0,511	0,504	0,437	0,007	0,003	0,0	99,2
Uruguay ^d	2011	0,489	0,473	0,355	0,016	0,014	0,4	89,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	0,383	0,376	0,450	0,006	0,003	0,2	86,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Resultados sujetos a revisión.

^b Ingreso de mercado que comprende los ingresos por sueldos y salarios, el trabajo por cuenta propia, las rentas de la propiedad y las pensiones privadas.

^c Simulación de acuerdo con el impuesto actual.

^d Solo impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) categorías 1 y 2 (excluye el impuesto de asistencia a la seguridad social (IASS)).

Finalmente, con el objetivo de evaluar si aquellos individuos con similar nivel de ingresos pagan lo mismo de impuesto a la renta, se construye el indicador de equidad horizontal de Atkinson-Plotnick. Los países donde se aprecia un tratamiento más igualitario entre contribuyentes con similar poder adquisitivo son el Ecuador, Chile, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. Por el contrario, se observa una mayor inequidad horizontal en el impuesto a la renta personal en Costa Rica, el Brasil, el Uruguay y Colombia.

En cuanto al IVA, en general en los estudios disponibles para América Latina, el índice de Kakwani resulta negativo, lo que da cuenta de la regresividad del tributo, aunque si se tiene en cuenta la definición de Lustig, Pession y Scott (2013) —donde se considera que un impuesto es progresivo si este índice es mayor que 0,1; es neutral si se ubica entre -0,1 y 0,1 y es regresivo en caso de que sea inferior a 0— en varios países el IVA sería considerado neutral (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4

América Latina: incidencia del impuesto al valor agregado

País	Año	Índice de Kakwani	Índice de Gini antes del IVA	Índice de Gini después del IVA	Índice de Reynolds-Smolensky
Argentina	2008	-0,08	0,484	0,493	-0,009
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	2009	-0,20	0,493	0,501	-0,007
Brasil ^a	2008-2009	-0,03	0,543	0,541	0,002
Brasil ^b	2009	-0,39	0,530	0,550	-0,020
Chile	2003	-0,13	0,579	0,597	-0,018
Colombia ^a	2010	...	0,568	0,569	-0,001
Costa Rica	2004	-0,09	0,577	0,580	-0,003
Ecuador	2003	-0,14	0,542	0,548	-0,006
El Salvador	2006	-0,15	0,503	0,517	-0,013
Guatemala	2006	-0,19	0,563	0,580	-0,017
Honduras	2005	-0,09	0,570	0,575	-0,005
México ^a	2010	0,02	0,488	0,481	0,007
Nicaragua	2001	-0,09	0,596	0,600	-0,004
Panamá	2003	-0,09	0,636	0,638	-0,001
Paraguay ^a	2010	...	0,495	0,506	-0,011
Perú ^a	2009	0,05	0,494	0,489	0,005
República Dominicana	2004	-0,18	0,511	0,516	-0,005
Uruguay	2008	-0,11	0,518	0,530	-0,012
Uruguay ^a	2009	-0,05	0,457	0,459	-0,002
Venezuela (República Bolivariana de)	2004	0,05	0,423	0,427	-0,004

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos autores.

^a El análisis de estos países incluye otros impuestos indirectos. El índice de Gini antes del IVA corresponde al índice de Gini del ingreso disponible (ingreso de mercado menos el impuesto a la renta personal más las transferencias en efectivo). El índice de Gini después del IVA en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, México, el Paraguay y el Perú incluye subsidios indirectos.

^b El índice de Gini antes del IVA corresponde al índice de Gini del ingreso disponible (ingreso inicial más beneficios sociales menos el impuesto a la renta personal). El índice de Gini después del IVA se refiere al índice de Gini del ingreso final, es decir, el ingreso disponible menos impuestos indirectos (impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) e impuesto sobre los productos industrializados (IPI)).

Es relevante mencionar algunos casos que llaman la atención. Por ejemplo, los valores positivos de este índice para el Perú, México y Venezuela (República Bolivariana de). Según Lustig, Pessino y Scott (2013), en el caso del Perú se debe al supuesto sobre la evasión del impuestos al consumo que se siguió en las estimaciones. En ese país se ha asumido que las personas en las zonas rurales y los compradores de establecimientos informales en zonas urbanas no pagan el IVA u otros impuestos indirectos. Dado que los pobres están más concentrados en zonas rurales y los pobres de zonas urbanas tienden a comprar más en negocios informales que los no pobres, la evasión fiscal sería favorable a los pobres.

En el caso de México la falta de regresividad de estos impuestos refleja tanto la informalidad como el diseño, ya que existen amplias exenciones del IVA en alimentos y medicinas. Por otro lado, de acuerdo con Barreix, Roca y Villela (2006), parte de la explicación en el caso de la República Bolivariana de Venezuela puede estar en la relativamente buena distribución inicial del ingreso que se encuentra en valores similares de países desarrollados.

Si bien según el índice de Kakwani, el IVA resulta regresivo o en el mejor de los casos neutral, para evaluar su efecto en la distribución del ingreso se debe considerar la recaudación

del impuesto. En ese sentido, al comparar el índice de Gini antes y después del impuesto, se observa que su efecto redistributivo es negativo aunque reducido. En promedio, en los países donde aumenta la desigualdad, el índice de Gini crece 0,008 puntos, es decir, 1,5%.

Nuevamente hay que considerar algunas diferencias metodológicas a la hora de realizar comparaciones entre países. En los casos de Colombia, el Uruguay (2009), el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil (2008-09), México, el Perú y el Paraguay, el índice de Gini después del IVA incluye otros tributos indirectos y en los cinco últimos, incluye además el impacto de los subsidios indirectos. En esos países, el efecto progresivo de los subsidios indirectos compensa en parte o totalmente el efecto regresivo de los tributos indirectos. Así, en los casos del Brasil, México y el Perú, el efecto combinado de los impuestos indirectos y las subvenciones indirectas da por resultado una mayor igualdad mientras que en todos los demás países la desigualdad se incrementa. Sin embargo, el otro estudio para el Brasil (Nogueira y otros, 2012) determina que el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) es regresivo y empeora la distribución del ingreso, aumentando el coeficiente de Gini en 0,02 puntos.

Finalmente, los estudios disponibles para América Latina determinan, en general, que los sistemas tributarios en su conjunto son neutrales o levemente progresivos, ya que los índices de Kakwani son positivos o cercanos a cero en la mayoría de los casos (véase el cuadro II.5)⁶. Una clara excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia donde la estructura tributaria está fuertemente sesgada hacia la imposición indirecta y el ingreso personal no es gravado, por lo que este indicador llega a -0,20.

Cuadro II.5
América Latina: incidencia de los sistemas tributarios

País	Año	Índice de Kakwani	Índice de Gini antes de impuestos	Índice de Gini después de impuestos	Índice de Reynolds-Smolensky
Argentina	2008	0,01	0,484	0,480	0,003
Bolivia ^a	2009	-0,20	0,503	...	...
Brasil ^a	2008-2009	0,04	0,574	...	...
Chile	2003	...	0,579	0,576	0,003
Costa Rica	2004	0,04	0,577	0,572	0,005
El Salvador	2006	-0,04	0,503	0,511	-0,008
Honduras	2005	-0,01	0,570	0,571	-0,001
México ^a	2010	0,12	0,511	...	...
Nicaragua	2001	0,03	0,596	0,595	0,002
Panamá	2003	0,12	0,636	0,627	0,009
Perú ^a	2009	0,11	0,504	...	...
República Dominicana	2004	-0,05	0,511	0,513	-0,002
Uruguay	2008	0,03	0,518	0,515	0,003
Uruguay ^a	2009	0,07	0,492	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos autores.

^a Dada la metodología seguida por los estudios de estos países, no es posible obtener el índice de Gini después de impuestos, ya que el mismo incluye el efecto de las transferencias y los subsidios públicos.

⁶ En rigor, en estos estudios no se evalúa el impacto de todo el sistema tributario sino de los impuestos considerados en el análisis, los cuales fueron detallados en el cuadro II.2 junto con el porcentaje de la recaudación que representan.

En los países que cuentan con información del índice de Gini antes y después de impuestos, el papel redistributivo de los sistemas tributarios en su conjunto no supera el 1,5% en ninguno de los casos y el índice de Reynolds-Smolensky se sitúa entre -0,008 y 0,009. En otras palabras, la acción de la política tributaria no logra mejorar la distribución del ingreso de manera relevante en la región.

C. Determinantes de la distribución del ingreso disponible y la incidencia del gasto público

Aunque los sistemas tributarios siguen siendo poco progresivos, en el período reciente la gran mayoría de los países de América Latina combinó crecimiento económico con mejoras apreciables en sus índices de Gini. Las mejoras del empleo formal y el consecuente aumento de los ingresos laborales explican buena parte de estos progresos. Como se detalla en CEPAL (2012b), la descomposición de las variaciones de la desigualdad revela que el ingreso por adulto aparece como el principal factor impulsor de la mejora distributiva. En diez países de la región la variación del ingreso laboral explica el 90% o más del total de estas mejoras; en otros cinco el cambio de los ingresos no laborales, esencialmente transferencias, contribuyó en un 40% o más a la reducción de la desigualdad. Futuras mejoras han de tener un componente fiscal significativo, al menos mientras la distribución primaria se mantenga tan desigual.

El efecto redistributivo de la acción fiscal directa depende del nivel, composición y grado de progresividad de cada componente de impuestos y transferencias. Estas tres dimensiones definen las características de cada país (véase Joumard, Pisu y Bloch, 2012). En el caso de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE), los impuestos y transferencias directas tienen un impacto redistributivo significativo; la desigualdad en el ingreso disponible después de impuestos y transferencias es un 30% menor que la desigualdad antes de estos (medida por el índice de Gini, la reducción es de 15 puntos en promedio). Además, las transferencias directas reducen más la dispersión del ingreso que los impuestos; tres cuartos de la reducción en la desigualdad entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible pueden atribuirse a las transferencias, y el resto a los impuestos.

En los países de América Latina la distribución del ingreso mejora solo levemente por la acción tributaria directa, y bastante por las transferencias directas en algunos países. Como se aprecia en el cuadro II.6, el cálculo del impacto del gasto público indica cambios apreciables sobre el índice de Gini en la Argentina, el Brasil y el Uruguay por efecto de las pensiones y jubilaciones, y cambios significativos en Chile, el Ecuador, El Salvador y México por la incidencia de las transferencias y subsidios directos. Alrededor de 2011, en el Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano representaba 0,9 puntos del PIB; en El Salvador el programa Comunidades Solidarias ascendía al 0,3 por ciento del PIB, y en México el programa Oportunidades se situaba en 0,37 puntos del PIB. Cabe señalar que en Guatemala también es representativo el programa Mi Bono Seguro, pero su impacto no está recogido en las estimaciones por disponerse solamente de la encuesta de 2006. También cabe recordar que estas transferencias pueden tener incidencias variables en el índice de Gini según su grado de

focalización, pues existen amplios programas de transferencias de distinto tipo (en la Argentina y el Brasil, por ejemplo) que no necesariamente inciden fuertemente en la distribución del ingreso, pero sí en la pobreza.

Cuadro II.6
América Latina: análisis de incidencia de las transferencias en la desigualdad

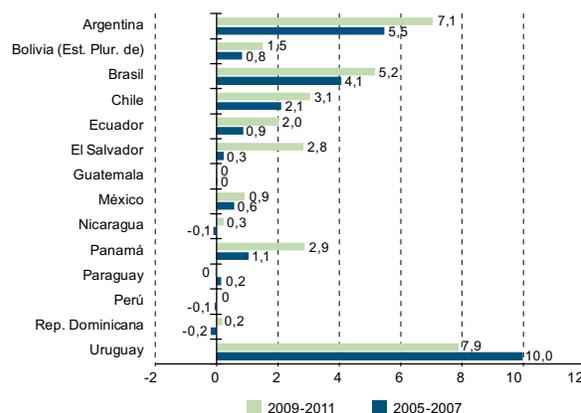
País	Coeficiente de Gini		
	Ingreso total per cápita	Ingreso total per cápita menos transferencias en subsidios	Ingreso total per cápita menos transferencias en subsidios menos pensiones
Argentina (2011)	0,44	0,44	0,51
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009)	0,51	0,52	0,52
Brasil (2011)	0,53	0,53	0,58
Chile (2011)	0,48	0,50	0,51
Colombia (2011)	0,56	...	0,56
Costa Rica (2011)	0,51	0,52	0,54
Ecuador (2011)	0,46	0,48	0,48
Honduras (2010)	0,55	...	...
México (2010)	0,48	0,49	0,49
Nicaragua (2009)	0,48	0,48	0,48
Panamá (2011)	0,52	0,53	0,54
Paraguay (2011)	0,53	0,53	0,53
Perú (2011)	0,48	0,48	0,48
República Dominicana (2011)	0,49	0,49	0,49
El Salvador (2010)	0,45	0,48	0,48
Uruguay (2011)	0,42	0,43	0,50
Venezuela (República Bolivariana de) (2011)	0,38	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Típicamente se utiliza la definición de ingresos ajustados por subdeclaración en las estimaciones de los coeficientes de Gini. Sin embargo, en la medida que varían algunas fuentes de información y cobertura de conceptos, así como las ponderaciones entre sectores y actividades de la economía y porque cada nuevo esquema metodológico no representa solo un simple reordenamiento de su predecesor sino que modifica el tratamiento de ciertas partidas, la definición de ingresos ajustados plantea evidentes dificultades para el ejercicio de evaluación de la incidencia fiscal, así como la comparabilidad de los cálculos dentro y entre países (CEPAL, 2012b). Por lo tanto, optamos por utilizar la definición de ingresos corregidos por omisión.

El grado de cobertura de los sistemas públicos de pensiones tiene alta incidencia en la redistribución del ingreso disponible y por ello no resulta sorprendente que el impacto de las transferencias sea mínimo en países con baja cobertura (véase Bosch y otros, 2013). Es evidente que la acción fiscal tendrá efectos en la distribución del ingreso en aquellos países donde existan avances importantes para universalizar la cobertura de pensiones, pues la mayoría de los adultos mayores no cuenta con ingresos propios significativos. Es interesante resaltar los cambios acaecidos en los últimos años (véase el gráfico II.1), en que se observa que el efecto de las transferencias es significativamente mayor en las últimas encuestas de hogares en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador y Panamá. En el caso del Uruguay, la diferencia de más de 2 puntos proviene del hecho de que parte importante de las mejoras del índice de Gini entre 2007 y 2011 se debió a la creación de empleos, disminuyendo entonces el aporte relativo de las pensiones, aunque es de igual modo el más alto de la región.

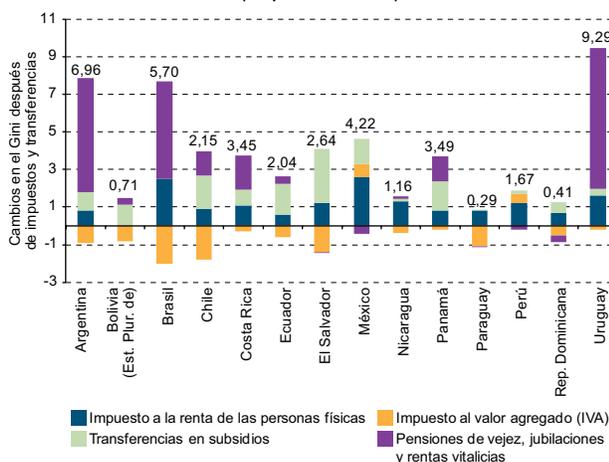
Gráfico II.1
América Latina: cambios en la incidencia de las transferencias directas
en la distribución del ingreso disponible
(En puntos de Gini después de transferencias)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para obtener una primera aproximación de la incidencia en su definición tradicional, en el gráfico II.2 se muestra el efecto combinado de impuestos y transferencias directas, sobre la base de las encuestas de hogares más recientes disponibles en la CEPAL. Se pueden observar tres grupos de países: en el Uruguay, la Argentina y el Brasil el impacto es alto, esencialmente debido al efecto de las transferencias en pensiones; en Chile, México, el Ecuador, el Brasil y Costa Rica el efecto es menor pero significativo y, por último, la estimación es marginalmente positiva o negativa en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y el Perú.

Gráfico II.2
América Latina: incidencia de impuestos y transferencias directas
en la distribución de ingresos, alrededor de 2011
(En puntos de Gini)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cabe destacar que estos resultados muestran la comparativamente fuerte incidencia regresiva del IVA en aquellos países con tasas uniformes, superando el efecto progresivo de las transferencias y subsidios a los más pobres. Estas anomalías no suelen discutirse en este tipo de estudios, por lo que vale la pena ilustrar estos resultados: los efectos regresivos del principal pilar recaudatorio, el IVA, no son compensados plenamente por las transferencias directas y los subsidios. Habrá que reconsiderar el diseño de la política fiscal en su conjunto para lograr una mayor incidencia directa en la distribución del ingreso disponible, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos públicos.

Si bien este tipo de cálculos son relevantes para identificar el impacto directo de la acción fiscal, la provisión de bienes públicos tiene también efectos indirectos y de más largo plazo, pues las políticas que inciden en la productividad de los más pobres tienen grandes retornos en materia de equidad distributiva. Los gastos públicos en educación, salud, seguridad ciudadana, infraestructura, transporte público e inclusión social, entre otros, benefician más que proporcionalmente a los más pobres, al insertarlos a la fuerza laboral en mejores condiciones.

En un trabajo reciente, Castelletti (2013) analiza la incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Chile y México y los compara con los demás países de la OCDE. En el estudio se considera un concepto amplio de ingreso que tiene en cuenta no solo las transferencias en efectivo y los impuestos, sino también los beneficios en especie en educación y salud. Esta definición amplia del ingreso también se aplica en Lustig, Pessino y Scott (2013) para otros países de la región.

Los resultados para Chile y México sugieren que la política fiscal beneficia significativamente a los grupos de ingresos más bajos principalmente a través de las transferencias en servicios de educación y salud. Sin embargo, si se compara con los resultados del resto de los países de la OCDE, la efectividad de la política fiscal en la reducción de la desigualdad es aún limitada. En conjunto, las transferencias públicas (en efectivo y en especie) y los impuestos directos reducen la desigualdad aproximadamente a la mitad en los países de la OCDE, siendo los impuestos y las transferencias en efectivo los que logran la mayor redistribución total, mientras que las transferencias en especie por servicios de educación y salud presentan un menor impacto. En cambio, en Chile y México las transferencias en efectivo y los impuestos tienen un menor efecto que los programas en educación y salud.

Otros estudios aplican más bien técnicas econométricas (en vez de análisis de incidencia) para identificar los determinantes de la distribución del ingreso y el impacto de la acción pública. En la región, la evidencia empírica reciente (Cornia, 2013; González y Martner, 2012) muestra que las políticas fiscales han afectado de manera significativa la distribución del ingreso, directamente por el gasto social y la progresividad tributaria, e indirectamente por la calidad de la educación y de las instituciones. Asimismo, se subraya el papel primordial de los ingresos laborales en las mejoras recientes.

Sobre la base de la ecuación de panel estimada para 18 países de la región por González y Martner (2012), resulta interesante descomponer las variaciones del índice de Gini entre 2000 y 2011 (véase el cuadro II.7). Se observa que la mejora de 4,4 puntos de Gini obedece esencialmente al cambio en tres variables: el gasto social, el indicador de capital humano y la tasa de desempleo.

Cuadro II.7

América Latina (18 países): cambios en el índice de Gini y en sus variables explicativas, 2000-2011

VARIABLES	2000	2011	Cambio variables entre 2000-2011 (en puntos) ^a	Cambio en el índice de Gini (en puntos por cien)
Fiscales				
Gasto social sobre el PIB	11,7	14,5	2,8	-1,16
Gasto público de capital sobre el PIB	3,4	4,5	1,1	-0,25
Índice de progresividad tributaria (razón de impuestos directos sobre impuestos indirectos)	43,0	58,7	15,7	-0,22
Logros en educación				
Gasto público en educación sobre el PIB	3,9	5,0	1,2	-0,02
Indicador de capital humano (razón número de personas con educación terciaria y secundaria sobre personas con educación primaria)	72,5	86,9	14,4	-1,44
Macroeconómicas				
Tasa de desempleo	10,2	7,2	-3,0	-1,31
Índice de Gini	0,54	0,50	-4,3	-4,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Ivonne González y Ricardo Martner, "Superando el "síndrome del casillero vacío". Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 108 (LC/G.2549-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Nota: Se estiman regresiones con datos de panel incluyendo efectos fijos, para el período 1990-2011.

^a En las variables expresadas sobre el PIB, se calculan los cambios en puntos del PIB; en el índice de Gini, en puntos de Gini por cien; en los demás casos las variaciones son absolutas.

Particular atención merecen los indicadores de capital humano, que en cualquiera de sus mediciones resultan altamente significativos en la determinación de la distribución del ingreso disponible, tanto en un corte temporal como en una visión transversal. Por ello, reviste crucial importancia la calidad del gasto público cuando se trata de evaluar la acción fiscal sobre el crecimiento y la distribución del ingreso disponible, aunque su medición no es sencilla.

III. Calidad y transparencia del gasto público

A. Mediciones de calidad: los casos de salud y educación

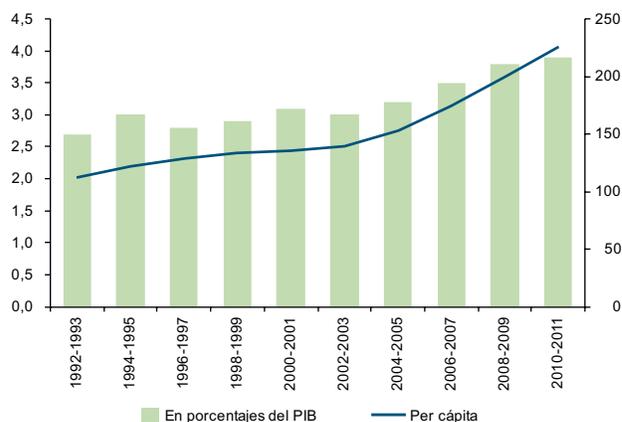
En los últimos años los países de América Latina y el Caribe experimentaron un importante incremento de sus ingresos fiscales que permitió financiar un mayor gasto social. La participación del gasto social en el presupuesto se incrementó de un 50% en el período 1992-1993 a cerca del 66% en 2010-2011, lo que significa que en promedio el gasto público social pasó en la región del 12,5% al 19,2% del PIB (véase CEPAL, 2013d).

Sin embargo los recursos y espacios fiscales son limitados y en varios casos están sujetos a la volatilidad de los precios de los productos básicos y al ciclo de la actividad económica, por lo que resulta importante evaluar el margen que tienen los países para aumentar la eficiencia del gasto público social y proteger así a la población más vulnerable.

1. El gasto en salud: evolución, situación actual y algunos indicadores de resultado

A nivel regional, el gasto público en salud ha registrado un aumento muy marcado en las últimas dos décadas, pasando del 2,6% del PIB a comienzos de los años noventa al 3,9% del producto en 2010-2011. En términos per cápita se duplicó hasta llegar a un valor promedio de 226 dólares según el último dato disponible (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en salud^a
(En porcentajes del PIB y en dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina 2013. Documento informativo", Santiago de Chile, 2013.

^a Corresponde al promedio ponderado de los países.

Si bien esta tendencia creciente se registra en todos los países de la región, los niveles de gasto público en salud difieren, tanto si se miden en relación con el PIB como en términos per cápita. Varios países de América del Sur se encuentran entre los de mayor gasto, como la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, a los que se suma también Costa Rica. En el extremo opuesto se hallan algunos países centroamericanos, como Guatemala, Nicaragua y Honduras, que presentan los valores más bajos por habitante junto con Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan en servicios sanitarios menos que sus pares de América del Norte, Europa, Asia Central o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), pero más que los de África, Oriente Medio y Asia Meridional, independientemente de que se mida como proporción del PIB o del gasto público total. Por otra parte, en los países de América Latina y el Caribe, África Subsahariana, Asia Meridional y América del Norte el 50% o más del gasto en servicios de salud es financiado por el sector privado. En contraste, en Europa, Asia Central, y Asia Oriental y el Pacífico alrededor del 70% de los gastos de salud son soportados por los sectores públicos (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Mundo: gasto en salud por regiones, alrededor de 2011

Región	Gasto público		Gasto privado (en porcentajes del PIB)	Total (en porcentajes del PIB)	Gasto per cápita	
	(en porcentajes del gasto total)	(en porcentajes del PIB)			(en dólares corrientes)	PPA (en dólares constantes de 2005)
América del Norte	19,8	8,2	9,0	17,1	8,311	8,201
OCDE	17,2	7,6	4,7	12,3	4,593	4,419
Europa y Asia Central	15,4	7,2	2,4	9,6	2,369	2,316
Asia Oriental y el Pacífico	11,7	4,6	2,2	6,8	336	449
América Latina y el Caribe ^a	13,4	3,8	3,8	7,6	729	872
África Subsahariana	...	2,9	3,6	6,4	95	155
Oriente Medio y Norte de África	8,7	2,9	1,9	4,8	370	603
Asia Meridional	7,5	1,2	2,6	3,8	53	124

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)" [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org>.

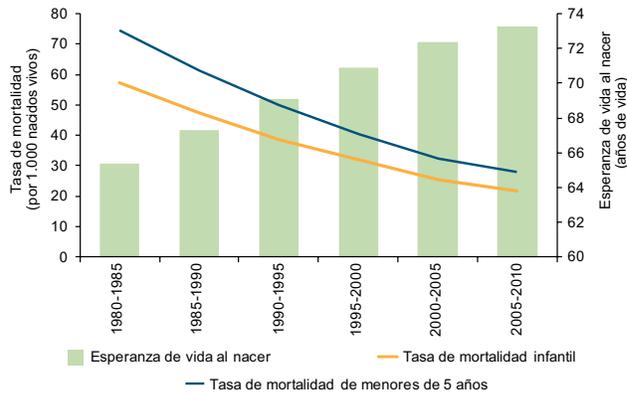
^a El promedio incluye 41 países.

En cuanto al gasto de salud per cápita, las diferencias entre regiones son muy acusadas. Por un lado, los países de América del Norte, la OCDE y la región de Europa y Asia Central gastan 8.200, 4.400 y 2.300 dólares internacionales (en paridad del poder adquisitivo o PPA) por habitante, respectivamente. En cambio, en la región de África Subsahariana y en Asia Meridional el gasto per cápita apenas llega a 155 y 124 dólares internacionales. Los países de América Latina y el Caribe se hallan en una posición intermedia, con un gasto medio en salud (tanto público como privado) del orden de 872 dólares por habitante.

En cuanto a los resultados en el sector de la salud, en el gráfico III.2 se muestra la evolución de tres indicadores en la región de América Latina y el Caribe durante las tres últimas décadas. Se evidencia una mejora continua, tanto de la esperanza de vida como de las tasas de mortalidad.

Gráfico III.2

América Latina y el Caribe: evolución de algunos indicadores de salud, 1980-2010

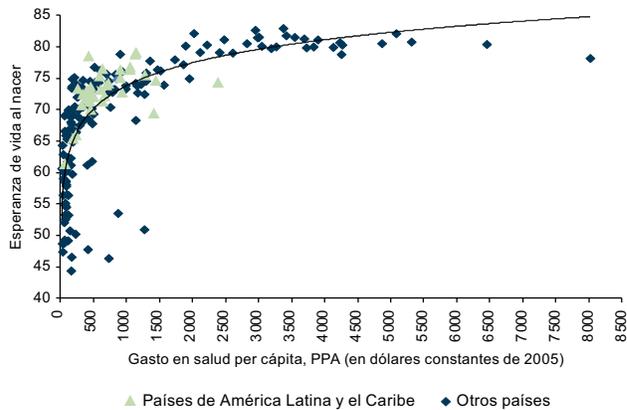


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

Sin embargo, no siempre un mayor gasto se traduce en una mejor calidad de vida de la población ni en mejores indicadores de salud. En general, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010), la esperanza de vida aumenta con un mayor gasto en salud per cápita, aunque los rendimientos son decrecientes (véase el gráfico III.3). Esto es, los mayores niveles de gasto en salud per cápita se asocian a mejoras de la esperanza de vida modestas o nulas. Asimismo se observa que algunos países han logrado altos niveles de esperanza de vida pese a que sus gastos de salud per cápita eran relativamente bajos. En casi una cuarta parte de los países, el gasto en salud ronda los 100 dólares internacionales (PPA) per cápita; la mayoría de esos países se encuentran en África y en tres de cada cuatro la esperanza de vida al nacer es de 60 años o inferior.

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe: esperanza de vida al nacer según el gasto en salud per cápita, promedio 2007-2011

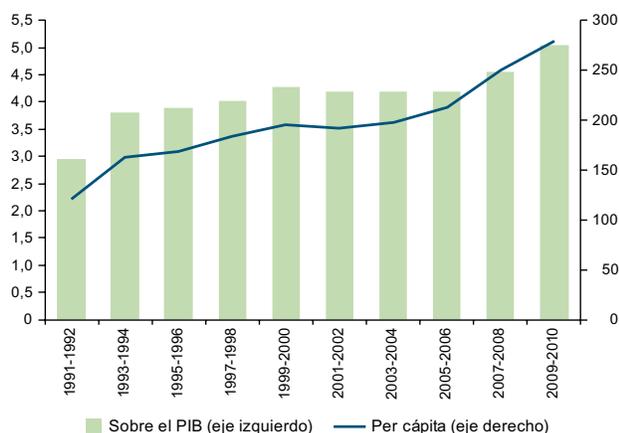


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)" [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org>.

2. La evolución del gasto en educación y su relación con indicadores de resultado

En las dos últimas décadas el gasto público en educación también experimentó un incremento significativo a nivel regional, llegando a representar el 5% del PIB en 2009-2010. Esta evolución positiva se observa en todos los países de América Latina y el Caribe, donde el gasto público per cápita pasó de un promedio de 121 dólares a comienzos de los años noventa a 279 dólares por habitante en el período 2009-2010 (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4
América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en educación^a
(En porcentajes del PIB y en dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

^a Corresponde al promedio ponderado de los países.

Al igual que en salud, en el caso de la educación también existe una gran heterogeneidad, con notables diferencias entre países tanto en términos de gasto per cápita como con respecto al PIB. En general, los países con mayores gastos en educación también son los que más gastan en salud. Por otra parte, en la mayor parte de la región el presupuesto público para educación es más elevado que para salud.

En relación con otras regiones, el nivel de gasto público en educación de América Latina y el Caribe se encuentra en una posición intermedia y en valores cercanos (si se mide como proporción del PIB) al de los países de Oriente Medio y Norte de África (véase el cuadro III.2). Al igual que lo que ocurre en salud, los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan menos en educación (como porcentaje del PIB) que los países de América del Norte, Europa, Asia Central o la OCDE, aunque las diferencias de gasto en este sector son de menor magnitud.

Cuadro III.2
Mundo: gasto en educación por regiones, alrededor de 2010^a

Región	Gasto público en educación		Gasto público por estudiante	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total	Porcentaje del PIB per cápita	
			Primaria	Secundaria
América del Norte	5,56	13,07	22,93	25,25
OCDE	5,56	11,59	22,34	25,24
Europa y Asia Central	5,17	11,55	22,37	29,20
América Latina y el Caribe ^a	4,86	15,33	14,77	15,49
Oriente Medio y Norte de África	4,69	17,37	14,20	18,68
África Subsahariana	4,31	16,18	13,14	...
Asia Oriental y el Pacífico	3,77	16,08	15,34	14,77
Asia Meridional	2,85	11,04	8,08	13,77

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)" [base de datos en línea] [http:// data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).

^a El promedio incluye 41 países.

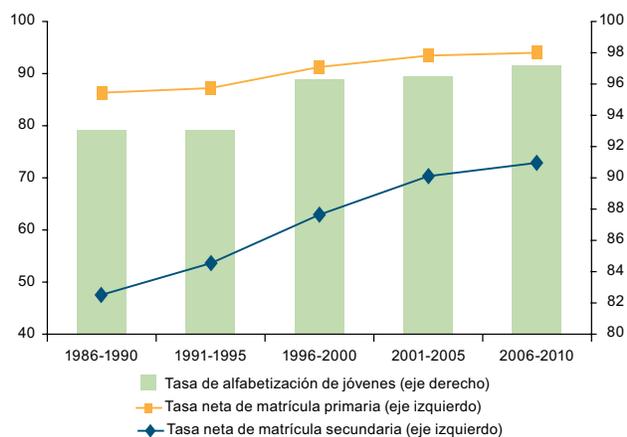
Por otra parte, el gasto educativo como porcentaje del PIB de los sectores públicos latinoamericanos y caribeños es mayor que el de las regiones de Asia Meridional, África Subsahariana, Asia Oriental y el Pacífico, aunque si se mide en relación con el gasto público total estas dos últimas regiones superan a América Latina y el Caribe.

En cuanto al gasto por estudiante, medido como proporción del PIB per cápita, la brecha entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados (América del Norte, Europa, Asia Central y la OCDE) se vuelve más notoria, especialmente en el caso de la educación secundaria. Este menor gasto por estudiante en la región refleja, en parte, la estructura de edad de la población, que se caracteriza por ser más joven que en las áreas antes mencionadas.

Además, durante los últimos 25 años los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances en los indicadores de educación (véase el gráfico III.5). Por ejemplo, la tasa de alfabetización media de los jóvenes de entre 15 y 24 años aumentó en 4 puntos porcentuales, pasando del 93% al 97% entre 1986 y 2010. La tasa neta de matrícula primaria también muestra una tendencia al alza, aunque el mayor incremento tuvo lugar en la matrícula del nivel secundario, que aumentó del 47,6% en el quinquenio 1986-1990 al 73% en el período 2006-2010.

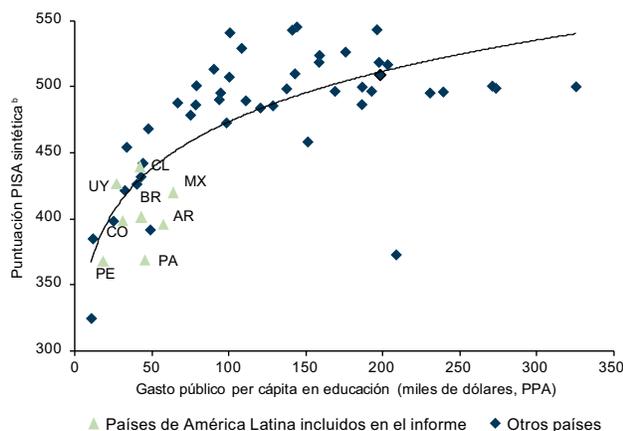
Por último, en cuanto a la relación entre el gasto en educación y los logros educativos alcanzados, en el gráfico III.6 se aprecia que en el caso de la educación también existen rendimientos decrecientes a escala. Esto significa que, a medida que aumenta el gasto per cápita, los resultados obtenidos mejoran, aunque cada vez en menor magnitud. Además, se aprecia que los países latinoamericanos incluidos en la muestra registran bajas puntuaciones en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, lo que sugiere que los recursos podrían gastarse de una forma más eficiente.

Gráfico III.5
América Latina y el Caribe: evolución de algunos indicadores de educación, 1986-2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

Gráfico III.6
América Latina (países seleccionados): puntuación según el informe PISA^a y gasto per cápita en educación, 2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Álvarez Parra, y M. St. Aubyn, "Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach", Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2012.

^a Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE.

^b La puntuación sintética del informe PISA combina resultados de lectura, matemáticas y ciencias.

3. La evidencia empírica sobre la eficiencia del gasto

Actualmente existe una vasta literatura y evidencia empírica sobre eficiencia del gasto, donde a partir de diversas metodologías se estiman fronteras de eficiencia que relacionan los resultados de los sistemas de salud y educación con los insumos utilizados para producir estos servicios¹. El concepto de eficiencia puede orientarse a resultados y productos (*output*) o a insumos (*input*).

¹ Las fronteras de eficiencia pueden estimarse a partir de técnicas no paramétricas —que incluyen el método Free Disposal Hull (FDH, libre disposición de la envolvente) y Data Envelopment Analysis (DEA, análisis envolvente de datos)— o paramétricas, como el análisis de frontera estocástica.

La eficiencia de los insumos está relacionada con el uso de una cantidad mínima de estos para producir un determinado producto o resultado, mientras que la eficiencia del resultado o de la producción se refiere a la cantidad máxima de producto que se puede obtener con una cantidad dada de insumos.

A continuación se detalla la evidencia empírica reciente sobre la eficiencia en la prestación de servicios de salud, educación y del sector público en general, con especial énfasis en la evaluación de los países de América Latina y el Caribe. Estos estudios se basan en comparaciones entre países de la misma región o de regiones distintas, así como entre municipios o estados de un mismo país. Además se presenta una síntesis y comparación de los principales resultados recientes disponibles y se realizan ciertas advertencias acerca de las limitaciones metodológicas de estas estimaciones.

a) La eficiencia en la prestación de servicios de salud

En un trabajo publicado por la OCDE, Schweltnus (2009) estima las fronteras de eficiencia para salud y educación mediante la técnica de DEA. La eficiencia de los sistemas de salud de los países de América Latina incluidos en el análisis se sitúa en la media de los países emergentes (México) o por encima de ella, como en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Además, estos tres últimos presentan un nivel de eficiencia que se encuentra levemente por encima del promedio de los países de la OCDE. Según estas estimaciones, al nivel actual de gasto en atención de salud, la esperanza de vida al nacer podría aumentar en 4 años en México, 3 en la Argentina y 2 en los restantes tres países de la región si los recursos se gastaran de manera más eficiente.

En un reciente estudio de la Corporación Andina de Fomento (CAF) elaborado por Álvarez Parra y St. Aubyn (2012) se estima la eficiencia del gasto público en salud y educación, especialmente en los países de América Latina, utilizando dos métodos: el de frontera estocástica y el análisis envolvente de datos. Los resultados del primero indican que los índices de eficiencia de salud (orientados a los resultados) son relativamente altos en los países latinoamericanos y caribeños (0,95 en promedio si el indicador es la esperanza de vida y 0,98 en promedio si se considera la tasa de supervivencia). Los peores resultados se dan en el caso de Trinidad y Tabago y Bolivia (Estado Plurinacional de), que se sitúan en menos del 90% de su potencial en términos de esperanza de vida y en torno al 95% de su potencial de tasa de supervivencia.

Además, a partir del análisis envolvente de datos se estima la eficiencia de insumos, que indica la cantidad que se podría ahorrar en términos de gasto para llegar a los niveles de esperanza de vida y supervivencia infantil observados. En promedio, los resultados actuales de esperanza de vida y supervivencia infantil de América Latina y el Caribe se podrían obtener con una reducción del 20% del gasto. Sin embargo, las estimaciones muestran una considerable dispersión entre los países de la región.

En un reciente estudio de Grigoli y Kapsoli (2013) publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) se estima un modelo de frontera estocástica del gasto público de salud para 80 países en desarrollo durante el período 2001-2010, en que se tienen en cuenta los factores socioeconómicos y ambientales. Al igual que en otros estudios, los resultados sugieren que la ineficiencia media es más alta en África, mientras que los países de América Latina y el Caribe y los asiáticos son relativamente más eficientes, aunque existe una variación significativa dentro

de cada región. Además se concluye que, en promedio, en los países del cuartil inferior de la muestra podría aumentar la esperanza de vida hasta casi cinco años con los niveles actuales de gasto si se eliminase completamente la ineficiencia. En cambio, con un aumento del 10% del gasto público en salud solo aumentaría la esperanza de vida dos meses. Entre los países de América Latina y el Caribe se encuentra en un extremo Barbados, donde la esperanza de vida podría incrementarse hasta 4,7 años, mientras que Haití solo avanzaría 1,2 años si el gasto se mantiene y se vuelve totalmente eficiente.

En definitiva, los resultados de los estudios analizados sugieren que, más allá de la menor disponibilidad de recursos y de las difíciles condiciones socioeconómicas de algunos países de América Latina y el Caribe, la región cuenta con cierto margen para mejorar la calidad y cantidad de los servicios de salud con los recursos que actualmente se emplean.

b) La eficiencia en educación

Además de evaluarse la eficiencia del gasto público en salud, en los estudios de Gupta y Verhoeven (2001), Jarasuriya y Woodon (2003), Herrera y Pang (2005) y Greene (2005) también se analiza la eficiencia del gasto en educación. Los resultados revelan que en el caso de los países africanos esta es menor, con un índice promedio de eficiencia de los insumos de 0,08. Los países de Asia presentan el mejor desempeño, con un índice medio de eficiencia de 0,50, mientras que en promedio los países de América Latina y el Caribe se sitúan entre los de estas regiones, con un valor de 0,30.

La urbanización y la calidad burocrática tienen un fuerte impacto positivo en la eficiencia, aunque su efecto disminuye en los valores extremos.

En el trabajo de Schwellnus (2009), para el análisis de la frontera de eficiencia del gasto en educación se utiliza como variable de resultado la puntuación sintética del informe PISA y se muestra que entre los países de menor eficiencia de gasto en educación se encuentran la Argentina y México; Chile se halla cercano al promedio, mientras que el Brasil y el Uruguay presentan un nivel de eficiencia superior a la media de los países de la OCDE y de otros países emergentes. Los resultados sugieren que la Argentina y México podrían aumentar su puntuación sintética de PISA en 90 y 74 puntos, respectivamente, si los recursos se gastaran eficientemente y el gasto en educación se mantuviese constante en el nivel actual. En Chile, el Brasil y el Uruguay la mejora de la eficiencia podría implicar incrementos de este indicador de 44, 32 y 35 puntos, respectivamente.

Álvarez Parra y St. Aubyn (2012) estiman los índices de eficiencia del gasto en educación utilizando el método de frontera estocástica (SFA) y el análisis envolvente de datos (DEA). Además, consideran dos modelos como resultados: uno que mide el acceso a la educación (mediante la tasa neta de matrícula secundaria) y otro que evalúa la calidad (a través de la nota media reflejada en el informe PISA) para el período 2006-2009. Con respecto a la dimensión de calidad de la educación, se aprecia que América Latina tiene un pobre desempeño en términos de puntuaciones de PISA, alcanzando en promedio solo el 76% del valor del país con la puntuación más alta. Además, aun teniendo en cuenta que en la región se emplean menos insumos que en los países más desarrollados y que las condiciones económicas son menos favorables, los estudiantes

de América Latina alcanzan en promedio una puntuación de entre el 88% y el 90%, lo que sugiere que existen problemas de eficiencia. El Uruguay se destaca como el país con el mejor indicador de eficiencia de calidad en la región, seguido de Chile, mientras que la Argentina, México y Panamá son los menos eficientes de la muestra de ocho países de la región.

En el caso de la eficiencia en el acceso a la educación, América Latina y el Caribe se encuentra un 20% por debajo de la frontera de eficiencia. Entre los países con mejor desempeño en la región se hallan Chile y Jamaica, que operan aproximadamente al 90% de su potencial, si se atiende al nivel de sus insumos y condiciones socioeconómicas. En el otro extremo se sitúa Guatemala, con un índice de eficiencia de tan solo el 55%.

En resumen, los análisis de frontera de las investigaciones disponibles sugieren que los países de América Latina y el Caribe están operando con notable ineficiencia en la provisión de servicios de educación, aun teniendo en cuenta las diferencias socioeconómicas. Es decir, los países de la región podrían obtener los mismos resultados con menos recursos o podrían conseguir mejores logros educativos con la misma cantidad de recursos si fuesen más eficientes.

c) La eficiencia del sector público

En la literatura existe una serie de estudios que evalúan la eficiencia de los sectores públicos en su conjunto, es decir, no solo en las áreas de educación y salud, sino también en las demás funciones que les competen.

Uno de estos estudios es el de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006), publicado por el Banco Central Europeo. En él se analiza la eficiencia del sector público de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea en comparación con otros países emergentes (entre los que se incluyen el Brasil, Chile y México) para el período 2001-2003². Estos autores construyen indicadores compuestos de desempeño del sector público a partir de variables destinadas a capturar la calidad de las funciones administrativas, los logros educativos y de salud, la distribución del ingreso, la estabilidad y el desempeño macroeconómico, y que utilizan para calcular índices de eficiencia a través del análisis envolvente de datos (DEA).

En este estudio se revela que los países con sectores públicos más austeros y proporciones de gasto público no muy lejanas al 30% del PIB tienden a ser más eficientes. En promedio, se podría utilizar un 45% menos de recursos para lograr los mismos resultados si se consiguiera una plena eficiencia. Por otra parte, los países solo están produciendo alrededor de dos tercios de lo que podrían ofrecer si estuvieran en la frontera de eficiencia. Finalmente, con un análisis econométrico se evalúa si los factores exógenos (variables no fiscales) inciden en las ineficiencias del gasto y se concluye que el ingreso per cápita, la competencia de los funcionarios públicos, los niveles de educación y la seguridad jurídica de los derechos de propiedad contribuyen a la eficiencia del gasto público.

En un estudio reciente de Afonso, Romero y Monsalve (2013) se calculan indicadores de desempeño del sector público e índices de eficiencia del gasto público mediante el análisis envolvente de datos (DEA) para una muestra de 23 países de América Latina y el Caribe en

² En un trabajo anterior, el análisis se centró en 23 países industrializados de la OCDE (véase Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2003).

el período 2001-2010³. De acuerdo con la puntuación general del indicador de eficiencia del sector público (PSE), Guatemala, Chile y el Perú encabezan el grupo, seguidos de la República Dominicana, el Ecuador y El Salvador. Los mejores resultados de eficiencia en educación los alcanzan el Ecuador, el Uruguay y la República Dominicana, mientras que en materia de salud los más eficientes son la República Dominicana, el Ecuador y Guatemala. Además, los resultados muestran que los indicadores de desempeño y eficiencia se correlacionan inversamente con el tamaño del gobierno⁴.

De acuerdo con las estimaciones de la frontera de eficiencia, los países de la muestra podrían utilizar en promedio un 40% menos de los recursos empleados para alcanzar el mismo resultado o, alternativamente, las cantidades producidas podrían incrementarse un 19% con el mismo nivel de insumos si fueran eficientes. Por último estos autores efectúan un análisis econométrico que sugiere que con una mayor transparencia, más control de la corrupción y una mejor calidad de las regulaciones y de los derechos de propiedad mejorarían los índices de eficiencia.

d) La eficiencia de los gobiernos subnacionales

En la región existen varios estudios en que se estiman fronteras de eficiencia del gasto en educación y salud a nivel de estados y municipios y se identifican los que siguen las mejores prácticas y los que presentan posibles problemas de gestión.

Uno de los países en el que se han realizado más investigaciones de este tipo es el Brasil. Por ejemplo, el estudio de Delgado y Machado (2007) sobre las escuelas públicas del estado de Minas Gerais, o el de Faria, Jazzuzzi y da Silva (2008) sobre los municipios de Río de Janeiro. En este último se estudia la relación entre el gasto per cápita en educación, cultura, salud y saneamiento y ciertos indicadores sociales. Zoghbi y otros (2011) estiman fronteras de eficiencia del gasto en educación primaria para los municipios paulistas y sus resultados revelan que con la descentralización del sistema escolar mejora el rendimiento de los estudiantes.

En un artículo de Machado Júnior, Irffi y Benegas (2011) se evalúa la eficiencia del gasto municipal per cápita en educación, salud y asistencia social de los municipios del estado de Ceará, mientras que en Silva y Almeida (2012) se mide la eficiencia de los municipios del estado de Rio Grande do Norte en el uso del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio (FUNDEF). En este artículo se constata una baja tasa de eficiencia del gasto público municipal de acuerdo con los indicadores de evaluación educativa de 2005.

La eficiencia del gasto en educación también se mide en Diniz (2012) a partir de un panel de datos de más de 3.000 municipios brasileños sobre el período 2004-2009. Los resultados revelan que, en general, las transferencias intergubernamentales condicionadas afectan negativamente la eficiencia del gasto público en educación primaria. También se destaca que la autonomía financiera de los municipios tiene un efecto positivo en la eficiencia de la educación.

En un estudio reciente, D'Abreu y Driemeyer (2013) evalúan la eficiencia del gasto público en educación de los municipios del estado brasileño de Alagoas (que es el de menor Índice de Desarrollo de la Educación Básica - IDEB) y señalan que un mayor gasto en educación no garantiza un mejor rendimiento.

³ Se sigue el procedimiento de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006) explicado anteriormente.

⁴ En la misma línea que los resultados sobre países industrializados y mercados emergentes obtenidos por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003 y 2006).

Por otra parte, en un artículo de Moreno (2008) se analiza el desempeño de la educación primaria en las entidades federativas de México y se concluye que el promedio de eficiencia relativa se sitúa entre el 57% y el 60%. También sobre este país, Ávila y Cárdenas (2012) evalúan la eficiencia técnica relativa con que las entidades federativas transforman su presupuesto en bienestar. De acuerdo con las estimaciones, los tres estados más ineficientes son también los de menor ingreso por habitante (Guerrero, Campeche y Chiapas). Asimismo, los resultados indican que la eficiencia técnica de las entidades federativas cayó en forma constante durante el período 2000-2009 y que las transferencias de recursos federales condicionados disminuyen la eficiencia del gasto.

En un estudio de Herrera y Francke (2009) sobre el Perú se analiza la eficiencia del gasto local en 1.686 municipalidades para el año 2003 y se llega a la conclusión de que podría alcanzarse la misma provisión de bienes y servicios locales con un 57,6% menos de recursos, aunque los resultados obtenidos son diversos y varían según la categoría del municipio analizado. Por otra parte, entre los principales determinantes de la ineficiencia del gasto se encuentran las transferencias de recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y por canon, sobre todo a nivel de los distritos, mientras que uno de los factores que permite una provisión más eficiente de los servicios públicos locales es la participación ciudadana.

En el caso de Colombia, desde el año 2005 el Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de la Ley 617, mide y analiza el desempeño de los municipios a través de un conjunto de indicadores que reflejan la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública territorial. En particular, el índice de eficiencia para 2011 se situó en un promedio del 59,8 (muy por debajo del valor deseable de 100 puntos) y la puntuación más baja se encontró en la calidad educativa, que apenas llegó a 29 puntos como promedio.

Por último, sobre Bolivia (Estado Plurinacional de), Ayaviri y Quispe (2010) estudian la eficiencia en la asignación de los recursos financieros a los proyectos de inversión productiva y social en los municipios. Los resultados muestran que solo entre el 16% y el 24% de los municipios son eficientes; en tanto que el promedio de eficiencia municipal en proyectos de inversión productiva se ubica entre el 56% y al 65,8% (según el modelo), en el caso de la inversión en programas y proyectos sociales se sitúan entre el 61% y el 76%. Esto significa que los municipios estarían orientando sus recursos en mayor grado a gastos administrativos (en especial a servicios de personal) y otros programas asistenciales.

En resumen, en los estudios a nivel subnacional se estiman índices de eficiencia cercanos al 60%, por lo que se podría alcanzar la misma provisión de bienes y servicios municipales con un 40% menos de recursos. Además se concluye que, en general, las transferencias condicionadas desde los niveles centrales de gobierno hacia los subnacionales disminuyen la eficiencia del gasto municipal, mientras que la autonomía financiera de los municipios tiende a producir un efecto positivo sobre la eficiencia.

e) Algunas limitaciones de los análisis de eficiencia

Finalmente, resulta importante mencionar que a la hora de analizar y comparar los estudios disponibles sobre eficiencia del gasto hay que tener en consideración algunas limitaciones. En primer lugar, las estimaciones pueden ser sensibles a la metodología escogida, ya que las mismas determinan distintas formas funcionales de la frontera de posibilidades de producción y, por lo tanto, pueden conducir a distintas conclusiones sobre las estimaciones de eficiencia y las

comparaciones entre países, de manera que en un caso un país puede ser considerado como eficiente y en el otro no.

Además, dado que la derivación de la frontera se basa en la comparación de las observaciones de insumo-producto (o gasto-resultado) de los distintos países, esta dependerá de la muestra de países que se esté considerando. Asimismo, cuando un país se encuentra en la frontera de eficiencia, no significa que no tenga nada que mejorar en cuanto a la calidad del gasto. En realidad indica que, en el conjunto de los países analizados, no hay ninguno que consiga mejores resultados para el mismo nivel de gasto o que obtenga los mismos resultados con una menor cantidad de recursos.

Por otra parte, las estimaciones y el ordenamiento de los países pueden ser sensibles al indicador de resultado utilizado, es decir, en relación con ciertos indicadores algunos países se encuentran mejor posicionados, mientras que en otros muestran un peor desempeño. Por último, si la heterogeneidad entre países no se considera adecuadamente, en las estimaciones podría estar incluyéndose erróneamente como ineficiencia y se estaría sobreestimando en algunos casos.

Más allá de estas limitaciones metodológicas, las mediciones disponibles revelan que la eficiencia media del gasto en educación y salud es de alrededor del 80%, es decir, los sistemas educativos y de salud podrían producir un 20% más gastando lo mismo u obtener los mismos niveles de servicios con un costo un 20% menor. Sin embargo, estos valores promedio ocultan diferencias entre países y regiones. Además, difieren según las distintas metodologías e indicadores utilizados en cada una de las investigaciones, como se sintetiza en el cuadro III.3.

Cuadro III.3
Resumen de los estudios recientes sobre eficiencia del gasto en educación y salud

Autor	Países/región	Período	Metodología	Indicadores de resultado o producto	Índice de eficiencia promedio o principales resultados
Gupta y Verhoeven (2001)	85 países de África, Asia, América Latina y el Caribe	1984-1995	FDH	- Salud: Esperanza de vida, mortalidad infantil y vacunación. - Educación: Matrícula primaria y secundaria y analfabetismo adulto.	Modelo con múltiples resultados (eficiencia de insumo) África Asia ALC Total Educación: 0,08 0,50 0,30 0,27 Salud: 0,08 0,31 0,30 0,18
Herrera y Pang (2005)	140 países de África, Asia, Europa, América Latina y el Caribe	1996-2002	FDH y DEA	- Salud: Esperanza de vida al nacer, ajustada por discapacidad y vacunación. - Educación: Matrícula primaria y secundaria, nivel de escolaridad y alfabetización de los jóvenes.	Modelo de un solo insumo y resultado (eficiencia de producto; promedio de 2 indicadores) Total AFR AOP ECA ALC OAN AM Salud: 0,81 0,62 0,85 0,93 0,90 0,90 0,79 Educación: 0,61 0,43 0,65 0,74 0,73 0,61 0,58 Modelo con múltiples insumos y resultados Salud: 0,93 0,81 0,91 0,97 0,94 0,98 0,96 Educación: 0,88 0,80 0,92 0,92 0,89 0,85 0,90
Schwellnus (2009)	44 países (29 de la OCDE y 15 emergentes)	2005	DEA	- Salud: Esperanza de vida al nacer. - Educación: Puntuación sintética de PISA.	Eficacia de producto: OCDE Emergentes Salud: 0,924 0,936 Educación: 0,962 0,948
Evans y otros (2000)	191 países de la OMS	1993-1997	SFA, efecto fijo	Índice de esperanza de vida ajustado por discapacidad (DALE).	Total OCDE no OCDE Salud: 0,676 0,851 0,643
Greene (2003)	191 países de la OMS	1993-1997	SFA, efectos aleatorios heterogéneos	Índice de esperanza de vida ajustado por discapacidad (DALE) y medida compuesta de la atención sanitaria (COMP). Incluye indicadores de heterogeneidad medibles.	Salud: Total OCDE no OCDE DALE 0,847 0,973 0,823 COMP 0,879 0,987 0,859

Cuadro III.3 (conclusión)

Autor	Países/región	Período	Metodología	Indicadores de resultado o producto	Índice de eficiencia promedio o principales resultados
Jarasuriya y Woodon (2002)	76 países	1990-1998	SFA, componentes de error	- Salud: Esperanza de vida. - Educación: Matrícula primaria neta.	- Grandes diferencias de eficiencia entre países y regiones. - Correlación entre eficiencia en salud y educación. - La urbanización y la calidad burocrática tienen un impacto positivo en la eficiencia.
Greene (2005)	140 países de África, Asia, Europa, América Latina y el Caribe	1996-2002	SFA, efectos fijos y aleatorios	- Salud: Esperanza de vida al nacer, ajustada por discapacidad y vacunación. - Educación: Matrícula primaria y secundaria, nivel y años de escolaridad y alfabetización de jóvenes.	EF Salud: 0,885 Educatión: 0,639 EFFD 0,822 EA 0,848
Álvarez Parra y St. Aubyn (2012)	Salud: 128 países Educatión: 54 países (PISA) y 78 países (matrícula)	2000-2009	SFA y DEA	- Salud: Esperanza de vida al nacer y tasa de supervivencia de niños menores de 5 años. - Educatión: Matrícula secundaria y puntuación sintética de PISA.	Salud: SFA ALC Esperanza vida 0,948 Supervivencia 0,982 DEA AOP ECA ALC OAN AM AS Esperanza de vida 0,854 0,729 0,793 0,877 0,903 0,721 Supervivencia 0,896 0,855 0,808 0,915 0,905 0,749 Educatión: SFA AOP ECA ALC OAN AM AS AN PISA 0,969 0,924 0,876 0,776 Matrícula 0,731 0,916 0,775 0,834 0,727 0,554 DEA PISA 0,981 0,945 0,889 0,821 0,950 Matrícula 0,776 0,967 0,812 0,877 0,799 0,687
Grigoli y Kapsoli (2013)	80 en desarrollo	2001-2010	SFA	Esperanza de vida ajustada	Total AFR ALC Europa AOP OAN Salud: 0,945 0,932 0,961 0,940 0,959 0,933
Machado (2006)	19 países de América Latina	1990-2003	FDH	Índice de desempeño del sector público (equidad distributiva, estabilidad y desempeño macroeconómico, educación, salud, calidad institucional y pobreza).	Efic. insumo Efic. resultado - Gasto total: 0,832 - 0,821 - Gasto social: 0,838 - 0,782 - Educatión: 0,757 - 0,954 - Salud: 0,690 - 0,944
Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006)	24 países emergentes (10 nuevos miembros de la Unión Europea, 3 países de América Latina y otros)	2001-2003	DEA	Índice de desempeño del sector público (funciones administrativas, logros educativos y de salud, distribución del ingreso, estabilidad y desempeño macroeconómico).	CRS: 0,422 VRS: 0,548 (eficiencia de insumo) - 0,671 (eficiencia de producto)
Afonso, Romero y Monsalve (2013)	23 países de América Latina y el Caribe	2001-2010	DEA	Índice de desempeño del sector público (funciones administrativas, logros educativos y de salud, infraestructura pública, distribución del ingreso, estabilidad y desempeño macroeconómico).	CRS: 0,54 VRS: 0,60 (eficiencia de insumo) - 0,81 (eficiencia de producto)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sanjeev Gupta y Martin Verhoeven, "The efficiency of government expenditure, experiences from Africa", *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, 2001; Santiago Herrera y Gaobo Pang, "Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach", *World Bank Policy Research, Working Paper*, N° 3645, junio de 2005; A. Afonso, L. Schuknecht y V. Tanzi, "Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets", *Working paper*, N° 581, Banco Central Europeo, 2006; Roberto Machado, "¿Gastar más o gastar mejor?: la eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana", *Serie de Estudios Económicos y Regionales*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006; C. Schwelinus, "Achieving higher performance: enhancing spending efficiency in health and education in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 732, París, OECD Publishing, 2009; António Afonso, Alma Romero y Emma Monsalve, "Public sector efficiency: evidence for Latin America", *Discussion Paper*, N° IDB-DP-279, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013; D. B. Evans y otros, "The comparative efficiency of national health systems in producing health: an analysis of 191 countries", *GPE Discussion Paper Series*, N° 29, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), 2000; Ruwan Jayasuriya y Quentin Wodon (2003), "Measuring and Explaining country efficiency in improving health and education indicators", 2003 [en línea] http://mpira.uni-muenchen.de/11183/1/MPRA_paper_11183.pdf; Greene, William, "Efficiency of public spending in developing countries: a stochastic frontier approach", *Policy Research Working Paper Series*, N° 3645, Banco Mundial, 2005; "Distinguishing between heterogeneity and inefficiency: stochastic frontier analysis of the World Health Organization's panel data on national healthcares systems", *NYU Working Paper*, N° EC-03-10, Stern School of Business, New York University, 2003 y F. Álvarez Parra y M. St. Aubyn, "Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach", Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2012.

Nota: FDH - Free Disposal Hull (libre disposición de la envolvente); DEA- Data Envelopment Analysis (análisis envolvente de datos); SFA - Stochastic Frontier Approach (método de frontera estocástico). CRS - Constant returns to scale technical efficiency (eficiencia técnica de rendimientos constantes a escala); VRS - Variable returns to scale technical efficiency (eficiencia técnica de rendimientos variables a escala); EF: Efectos fijos; EA: Efectos aleatorios; EFFD: Distance function for the four health outcomes (función de distancia para los cuatro resultados en materia de salud, comparable con el modelo DEA de múltiples productos). AFR: África; AOP: Asia Oriental y el Pacífico; ECA Europa Central y Asia; ALC: América Latina y el Caribe; OAN: Oriente Medio y África del Norte; AN: América del Norte; AM: Asia Meridional; AS: África Subsahariana.

Los estudios reflejan una notoria disparidad en cuanto a eficiencia entre los países pertenecientes a la OCDE y los países en desarrollo. No obstante, la brecha entre ambos grupos se reduce cuando los modelos incluyen, además de los ingresos per cápita, otras variables que miden la heterogeneidad de los países, como la desigualdad en la distribución del ingreso, medidas de democratización, efectividad gubernamental, ubicación geográfica y densidad de la población (véase Green, 2003).

A partir del análisis de la evidencia empírica es posible afirmar que, a pesar de la menor disponibilidad de recursos y de las condiciones socioeconómicas, América Latina y el Caribe cuenta con margen para mejorar la calidad y cantidad de los servicios de salud con los recursos actuales. Además, los países de la región estarían operando con considerable ineficiencia en educación, aun cuando se tienen en cuenta las diferencias socioeconómicas.

Por último, los análisis de eficiencia a nivel subnacional permiten identificar municipios que pueden ser tomados como referencia por los que son menos eficientes o tienen problemas de gestión, lo que a la vez muestra que hay espacio para mejorar la provisión de bienes y servicios municipales con el nivel actual de recursos. Además, con este tipo de análisis es posible detectar las causas de las ineficiencias en cada uno de los gobiernos subnacionales, para así formular acciones tendientes a fortalecer las capacidades municipales, aumentar la eficiencia del gasto y mejorar el bienestar de las comunidades locales.

B. Calidad del gasto público y reformas institucionales

De acuerdo a lo señalado en la presentación, el análisis de la calidad del gasto público requiere de una mirada amplia de las finanzas públicas, lo que implica que debe hacerse atendiendo a una triple función: su contribución a los objetivos de política económica, su eficiencia asignativa y su eficiencia y eficacia operativas. Muchas veces el énfasis se centra en la primera, cuando hay problemas de sostenibilidad fiscal, o en la tercera, cuando se observan dificultades en la provisión de bienes públicos básicos. Sin embargo, uno de los mayores cuellos de botella en los países en desarrollo tiene que ver con la capacidad de asignación y, con ello, de gobernabilidad fiscal.

En efecto, los gastos deben basarse en las prioridades del gobierno —idealmente, consensuadas con otros actores mediante procedimientos de negociación previamente establecidos— y en la efectividad de los programas públicos. El presupuesto es, por lo tanto, el instrumento por excelencia de la reasignación de recursos, de menores a mayores prioridades y de programas menos efectivos a programas más efectivos. También es necesario revisar el gasto público desde la perspectiva de la eficiencia operacional, evaluando, una vez asignados los recursos entre los distintos programas y proyectos, si estos son utilizados de manera que permitan alcanzar los mejores resultados.

La mejora de la calidad pública a mediano y largo plazo requiere, además de un refinamiento de los instrumentos de política fiscal, una consolidación de los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos que, en última instancia, son los bienes y servicios que se brindan a los usuarios y permiten cumplir los objetivos de política.

Aun cuando se han enfatizado algunas de las limitaciones en las metodologías para la medición comparativa de la eficiencia del gasto público, no es cuestionable el papel que desempeñan las capacidades institucionales. Los arreglos institucionales son determinantes en lo que se puede definir como una política de gasto, que establece los niveles, la composición y la estructura en función de los objetivos de desarrollo.

En términos generales las iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público están asociadas tanto a aspectos de política fiscal como de gestión pública. Existe consenso en que ambas dimensiones deben abordarse de manera complementaria para adoptar cualquier decisión de reforma o iniciativa de política orientada a optimizar la contribución del gasto al crecimiento, el empleo y la igualdad.

América Latina y el Caribe enfrenta un desafío estructural respecto de la calidad y eficiencia del gasto, al ser la región más desigual del mundo. Resulta evidente que el efecto potencial del gasto público se reduce considerablemente en un contexto de desigualdades de ingreso y territoriales. Por ejemplo, en el sector de la educación no es posible ampliar los niveles de eficiencia (competencias para el trabajo, habilidades y movilidad social) sin políticas complementarias en otras áreas críticas de la provisión de servicios públicos y de nivelación de diferencias. Por eso las políticas de gasto deben encaminarse a buscar resultados integrados y establecer sistemas de definición de objetivos y metas compartidas entre múltiples instancias públicas.

1. Innovaciones presupuestarias

En los últimos años los países de la región han incorporado un conjunto de innovaciones presupuestarias para avanzar hacia una mayor eficiencia y eficacia del gasto público. Entre estas figuran las reglas fiscales, los marcos de gasto de mediano plazo, los presupuestos plurianuales y el conjunto de instrumentos asociados a lo que se ha denominado presupuesto orientado a resultados.

Como parte de las reformas presupuestarias, se han aprobado leyes de administración financiera y de responsabilidad fiscal, entre otros cuerpos normativos. Estas reformas contienen en su mayoría arreglos institucionales con que se trata de vincular la información sobre los resultados de la gestión con las etapas del proceso presupuestario. Pero, más allá de la normativa, el logro de un presupuesto más informado y transparente supone una profunda reforma de prácticas y procedimientos, pues es preciso:

- Contar con mecanismos claros y simples de definición de prioridades de política pública para establecerlas explícitamente en un plan que sea referente de los objetivos estratégicos del gobierno, y en particular de los ministerios o dependencias a cargo de implementar las políticas establecidas desde la presidencia.
- Contar con sistemas de recursos humanos que garanticen la generación de incentivos para un desempeño responsable.
- Contar con sistemas de compras y contrataciones que garanticen la transparencia, confiabilidad y agilidad de las transacciones.

- Desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos vinculados a la planificación y el presupuesto.
- Compartir responsabilidades entre organismos gubernamentales cuando los objetivos son transversales.

La calidad del gasto público dependerá de la capacidad de integrar este conjunto de instrumentos, en la medida en que cada uno de estos tiene un papel que desempeñar, ya sea en la definición de prioridades de gasto o en la determinación de los niveles adecuados para el logro de la eficiencia y eficacia deseadas.

Especial importancia tienen los instrumentos directamente relacionados con la priorización del gasto y su vínculo con el presupuesto (como expresión financiera de las prioridades expresadas en los planes gubernamentales), así como la función de los sistemas de monitoreo y evaluación de resultados asociados al presupuesto. Es importante construir indicadores relevantes para el monitoreo, la evaluación y la retroalimentación de las políticas públicas vinculadas a las prioridades de desarrollo de los países.

Las iniciativas de incorporación de información de desempeño forman parte de las reformas recientes en el proceso presupuestario. Estas modificaciones han tenido objetivos plurales en algunos casos, como garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, hacer más eficiente la asignación del gasto público y mejorar la transparencia de la utilización de los recursos.

Desde esta perspectiva un presupuesto informado por desempeño (PID) se define como “la utilización de la información de desempeño por cada uno de los actores clave del proceso presupuestario”. El principal objetivo del PID es mejorar la calidad del gasto público a través de una asignación de recursos coherente con los objetivos de política, lo que permite una mayor eficiencia en el uso de esos recursos. Un objetivo intermedio del PID es poner la información sobre desempeño a disposición de los encargados de la toma de decisiones, posibilitando así la conexión entre la planificación y la acción directiva. Esto permite fundamentar de mejor manera las decisiones sobre medidas de desempeño y otras fuentes de información. Los datos de desempeño en el proceso de presupuestación deberían ser generados por sistemas de información fidedignos que apoyen las cuatro fases del presupuesto: formulación, aprobación, ejecución y evaluación-auditoría.

En términos generales las modalidades de relación que se dan entre el presupuesto y los resultados son las que se representan en el cuadro III.4.

En los países de la región el uso de información de desempeño, cuando es relevante, responde a una finalidad específica (ad hoc) e informativa, pues se llevan a cabo acciones relativamente aisladas de evaluación de programas, con un grado relativamente escaso de cobertura dentro de la administración pública, y se amplían los indicadores de desempeño incorporados en los documentos presupuestarios. Con frecuencia, esos indicadores no son verificables y están asociados a metas desvinculadas de una estimación realista de los costos asociados.

Cuadro III.4
Tipos de presupuesto basado en resultados

Nivel de institucionalización del uso de información de desempeño	Mecanismo de asignación de recursos	
	De toma de decisiones	Informativo
i) Institucionalizado	Relación “mecánica” entre indicadores de desempeño y asignaciones presupuestarias	Decisiones en asignaciones presupuestarias sobre la base de indicadores de desempeño, pero no en forma directa ni exclusiva
ii) Ad hoc	Desarrollo de acciones puntuales (evaluaciones de impacto) para programas o actividades determinados	Presentación de información de desempeño como apoyo para las asignaciones presupuestarias

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mención aparte merecen los esfuerzos por incorporar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en el presupuesto público, iniciadas recientemente en varios países de la región (véase Shack, 2014). Los resultados del estudio para el Perú y El Salvador muestran las complejidades y limitaciones de cualquier proceso de cuantificación del gasto público ambiental cuando las estructuras presupuestarias no tienen los clasificadores adecuados.

Un sistema de clasificadores presupuestarios no solo debe servir para consolidar los datos que permitan la elaboración de estadísticas y del sistema de cuentas nacionales, sino que además tiene que aportar información relevante para el proceso de toma de decisiones de alto nivel del poder ejecutivo (particularmente), por lo que debe ser dinámico y flexible, teniendo en cuenta que las prioridades de la agenda pública van cambiando con el tiempo. Hace un decenio el cambio climático no se encontraba entre las prioridades de la agenda pública y, por lo tanto, no se requería información presupuestaria al respecto.

Así pues, es indispensable que las estructuras presupuestarias se modifiquen progresivamente (en el marco de un programa de trabajo que haga viable el cambio a mediano plazo, dadas sus implicaciones desde el punto de vista computacional, operativo, de capacitación y cultural entre los funcionarios de presupuesto y planificación). La creación de un nuevo clasificador propio sí requiere de una modificación sustancial en los sistemas computacionales de transacciones que manejan los organismos de hacienda y, por ende, debe formar parte de un proceso más complejo y, a mediano plazo, de un cambio (y optimización) de los sistemas de administración financiera.

Los esfuerzos que se están realizando en ese sentido casi en todos los países de la región indican que el escenario es propicio para insistir en la imperiosa necesidad de contar con un clasificador de gasto público ambiental.

2. Sistemas de monitoreo y evaluación de resultados

La planificación estratégica o la capacidad de definir prioridades y estrategias gubernamentales no es un problema técnico, sino netamente político. En el análisis de los vínculos entre la medición del gasto público y la elaboración del presupuesto es clave diseñar y mantener un sistema de evaluación que proporcione la información necesaria acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de (futuras) políticas con el fin de poder priorizar los gastos públicos en la elaboración del presupuesto. De ahí la importancia de considerar que los objetivos que se definen en los planes y que establecen esas prioridades puedan articularse con el ciclo presupuestario mediante un mecanismo ágil, claro y transparente.

La mayoría de los planes y estrategias de desarrollo de ámbito nacional incluyen mecanismos de seguimiento y monitoreo de metas. Una de las características de estos planes es que en ellos se intenta vincular la información sobre las metas con el presupuesto anual. Para lograrlo es necesario que se cumplan algunos prerrequisitos: objetivos estratégicos gubernamentales claramente definidos y medibles, asignación de responsabilidades institucionales para el cumplimiento de esos objetivos, una perspectiva presupuestaria plurianual para el financiamiento de las prioridades establecidas, y el establecimiento de programas presupuestarios con la identificación de una cadena de valor público que pueda expresarse en resultados, productos y procesos. Asimismo, es preciso incorporar en alguna fase de la toma de decisiones de planificación, programación y presupuesto un conjunto de indicadores de distinto tipo, como resultados finales, resultados intermedios, productos y procesos.

En la mayoría de los países el dispositivo de seguimiento de las metas relacionadas con el plan del gobierno radica en una esfera netamente presidencial, como un mecanismo diferenciado del de monitoreo de las metas vinculadas al presupuesto. En la mayoría de los casos se observa que existen diferentes sistemas para distintos propósitos, lo que tiende a dificultar el proceso de seguimiento.

A pesar del protagonismo y la relevancia de los planes y estrategias nacionales de desarrollo durante los últimos años, ha habido fuertes críticas acerca del papel que desempeñan estos instrumentos en el diseño e implementación de las prioridades estratégicas gubernamentales. En la mayoría de los estudios se observa que, con escasas excepciones, los planes nacionales de desarrollo, si bien constituyen un marco de referencia, distan mucho de ser una herramienta articuladora de prioridades de política y no prevén un financiamiento con una perspectiva de mediano y largo plazo. Son pocos los gobiernos de la región que han podido articular una visión de largo plazo o de retomar acuerdos previos, pues muchas veces los planes nacionales son la expresión de los programas de campaña del Presidente elegido.

Sin embargo, es importante reconocer el esfuerzo técnico realizado por visibilizar compromisos con metas concretas de desarrollo y bienestar, relacionadas con la disminución de la pobreza y las políticas sectoriales de salud, educación, vivienda y servicios básicos. Los instrumentos de monitoreo y evaluación presentes en la mayoría de los países han permitido avanzar en la generación de información relevante sobre programas públicos (véase Armijo, 2014). Con respecto al seguimiento de las metas de desarrollo nacional se observan avances en la creación de sistemas de monitoreo de programas sociales en varios países. Estos programas se caracterizan por un alto grado de visibilidad, forman parte de las agendas de gobierno y, en términos generales, han contribuido a mejorar los índices de pobreza y extrema pobreza en los últimos años.

Los escasos estudios de evaluación de estos instrumentos siguen apuntando a las dificultades de crear un círculo virtuoso entre la planificación para el desarrollo, su presupuestación y la posterior evaluación de políticas y programas, especialmente debido a una institucionalidad aun débil y a un escaso desarrollo del servicio civil, que no permite establecer una cadena de responsabilización por los resultados comprometidos.

Como señala Peters (2005) “La rendición de cuentas, al menos en su sentido *ex post*, depende de la capacidad del público de identificar quién es responsable por algunas fallas en

un programa”. Un requisito fundamental para que se implementen las prioridades de política de manera eficaz implica alcanzar altos niveles de coordinación intergubernamental entre los diferentes ministerios responsables del cumplimiento de los objetivos de desarrollo presentes en los planes. Lamentablemente, tal como se conciben en la región, los planes sectoriales donde se expresan las políticas de desarrollo no cuentan con arreglos institucionales suficientemente sólidos para generar incentivos que faciliten una implementación y ejecución eficaces.

Para superar estos obstáculos se necesita un presupuesto menos incremental y más estratégico, ligado a algún mecanismo de definición de objetivos y prioridades. La presupuestación plurianual puede ser una respuesta fiscal amplia para los problemas señalados, dado que facilita la integración entre los procesos de formulación de políticas, la planificación y el presupuesto.

Lo que se observa en la mayoría de los países es un conjunto de funciones y programas a distintos niveles de gobierno que no están claramente financiados, con objetivos demasiados ambiciosos, alejados de la realidad fiscal del país y de su financiamiento a mediano plazo. Es preciso desarrollar un concepto de evaluación de carácter más transversal que permita conocer la eficacia de las políticas y que puedan utilizarlo los actores relevantes en la toma de decisiones al más alto nivel de gobierno.

C. Hacia una mayor transparencia del gasto público

No cabe duda de que las mejoras necesarias en la calidad de las políticas de gasto público pasan por una mayor transparencia. En el ámbito fiscal este atributo facilita la obtención de información clara y precisa sobre la actuación pública, lo que aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública. Es una característica que expone la información de las instituciones públicas al escrutinio público mediante sistemas de difusión, y por tanto, permite un mejor control social sobre las acciones de un gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendición de cuentas a través de la simple publicación de información para que los interesados puedan revisarla y analizarla, sino que es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Almeida, 2014). La transparencia y la rendición de cuentas son complementarias. Generalmente, la primera antecede y facilita la segunda; pero se dan muchos casos en que existe transparencia “formal” sin rendición de cuentas, o rendición de cuentas sin la debida transparencia.

Por transparencia fiscal se entiende el acceso del público a información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno, pero también sobre los posibles riesgos para las perspectivas fiscales que permitan la adopción de medidas de política oportunas⁵. En este sentido, la información que se presenta sobre la actividad fiscal y los objetivos del gobierno debe ser completa, de modo que facilite el análisis de las políticas públicas y promueva la rendición de cuentas.

Una de las principales vías para poner la información fiscal a disposición del público de manera oportuna y uniforme es Internet, cuyo acceso es fácil y asequible. Este método puede

⁵ Véase FMI (2007), pág. 8.

complementarse con métodos tradicionales de divulgación, como la publicación impresa y la declaración directa a los medios de comunicación. La información que se publica debe ser fiable, pertinente y fácil de entender. Es preciso comprometerse a divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas, para lo cual hay que dar a conocer con anticipación los calendarios de publicación de datos. Adicionalmente, se tienen que divulgar los documentos sobre metodología y las fuentes usadas para preparar las estadísticas.

Los principales actores en los procesos de transparencia y rendición de cuentas son los ministerios encargados de las finanzas públicas (ministerio de hacienda, ministerio de economía y finanzas y ministerio de finanzas públicas), el poder legislativo (congreso o asamblea), las entidades fiscalizadoras superiores (contraloría, tribunales de cuentas) y la sociedad civil. A nivel mundial existe una serie de iniciativas (examinadas con detalle en Almeida, 2014) para medir o evaluar la transparencia fiscal:

- Gasto público y rendición de cuentas (Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA)
- Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Initiative) (2005)
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) (2001)
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)
- Código de Transparencia Fiscal del FMI (2007)
- Prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (2001)
- Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) (2011)
- Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés)
- Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional (2011)

Se han desarrollado iniciativas sobre temáticas específicas, como la cooperación internacional y la industria extractiva, que profundizan únicamente en un ámbito, abordando marginalmente otros aspectos de la rendición de cuentas y la transparencia fiscal.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han puesto en marcha iniciativas en paralelo a esos esfuerzos multisectoriales. Por ejemplo, Publish What You Pay (Publica lo que pagas); Publish What You Fund (Publica lo que financias), y el Movimiento Global por la Transparencia de los Presupuestos Públicos y Rendición de Cuentas y Participación (BTAP)⁶, que se centran en la transparencia de los ingresos provenientes de la industria extractiva y de la ayuda externa, principalmente. Finalmente, los donantes y las instituciones de desarrollo, tales como el Banco Mundial, la Comisión Europea y las agencias de ayuda bilateral (como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) han implementado políticas que requieren que los gobiernos receptores amplíen la visibilidad de sus procesos presupuestarios para optar a cierto tipo de asistencia.

⁶ Compromiso establecido en la Declaración de Principios de la Asamblea Global de Organizaciones de la Sociedad Civil celebrada en Dar es Salaam, Tanzania, en noviembre de 2011. Véase [en línea] <http://www.opengovpartnership.org> para obtener más información.

En el cuadro III.5 se ilustran las características de las iniciativas mencionadas. Se desprenden las siguientes observaciones:

- Las iniciativas examinan desde un enfoque técnico las diferentes etapas del ciclo presupuestario del gobierno central.
- La duración de estas evaluaciones es de alrededor de un año, lo que implica que las autoridades deben dedicar tiempo y recursos para cooperar en las iniciativas.
- Las iniciativas concentran su evaluación en el gobierno central y no en el resto del sector público, como los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, las entidades de la seguridad social o las instituciones financieras públicas.
- La mayoría de las iniciativas emergen de organismos no gubernamentales (ONG) de la sociedad civil y son impulsadas o patrocinadas por organismos multilaterales internacionales (FMI, OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y por países que participan en la cooperación internacional.
- En la mayoría de los casos, para la ejecución de las iniciativas no se requiere la solicitud del gobierno que va a ser evaluado, aunque sí se propicia que participe en las entrevistas y sea la fuente primaria de información. En estos casos, las recomendaciones no generan compromisos de cumplimiento por parte de las autoridades fiscales.
- Cuando la iniciativa parte de una solicitud del gobierno, las recomendaciones tienen por lo general carácter vinculante y requieren un compromiso expreso de cumplimiento, con excepción de la de PEFA.
- Las fuentes de información se basan en las percepciones de los entrevistados, en el análisis de la normativa vigente y en información verificable a través de vínculos a páginas web o de documentos oficiales.

En todas las iniciativas se trata de propiciar un diálogo sobre los resultados de las evaluaciones con actores del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, a fin de generar confianza entre los participantes y facilitar la construcción de un pacto fiscal en el mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos este diálogo es solo entre ONG, con poca participación del gobierno o de los encargados de la toma de decisiones. Además los documentos se caracterizan por una alta complejidad, lo que dificulta que la sociedad civil pueda ejercer un verdadero control social de los recursos públicos.

Como se ha enfatizado en CEPAL (2010, 2012b), los pactos fiscales y sociales son instrumentos idóneos para avanzar en un proceso de cambio estructural para la igualdad. En tal sentido, la credibilidad de los gobiernos tiene que consolidarse en la región. Mediante iniciativas decididas para mejorar la calidad del gasto público y la transparencia en las decisiones de política fiscal se podrá avanzar hacia una nueva arquitectura estatal, coherente con los objetivos de desarrollo sostenible e inclusivo.

Cuadro III.5
Iniciativas de medición de la transparencia fiscal

Iniciativa	Temáticas que cubre	Cobertura	Creada por:	Patrocinada por:	Solicitada por el gobierno	Se elabora sobre la base de:	El gobierno revisa y observa el informe	Las conclusiones y recomendaciones son vinculantes para el gobierno	Sirve como base para el diálogo entre:
PEFA	<ul style="list-style-type: none"> Credibilidad del presupuesto Universalidad y transparencia Presupuestación basada en políticas Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria Contabilidad, registro e información Escrutinio y auditoría externos Prácticas de los donantes 	Gobierno central	CAD/OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Banco Mundial FMI Comisión Europea Reino Unido Francia Noruega y Suiza 	Sí	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a expertos En conjunto con las autoridades Revisión documental 	Sí	No	Gobierno y donantes Gobierno y sociedad civil
Open Budget Initiative - OBI	Contenidos y publicación de: <ul style="list-style-type: none"> Documento preliminar Propuesta de presupuesto del ejecutivo Presupuesto ciudadano Presupuesto aprobado Informes entregados durante el año Revisión de mitad de año Informe de final de año Informe de auditoría 	Gobierno central	Center on Budget and Policy Priorities	<ul style="list-style-type: none"> n. d. Ford Foundation Open Society Institute William and Flora Hewlett Foundation UKaid – (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) 	No	<ul style="list-style-type: none"> Opiniones de expertos Base documental Entrevistas a la sociedad civil 	Sí	No	Organizaciones de la sociedad civil
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> Participación ciudadana en el presupuesto Atribuciones y participación del legislativo Criterios macroeconómicos Ciclo presupuestario Evaluación de la contraloría interna Rendición de cuentas Deuda Calidad de la información Oportunidad de la información Ley de transparencia 				No	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas a expertos: ONG, sociedad civil, legisladores, comisión de presupuesto, académicos Análisis del marco legal Análisis documental 	No	No	Organizaciones de la sociedad civil
Transparencia de las industrias extractivas (EITI)	Transparencia y rendición de cuentas de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales (petróleo, gas y minería)	Sector industrias extractivas	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Empresas Sociedad civil Países Organismos internacionales multilaterales y bilaterales 	Sí	<ul style="list-style-type: none"> Participación de sociedad civil, gobierno y empresas extractivas 	Sí	Sí	Organizaciones de la sociedad civil, gobierno y empresas extractivas
Código de Transparencia Fiscal del FMI	<ul style="list-style-type: none"> Claridad funciones y responsabilidades del proceso presupuestario, Procesos presupuestarios transparentes Acceso del público a la información Garantías de integridad de la información 	Gobierno Central	FMI	FMI	Sí	<ul style="list-style-type: none"> Revisión documental Misión del FMI Entrevista a autoridades gubernamentales 	Sí	Sí	FMI y autoridades fiscales
Las prácticas óptimas de la OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Principales informes presupuestarios Contenidos de los informes Calidad, integridad, control de los informes 	Gobierno central	OCDE	G8	No	No es aplicable	No es aplicable	No es aplicable	No es aplicable
Alianza para el Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> Publicación oportuna de documentos presupuestarios Acceso a la información Declaraciones patrimoniales autoridades Participación ciudadana 	Gobierno central	Iniciativa multilateral de países	Gobiernos y fundaciones privadas	Sí	Un grupo independiente de expertos se encargará de supervisar los criterios	Sí	Sí	Esta iniciativa reúne a los gobiernos, la sociedad civil y la industria para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana y luchar contra la corrupción

Cuadro III.5 (conclusión)

Iniciativa	Temáticas que cubre	Cobertura	Creada por:	Patrocinada por:	Solicitada por el gobierno	Se elabora sobre la base de:	El gobierno revisa y observa el informe	Las conclusiones y recomendaciones son vinculantes para el gobierno	Sirve como base para el diálogo entre:
Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal (GIFT)	Promover e institucionalizar normas a nivel mundial y mejoras continuas y significativas respecto de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal	Gobierno central	Contraloría del Brasil, Banco Mundial, International Budget Partnership (IBP), FMI, OCDE	IBP, gobiernos promotores, donantes, instituciones financieras internacionales, asociaciones y sociedad civil	No es aplicable	No es aplicable	No es aplicable	No es aplicable	Dentro del marco normativo promueve el diálogo entre los principales actores
Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Dónde, cuándo, cómo y en qué se gasta la ayuda • Información oportuna, comparable y confiable • Acuerdos de ayuda y condicionalidades • Préstamos concesionales • Evaluación de resultados • Mecanismos de seguimiento • Clasificaciones coherentes con sistemas presupuestarios locales • Acceso a información 	Ayuda internacional	Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, reunido en Accra	Organismos multilaterales e internacionales (BID, FIDA, PNUD, OIT, CE, entre otros) Países donantes (Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, entre otros)	Sí	Información documental Entrevistas a expertos	No es aplicable	No es aplicable	Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y donantes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las iniciativas analizadas.

Bibliografía

- Afonso, António, Alma Romero y Emma Monsalve (2013), “Public sector efficiency: evidence for Latin America”, *Discussion Paper*, N° IDB-DP-279, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2006), “Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets”, *Working paper*, N° 581, Banco Central Europeo.
- (2003), “Public sector efficiency: an international comparison”, *Working paper* 242, Banco Central Europeo.
- Almeida, María Dolores (2014), “Experiencias internacionales en transparencia fiscal”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Álvarez Parra, F. y M. St. Aubyn (2012), “Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach”, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Amarante, Verónica y otros (2012), “Distributive impacts of alternative tax structures: the case of Uruguay”, *Fiscal Inclusive Development: Microsimulation Models for Latin America*, Carlos M. Urzúa (ed.), México, D.F., Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Arze del Granado, J. y D. Coady (2010), “The unequal benefits of fuel subsidies: a review of evidence for developing countries”, *IMF Working Papers*, N° 10/202, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Armijo, Mariana (2014), “Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ávila, J.A. y O.J. Cárdenas (2012), “El impacto de las transferencias condicionadas en la eficiencia técnica de las entidades federativas”, *Revista Finanzas Públicas*, año 4, N° 8, México D.F., Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Ayaviri Nina, Dante y Gabith Quispe Fernández (2011a), “Eficiencia y fortalecimiento organizacional: un análisis de los municipios metropolitanos de Bolivia”, documento presentado en el tercer Congreso Internacional de “Fortalecimiento institucional y desarrollo: un reto ineludible para los actores de la cooperación”, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).
- (2011b), “La medición de la eficiencia asignativa en la gestión de los gobiernos municipales de Bolivia. Caso: municipios de Potosí”, *Revista Perspectivas*, N° 28, Universidad Católica Boliviana San Pablo.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROSociAL.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2006), “La equidad fiscal en los países andinos”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROSociAL.
- Blackman, A., R. Osakwe y F. Alpizar (2009), *Fuel Tax Incidence in Developing Countries. The Case of Costa Rica* (RFF DP 09-37), Washington, D.C., Resources for the Future, octubre.
- Brueckner, J. (2003), “Transport subsidies, system choice, and urban sprawl”, *CESifo Working Paper Series*, N° 1090, CESifo Group Munich.
- Bucheli, Marisa y otros (2013), “Social spending, taxes, and income redistribution in Uruguay”, *CEQ Working Paper*, N° 10.

- Cárcamo-Díaz, R. (2012), “Reducción de los subsidios al combustible: el caso del ‘segundo mejor’”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Castelletti, Bárbara (2013), “How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico”, *OECD Development Centre, Working Paper*, N° 318, París, OECD Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- ____ (2013b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.13.II.G.3.
- ____ (2013c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013. Documento informativo*, Santiago de Chile.
- ____ (2013d), “Panorama Social de América Latina 2013. Documento informativo”, Santiago de Chile.
- ____ (2012a), *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2541-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.14.
- ____ (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile.
- ____ (1998), “El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos. Síntesis”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.2024/E), Santiago de Chile, abril.
- CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria) (2012), “La recaudación fiscal por enajenación de gasolinas y diesel en México”, México, D.F, julio [en línea] <http://ciep.800voluntarios.com/entrada-investigacion/la-recaudacion-fiscal-por-enajenacion-de-gasolinas-y-diesel-en-mexico/>.
- Coady, D. y otros (2010), “Petroleum product subsidies: costly, inequitable, and rising”, *IMF Position Note*, N° SPN/10/05, febrero.
- Comisión Europea (2008), “Public finances in EMU-2008”, *European Economy, Reports and Studies*, N° 3, Bruselas.
- Cornia, Giovanni Andrea (2013), “Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990–2010”, *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, G. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- D’ Abreu, E. y M. Driemeyer (2013), “Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do Estado de Alagoas”, documento presentado en el décimo Congreso de Iniciación Científica en Contabilidad, Universidad de São Paulo, 25 y 26 de julio.
- Delgado, V.M.S. y A.F. Machado (2007), “Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 37, N° 3, Brasília.
- Diniz, Josedilton Alves (2012), “Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros”, Tesis para optar al grado de doctorado, São Paulo, Facultad de Economía, Administración y Contabilidad, Universidad de São Paulo.
- Evans, D.B. y otros (2000), “The comparative efficiency of national health systems in producing health: an analysis of 191 countries”, *GPE Discussion Paper Series*, N° 29, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Faria, F.P., P.M. Jannuzzi y S.J. da Silva (2008), “Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro”, *Revista de Administração Pública*, vol. 1, N° 42, Rio de Janeiro.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007), *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, D.C.
- ____ (2002), *World Economic Outlook: Public Debt in Emerging Markets*, septiembre.
- Fullerton, D., A. Leicester y S. Smith (2008), “Environmental taxes”, *NBER Working Paper*, N° 14197, Cambridge, julio.
- Gómez Sabaini, J.C., M. Harriague y D. Rossignolo (2011), “Argentina. La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso”, *serie de Estudios sobre Equidad Fiscal en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROsociAL.
- Gómez-Sabaini, J.C., J. Santieri y D. Rossignolo (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso Argentino”, *serie Gestión Pública*, N° 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Dalmiro Morán (2013), “Política tributaria y protección del medio ambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina”, *serie Macroeconomía para el Desarrollo*, N° 141 (LC/L.3732), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2012), “Superando el “síndrome del casillero vacío”. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 108 (LC/G.2549-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goulder, L.H. (1995), “Environmental taxation and the double dividend: a reader’s guide”, *International Tax and Public Finance*, vol. 2, N° 2, agosto.
- Goulder, L.H. y I.W.H. Parry (2008), “Instrument choice in environmental policy”, *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 2, N° 2.
- Greene, William (2005), “Efficiency of public spending in developing countries: a stochastic frontier approach”, *Policy Research Working Paper Series*, N° 3645, Banco Mundial.
- ____ (2003), “Distinguishing between heterogeneity and inefficiency: stochastic frontier analysis of the World Health Organization’s panel data on national healthcares systems”, *NYU Working Paper*, N° EC-03-10, Stern School of Business, New York University.
- Grigoli, Francesco y Javier Kapsoli (2013), “Waste not, want not: the efficiency of health expenditure in emerging and developing economies”, *IMF Working Paper*, N°13/187, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Gupta, Sanjeev y Martin Verhoeven (2001), “The efficiency of government expenditure, experiences from Africa”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 23.
- Herrera, Santiago y Gaobo Pang (2005), “Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach”, *World Bank Policy Research, Working Paper*, N° 3645, junio.
- Herrera, Pedro y Pedro Francke (2009), “Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes”, *Economía*, vol. 32, N° 63, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Higgins, Sean y Claudiney Pereira (2013), “The effects of Brazil’s high taxation and social spending on the distribution of household income”, *CEQ Working Paper*, N° 7.
- Higgins, Sean y otros, “Social spending, taxes and income redistribution in Paraguay”, *CEQ Working Paper*, N° 11, 2011
- Hoeller, P. y otros (2012), “Less income inequality and more growth. Are they compatible? Part 1. Mapping income inequality across the OECD”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 924, París, OECD Publishing.
- Hurtado, C., N. Lustig y M. Meléndez (2013), “Gasto social, impuestos y redistribución del ingreso en Colombia”, *Commitment to Equity Assessment (CEQ)*, Bogotá, marzo, inédito.
- Jaramillo, Miguel (2013), “The incidence of social spending and taxes in Peru”, *CEQ Working Paper*, N° 9.

- Jayasuriya, Ruwan y Quentin Wodon (2003), “Measuring and Explaining country efficiency in improving health and education indicators” [en línea] http://mpr.ub.uni-muenchen.de/11183/1/MPRA_paper_11183.pdf.
- Jorratt, Michel (2011), “Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 113 (LC/L.3347), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2010), “Equidad fiscal en Chile. Un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social”, *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROsociAL.
- Joumard, I., M. Pisu y D. Bloch (2012), “Tackling income inequality: the role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, París.
- Lustig, Nora, Carola Pessino y John Scott (2013), “The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview”, *CEQ Working Paper*, N° 13.
- Lustig, Nora y Sean Higgins (2013), “Commitment to Equity Assessment (CEQ): estimating the incidence of social spending, subsidies and taxes”, *Handbook, CEQ Working Paper*, N° 1.
- Machado, Roberto (2006), “¿Gastar más o gastar mejor?: la eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana”, *Serie de Estudios Económicos y Regionales*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Machado Junior, S.P., G. Irffi y M. Benegas (2011), “Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses”, *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, vol. 1, N° 36, Brasília.
- Martner, Ricardo, Ivonne González y Andrea Podestá (2013), “Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 138 (LC/L.3716), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moreno-Dodson, B. (2012), *Is Fiscal Policy the Answer? A Development Country Perspective*, Banco Mundial.
- Moreno, Luis Ramón (2008), “Evaluación de la eficiencia del gasto gubernamental en México: el caso de la educación primaria”, *Región y sociedad*, vol.20, N° 41.
- Nogueira, José y otros (2012), “A Brazilian tax-benefit microsimulation model”, *Fiscal Inclusive Development: Microsimulation Models for Latin America*, Carlos M. Urzúa (ed.), México, D.F., Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Oates, W. (2002), *A Reconsideration in Environmental Federalism*, Departamento de Economía, Universidad de Maryland.
- ____ (1995a), “Green taxes: can we protect the environment and improve the tax system at the same time?”, *Southern Economic Journal*, vol. 61, N° 4, abril.
- ____ (1995b), “A reconsideration of environmental federalism”, *Discussion Paper*, N° dp-01-54, Washington, D.C., Resources for the Future.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París, OECD Publishing.

- ____ (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, París, OCDE Publishing.
- Oliveros, L. y D. Sifontes (2012), “Realidades del subsidio a la gasolina. más que barata, regalada”, *SIC*, N° 744, mayo.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Estadísticas sanitarias mundiales, 2010*, Ginebra.
- Parry, I. y K. Small (2005), “Does Britain or the United States have the right gasoline tax?”, *American Economic Review*, vol. 95, septiembre.
- Parry, I., M. Walls y W. Harrington (2007), “Automobile externalities and policies”, *Journal of Economic Literature*, vol. 45, N° 2, American Economic Association, junio.
- Paz Arauco, Verónica y otros (2013), “Explaining low redistributive impact in Bolivia”, *CEQ Working Paper*, N° 6.
- Peters, Guy (2005), *Institutional Theory In Political Science. The ‘New Institutionalism’*, Londres, Continuum.
- Podestá, A. (2014), “Incidencia de la política fiscal en los países de América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Quadri de la Torre, G. (2011), “Subsidios vs. medio ambiente en México: el absurdo y las oportunidades”, *Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, Cuaderno de debate, N° 7, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), julio.
- Roca, J. (2010), “Equidad fiscal en Uruguay”, *Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROsociAL.
- Santiere, J.J., J.C. Gómez Sabaíni y D. Rossignolo (2000), “Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997”, Banco Mundial [en línea] <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/documento.pdf>.
- Schwellnus, C. (2009), “Achieving higher performance: enhancing spending efficiency in health and education in Mexico”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 732, París, OECD Publishing.
- Scott, John (2013), “Redistributive impact and efficiency of Mexico’s fiscal system”, *CEQ Working Paper*, N° 8.
- ____ (2011), “¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?”, *Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, Cuaderno de debate, N° 12, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), noviembre.
- Shack (2014), “Gasto público ambiental. Los casos de Perú y El Salvador”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México) (2010), “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2008”, México, D.F.
- Shobe, W. y D. Burtraw (2012), “Rethinking environmental federalism in a warming world”, *Working Paper*, N° 12-01, Center for Economic and Policy Studies, University of Virginia.
- Silva, J.L.M. y J.C.L. Almeida (2012), “Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte”, *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, vol. 2, N° 39, Brasília.

- Vogel, D. y otros (2010), *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, Harvard Business School, febrero.
- Vollebergh, H. (2012), *Environmental taxes and Green Growth*, La Haya, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- West, S. y R. Williams (2007), “Optimal taxation and cross-price effects on labor supply: estimates of the optimal gas tax”, *Journal of Public Economics*, vol. 91, N° 3-4.
- Yacolca Estares, Daniel (2013), *Reforma fiscal verde para Sudamérica*, Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)/Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Zoghbi, A.C. y otros (2011), “Análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas”, *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 36, Brasília.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org