

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016

Las finanzas públicas ante el
desafío de conciliar austeridad
con crecimiento e igualdad



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016

Las finanzas públicas ante el
desafío de conciliar austeridad
con crecimiento e igualdad



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman
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). La coordinación del informe estuvo a cargo de Daniel Titelman y Ricardo Martner, Director y Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División, respectivamente.

Participaron en la redacción del informe Ivonne González, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Ricardo Martner y Andrea Podestá. La sección sobre el Caribe fue preparada por Dillon Alleyne, Sheldon Mclean y Michael Hendrikson, de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe. En el capítulo III se utilizaron insumos preparados por Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) colaboró con el financiamiento de esta publicación.

Índice

Prólogo	5
I. Un panorama de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe	9
A. Aumentan las tensiones fiscales	9
B. Los indicadores de vulnerabilidad fiscal muestran situaciones heterogéneas	13
C. La deuda pública subnacional se mantiene estable, aunque con diferencias significativas	16
D. Se ha reducido el gasto público, especialmente de capital	18
E. Para contribuir al crecimiento, es preciso aplicar reglas fiscales “de segunda generación”	23
F. La política fiscal en tiempos difíciles: una perspectiva desde el Caribe.....	26
Bibliografía	35
II. Evaluación de las reformas tributarias recientes	37
A. Los ingresos fiscales registraron un deterioro en 2015	37
B. Principales medidas y reformas tributarias aprobadas durante 2015	39
C. A pesar de las reformas, la carga tributaria se mantiene por debajo del nivel de desarrollo en la región	44
D. Los países que han implementado reformas han podido incrementar la recaudación de los impuestos directos	46
E. Las tasas medias efectivas del impuesto sobre la renta pagado por el decil más rico se mantienen muy bajas	54
F. Persiste la insuficiencia crónica de la imposición patrimonial.....	58
G. A nivel subnacional, los ingresos se mantienen por debajo de su potencial.....	59
Bibliografía	63
III. Apuntar al corazón del problema: la evasión tributaria	65
A. Introducción.....	65
B. La evidencia disponible muestra que los avances en la lucha contra la evasión se han detenido	67
C. Reflexiones finales	84
Bibliografía	86

Prólogo

Durante 2015, las cuentas fiscales de América Latina registraron, en promedio, un leve deterioro, de modo que se alcanzó un déficit fiscal del 3,0% del PIB y un nivel de deuda pública bruta del 34,7% del PIB. De los 19 países considerados, en 11 se incrementaron simultáneamente el déficit fiscal y la deuda pública como proporción del PIB. La región comenzó a acumular deuda pública, sobre todo interna, después de la crisis financiera internacional de 2008, como respuesta a crecientes necesidades de financiamiento frente a un escenario de desaceleración.

En varios países de la región los efectos sobre las finanzas públicas de la desaceleración del crecimiento y del deterioro de los términos de intercambio han sido muy significativos y han dado lugar a ajustes fiscales de magnitud, pues el espacio fiscal disponible ha mermado. En algunos países se observa un diferencial muy elevado entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés pagada por la deuda pública, lo que es indicativo de un efecto de “bola de nieve” que puede arrastrar la deuda pública en una espiral ascendente, de no cambiar las condiciones macroeconómicas.

Se vislumbra un futuro heterogéneo en la región, pues para la mayoría de los países de América del Sur la incertidumbre derivada de la desaceleración de China y de otras economías emergentes se mantendrá durante 2016, mientras que México y los países de Centroamérica y el Caribe se verán beneficiados por tasas de crecimiento positivas y —en el caso de las dos subregiones mencionadas— por la caída de los precios del petróleo. Enfrentadas a entornos volátiles, las autoridades han tomado diversas opciones de política. En efecto, varios países se anticiparon a las caídas de sus ingresos no tributarios implementando reformas tributarias que han mejorado la recaudación interna. Sin embargo, como se detalla en el capítulo I de este *Panorama Fiscal*, en muchos países los ajustes se han traducido en disminuciones de los gastos de capital.

En la región, el fin del superciclo de los precios de las materias primas ha redundado en una caída de la inversión global y, con ello, en una reducción de las estimaciones de crecimiento futuro de las economías. Para proteger o estimular la inversión pública y el crecimiento, se hace necesario entonces fortalecer la institucionalidad contracíclica, como lo han hecho varios países, a fin de reducir en lo posible los nocivos ciclos de expansión y contracción del gasto público y, sobre todo, de las erogaciones de capital. Los ajustes fiscales deberán, por tanto, apuntar a proteger o incentivar las inversiones que sostienen el crecimiento. Son también importantes las reformas de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, para reducir la prociclicidad fiscal subnacional y minimizar la volatilidad en la provisión de servicios públicos e infraestructuras esenciales.

Como ha reiterado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para profundizar las políticas contracíclicas y lograr que sus efectos sean permanentes, un tema crucial de la agenda es el perfeccionamiento de la institucionalidad macroeconómica y de los mecanismos que aseguren capacidad de reacción ante situaciones adversas. Cabe recordar que los efectos multiplicadores de los gastos de capital son ampliamente significativos, sobre todo en períodos de desaceleración económica, y ello debe ser tomado en cuenta en el diseño institucional de reglas fiscales de segunda generación, como se discute en este *Panorama Fiscal*.

Como consecuencia de los choques económicos recientes y los desastres naturales, el Caribe ha llegado a ser una de las regiones con mayor deuda pública del mundo, por lo que resulta imperativo recuperar una senda de crecimiento inclusivo y de disminución de los desequilibrios fiscales. Para ello es necesario desarrollar evaluaciones comprehensivas del gasto público y reducir ineficiencias, al mismo tiempo que deberán avanzar las tratativas de renegociación de la deuda con los organismos multilaterales.

En un escenario de austeridad fiscal y reducción de los ingresos provenientes de los recursos naturales o de los productos básicos, la movilización de recursos internos y, más precisamente, las reformas tributarias adquieren una importancia primordial. Con todo, como ya se mencionó, los países de la región se anticiparon a esta situación implementando sustanciales reformas a sus sistemas impositivos.

Como se afirma en el capítulo II, aunque el año 2015 estuvo marcado por la pérdida de ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, el declive fue contrarrestado en parte por aumentos de los ingresos tributarios derivados de dichas reformas. En promedio, América Latina logró aumentar su presión tributaria 0,2 puntos porcentuales del PIB en lo referido a los gobiernos centrales. Cabe mencionar que ese avance se debe principalmente a una mejora de la recaudación del impuesto sobre la renta.

Aunque las reformas tributarias estuvieron orientadas a diversos objetivos, desde la obtención de mayores recursos fiscales hasta una mayor protección de los recursos naturales y el medio ambiente, los cambios más relevantes se centraron en el impuesto sobre la renta. El propósito es no solo mejorar el desempeño recaudatorio de los sistemas tributarios, sino fortalecer uno de los puntos más débiles de la política fiscal de los países de la región: el impacto de los sistemas impositivos en la distribución de los ingresos.

La ampliación de la base imponible de los tributos que gravan la renta estuvo presente en las reformas de la mayoría de los países, ya que se incorporaron tributos sobre los dividendos o distribución de utilidades y sobre los intereses, títulos, valores o ganancias, se limitaron las deducciones y se derogaron ciertas exoneraciones u otros gastos tributarios. Sin embargo, las tasas efectivas que pagan los individuos del decil de mayores ingresos siguen siendo muy bajas, como consecuencia del tratamiento preferencial de las rentas del capital, sujetas todavía a una tributación a tasas menores que las aplicadas a las rentas del trabajo. Sobre la base de las últimas encuestas de hogares disponibles, la CEPAL estima que en los últimos años la tasa media efectiva que paga el decil más rico ha aumentado hasta un promedio regional del 7,2% (desde un 5,4% en 2011), lo que contrasta todavía con la tasa media efectiva de la Unión Europea, equivalente al 25,6% del ingreso disponible del décimo decil.

Las simulaciones realizadas por la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares en relación con potenciales reformas del impuesto sobre la renta personal muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de ese tributo. En el caso hipotético de que los países de la región incrementaran hasta un 20% la tasa efectiva que paga el decil superior de la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta personal aumentaría considerablemente. Si además se redistribuyera la mayor recaudación obtenida hacia los deciles inferiores, la acción fiscal tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini.

Entre las tareas tributarias pendientes, sobresale la mejora de la recaudación a nivel subnacional y de los impuestos patrimoniales, fundamentalmente del impuesto predial, cuya recaudación se encuentra muy por debajo de su potencial. En las economías de la región, la evasión todavía constituye uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles, la CEPAL estima que el incumplimiento asciende a un monto equivalente a 2,2 puntos del PIB en el caso del IVA y 4,1 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma un total de 320.000 millones de dólares en 2014. Como se muestra en el capítulo III, estimaciones recientes sitúan en cerca del 70% la evasión del impuesto sobre la renta de las empresas en algunos países. Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema se hace insuficiente.

En el ámbito interno, las soluciones al problema del cómputo de la evasión guardan un vínculo directo con el desempeño de la administración tributaria local. En lo relativo a las tareas de fiscalización y control de los contribuyentes, resulta indispensable incorporar diferentes tecnologías informáticas que permitan obtener y comparar datos provenientes de distintas fuentes. Igual importancia reviste la creación de una cultura impositiva en la que se penalice efectivamente a los evasores y se entienda que los ingresos tributarios constituyen la piedra angular del financiamiento básico de un Estado moderno. Esta idea de intercambio fiscal exige una amplia transparencia, no solo de parte de la administración tributaria sino también de las instituciones y las estructuras de donde emanan las decisiones más importantes relativas al gasto público.

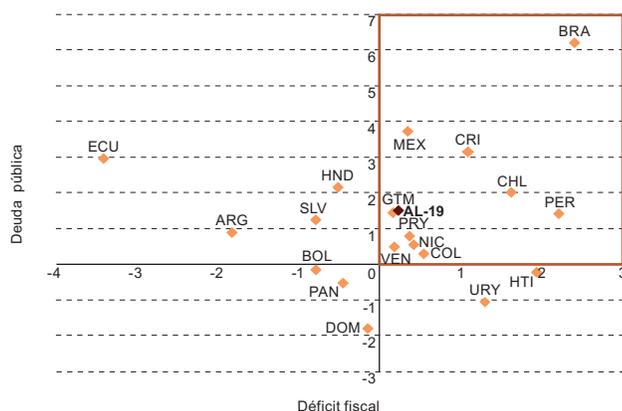
Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

I. Un panorama de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe

A. Aumentan las tensiones fiscales

Durante 2015 la región registró, en promedio, un leve deterioro de las cuentas fiscales, alcanzando un déficit fiscal del 3,0% del PIB y un nivel de deuda pública del 34,7% del PIB. Como se observa en el gráfico I.1, 11 de los 19 países incrementaron simultáneamente su déficit fiscal y su deuda pública como proporción del PIB, aunque partiendo de posiciones iniciales muy diferentes, como se detalla más adelante. De ese grupo, cinco países aumentaron ambos indicadores en torno a un 1% del PIB, siendo el Brasil, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay los países con mayor deterioro.

Gráfico I.1
América Latina: variación del déficit fiscal y la deuda pública entre 2014 y 2015^{a,b}
(En puntos porcentuales del PIB)



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

^a Las cifras correspondientes al resultado fiscal de 2015 se determinaron sobre la base de los presupuestos oficiales revisados.

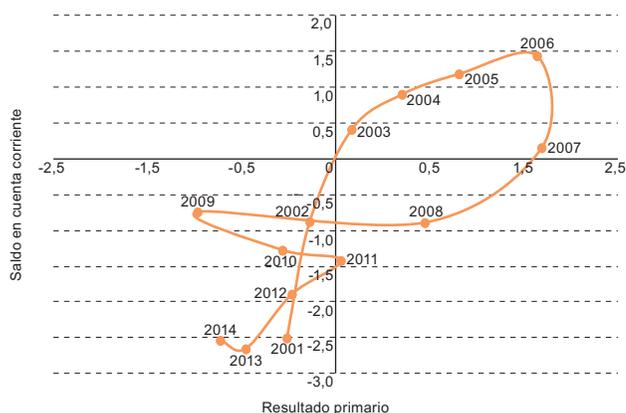
^b Cobertura de gobierno general en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de). Cobertura de sector público federal en el caso de México.

Otros países se encuentran en un escenario que podríamos denominar de “ajuste”, pues la Argentina, el Ecuador, El Salvador y Honduras mejoraron de manera importante su déficit fiscal, aunque incrementaron el peso de la deuda pública¹. En el otro extremo, los países que disminuyeron al mismo tiempo el déficit fiscal y la deuda, consolidando su posición fiscal, fueron Panamá y la República Dominicana.

¹ Con fines de análisis comparativo, los indicadores aquí comentados se refieren a cifras oficiales de cobertura de gobierno central (véanse los detalles en el anexo de este *Panorama Fiscal*).

Resulta interesante revisar la evolución de los resultados fiscal y de cuenta corriente, como una aproximación a los espacios de políticas con los que cuenta la región. Así, se aprecia que en el período 2003-2007 se registró en promedio un superávit gemelo sin precedente, mientras que en la actualidad se observa que los países de la región vuelven a presentar importantes limitaciones para implementar políticas destinadas a revertir la tendencia negativa del ciclo (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
América Latina: evolución de la cuenta corriente y el resultado fiscal del gobierno central, 2001-2014



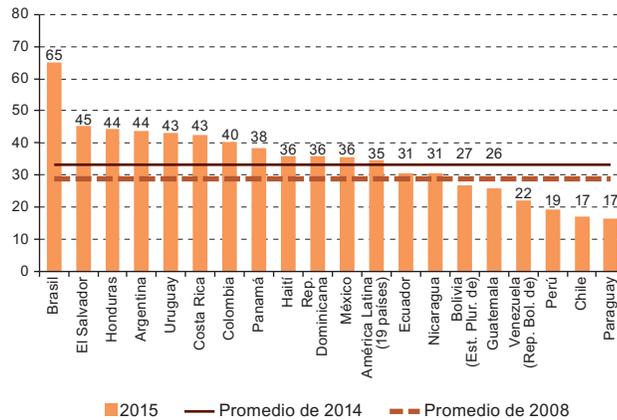
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Si bien el endeudamiento muestra una caída sustancial en América Latina cuando se compara con la década de 1990 (CEPAL, 2015a), la región comenzó a acumular deuda pública tras la crisis financiera de 2008 (véase el gráfico I.3). La deuda pública de América Latina ha aumentado en forma gradual y heterogénea, pasando de un 33,2% del PIB en 2014 a una media del 34,7% del PIB en 2015. Aunque ese nivel sigue siendo bajo en muchos países, la acumulación se ha debido a las necesidades de financiamiento frente a un escenario de desaceleración, a un bajo costo relativo. Hoy la vulnerabilidad de la región frente a choques externos es muy diferente. En 1990 la deuda pública externa equivalía al 90% de la deuda total y, en 2015, este ratio ha disminuido hasta un 48%.

Igualmente, la expansión del endeudamiento público ha sido mayor que la tasa de crecimiento en varios países de América Latina, lo que supone mayores desafíos de gestión para los próximos años. Por subregiones, la deuda pública ha presentado un comportamiento disímil. En los países de Centroamérica, los niveles de endeudamiento crecieron hasta 2013 a una velocidad mayor que en los de América del Sur. El peso de la deuda pública sigue siendo mayor en la subregión de Centroamérica, donde alcanzó un incremento promedio de 8 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2015. En los países de América del Sur, este aumento fue de 4,4 puntos porcentuales del PIB. Los países que incrementaron mayormente su deuda pública en ese período fueron Costa Rica (18 puntos porcentuales del PIB), El Salvador (11%),

Honduras (24%) y la República Dominicana (12%) en Centroamérica, y el Brasil (7,6%), Chile (12%) y el Ecuador (10%) en América del Sur, además de México (11,5%).

Gráfico I.3
América Latina: deuda pública bruta, 2008-2015
 (En porcentajes del PIB)



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

Es importante señalar, sin embargo, que en algunos países la deuda pública con cobertura del sector público no financiero ha registrado un gran aumento en los últimos años, sobre todo en las empresas públicas, y en 2015 alcanzó en promedio un 37,4% del PIB en América Latina. Los países que presentan mayores incrementos en ese sector son Chile, Costa Rica, México y el Uruguay (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
América Latina: variación de la deuda pública bruta en 2015
 (En puntos porcentuales del PIB)

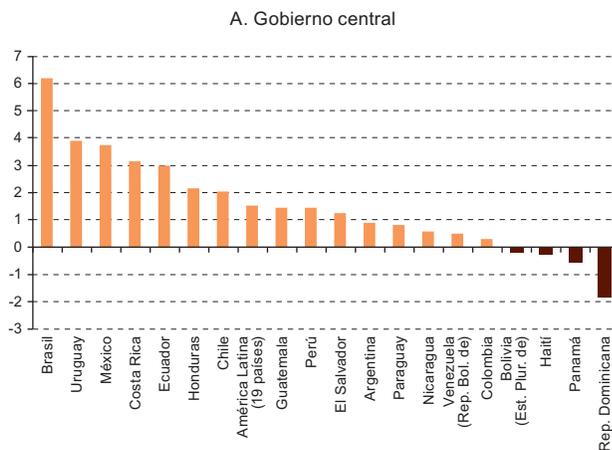
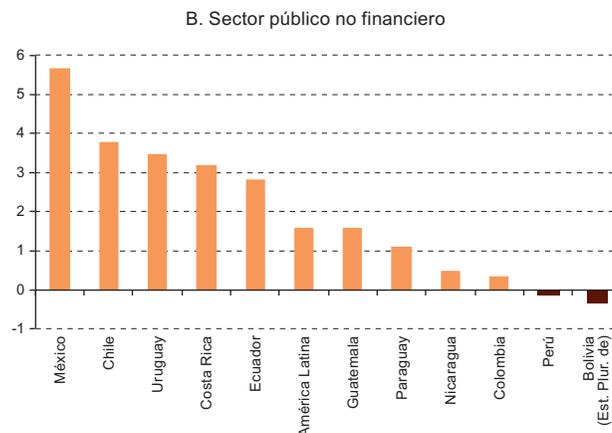


Gráfico I.4 (conclusión)



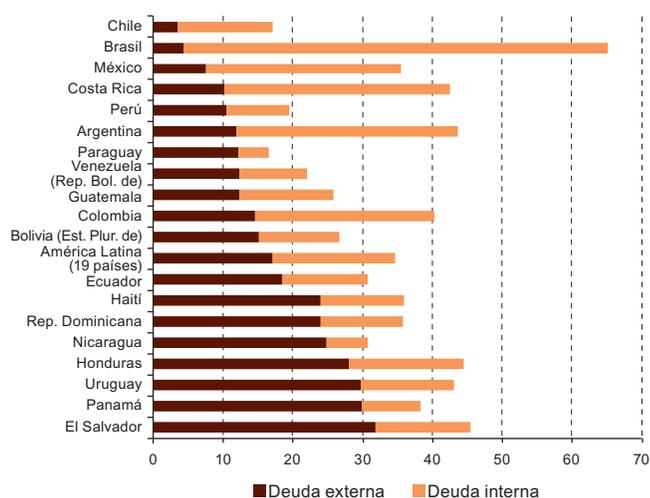
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, se observa un aumento sustancial del servicio de la deuda pública en varios países. En el Brasil, ese costo se incrementó en 2,8 puntos porcentuales del PIB, pasando de un 5,0% a un 7,8% en 2015. Otros países que aumentaron el costo de su deuda pública fueron Colombia, Costa Rica y Honduras, en torno a un 0,5%, del PIB y, en menor magnitud, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana. Al contrario, la Argentina, El Salvador, Haití y el Perú disminuyeron su pago de intereses, aunque levemente. El reciente aumento de las tasas de interés y la necesidad de financiamiento en un escenario recesivo en muchos países de la región ha llevado al incremento de los costos del servicio de la deuda pública, lo que se traduce en mayores niveles de endeudamiento y de carga en los presupuestos públicos para 2016.

En las subregiones de América del Sur y Centroamérica, la participación del endeudamiento público externo ha evolucionado de forma diferente, alcanzando, respectivamente, el 38% y el 62% de la deuda pública total en 2015. Entre 2008 y 2015 los países con mayores incrementos durante igual período son Honduras (12 puntos porcentuales del PIB), El Salvador (9%) y la República Dominicana (8,6%). En América del Sur, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador presentan aumentos cercanos a los 4 puntos porcentuales del PIB, y Colombia y México tienen incrementos de alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB. Por otro lado, la Argentina y el Perú disminuyeron su nivel de endeudamiento público externo entre 2008 y 2015.

Los países de menor participación de la deuda pública externa en comparación con el total son el Brasil (6,7%), Chile (21%) y México (21%). En el caso del Brasil, más del 94% de sus pasivos se encuentran actualmente denominados en reales. Chile, por su parte, ha pasado de una tenencia de deuda en moneda local de un 10% a inicios de la década a casi un 90% en 2015. Los países que presentan un mayor peso de la deuda pública externa son El Salvador (70%), Nicaragua (81%), Panamá (78%) y el Uruguay (70%) (véase el gráfico I.5).

Gráfico 1.5
América Latina: deuda pública bruta externa e interna por países, 2015
 (En porcentajes del PIB)



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

B. Los indicadores de vulnerabilidad fiscal muestran situaciones heterogéneas

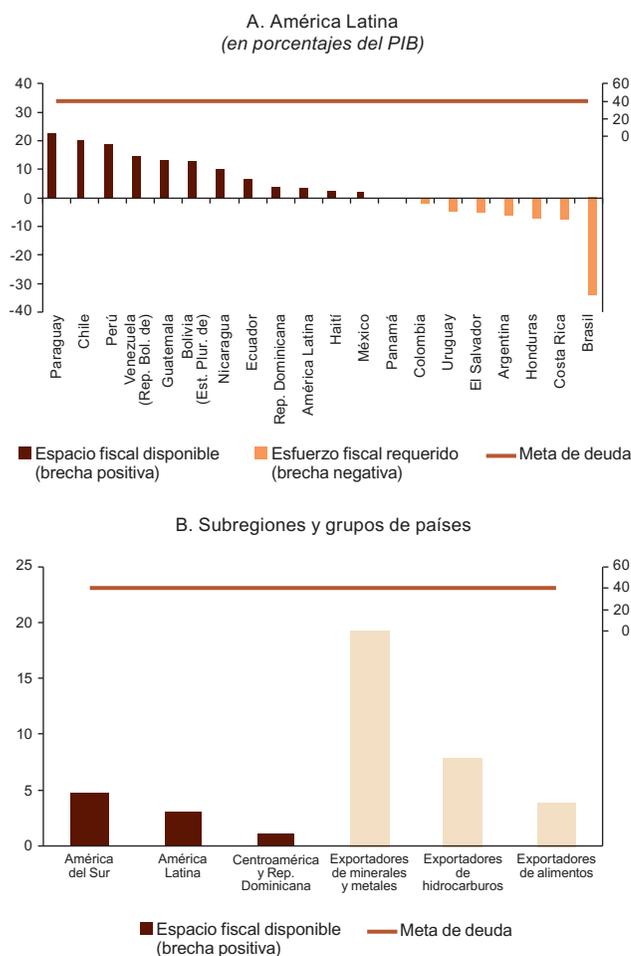
En muchos países de la región, los efectos sobre las finanzas públicas de la desaceleración del crecimiento y del deterioro de los términos de intercambio han sido muy significativos, y han dado lugar a ajustes fiscales importantes porque el espacio fiscal disponible ha mermado. Aunque esta realidad es insoslayable, conviene, sin pretender evaluar escenarios de sostenibilidad o de solvencia fiscal, complementar los datos presentados con otros indicadores de vulnerabilidad o de tensión fiscal.

En primer lugar, el indicador de deuda bruta utilizado comúnmente en los análisis de vulnerabilidad no incluye los activos financieros disponibles, que en algunos países llegan a ser cuantiosos. La inexistencia de datos y cifras desagregadas suele hacer difícil este análisis, aunque es un indicador que permite obtener mayor claridad sobre la posición financiera neta de cada país. Durante 2015, los países que mantienen una mayor cantidad activos financieros en cartera son el Brasil, Chile y Colombia, que dedican a ese fin entre el 20% y el 29% del PIB. Así, el Brasil alcanzó una deuda neta del 36%, casi la mitad de su endeudamiento bruto. A su vez, Chile alcanzó un deuda neta del -4,4% del PIB, manteniendo más activos que pasivos brutos en 2015. Por su parte, Colombia mantiene un deuda neta del 27% del PIB, equivalente al 60% de la deuda bruta.

En segundo lugar, si el espacio fiscal se define como un nivel de deuda pública compatible con los equilibrios macroeconómicos, fijado tradicionalmente en una meta del 40% del PIB, aún hay cierto margen de maniobra en varios países de la región (véase el gráfico 1.6). Los indicadores clásicos de sostenibilidad de la deuda pública se basan en la adopción de una norma común o estándar de deuda. Evidentemente, ese techo es variable y depende en especial del

diferencial entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés pagada por la deuda. Si se agrupan los países por tipo de especialización exportadora, los productores de minerales y metales (Chile y Perú) son los que alcanzan un mayor espacio, cercano al 19% del PIB.

Gráfico 1.6
América Latina, subregiones y grupos de países: brecha entre el balance primario efectivo de 2015 y el balance primario requerido en 2016 para estabilizar en un 40% la razón deuda pública-PIB^a
 (En porcentajes del PIB)



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

^a La categoría de exportadores de hidrocarburos corresponde a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). La de exportadores de minerales y metales corresponde a Chile y el Perú. La de exportadores de alimentos corresponde a la Argentina, el Paraguay y el Uruguay.

En tercer lugar, resulta interesante construir indicadores de tensión fiscal en función de umbrales o valores críticos (véase el cuadro I.1)². En el *Panorama Fiscal* se utiliza el enfoque de señales, al clasificarse las variables fiscales y macroeconómicas básicas (balances global y

² En CEPAL (2015a) se ofrece un detalle del cálculo de estos indicadores. Véase una explicación de la metodología en Baldacci y otros (2011).

primario, diferencial entre la tasa de interés real de la deuda y la tasa de crecimiento) con el fin de comparar el comportamiento histórico de esos indicadores en períodos de tensión fiscal y en épocas normales, y se determina un valor crítico o umbral respecto de cada indicador. La ventaja de estos procedimientos es que se consideran las señales críticas en función de la historia de cada país y no a partir de parámetros preestablecidos o estándar. De esa manera, los umbrales estimados se utilizan para señalar cambios respecto de una trayectoria previa, por lo que no son indicadores ni predictores de crisis fiscales ni de posiciones insolventes.

Cuadro 1.1
América Latina: indicadores de vulnerabilidad fiscal, 2015

		Balace público (en porcentajes del PIB)	Balace público primario (en porcentajes del PIB)	Diferencial entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento (en porcentajes)
Argentina	Valor umbral ^a	-1,3	0,2	3,0
	Señal en 2015 ^b	-2,6	-0,8	2,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Valor umbral	-2,1	-0,3	-0,4
	Señal en 2015	-1,6	-0,6	-0,6
Brasil	Valor umbral	-2,2	1,4	5,5
	Señal en 2015	-7,7	0,2	16,8
Chile	Valor umbral	-1,5	-1,6	1,8
	Señal en 2015	-3,3	-2,6	2,4
Colombia	Valor umbral	-2,0	-0,7	4,4
	Señal en 2015	-3,0	-0,4	3,4
Costa Rica	Valor umbral	-1,9	-1,1	2,1
	Señal en 2015	-6,7	-3,6	5,2
Ecuador	Valor umbral	-1,0	-0,5	2,1
	Señal en 2015	-3,0	-1,2	5,8
El Salvador	Valor umbral	-1,8	0,1	1,9
	Señal en 2015	-0,7	1,4	2,5
Guatemala	Valor umbral	-1,9	-0,3	2,4
	Señal en 2015	-2,0	-0,6	2,0
México	Valor umbral	-1,6	0,6	3,5
	Señal en 2014	-3,5	-1,3	4,6
Panamá	Valor umbral	-2,6	-0,2	1,6
	Señal en 2015	-4,2	-2,1	-0,5
Perú	Valor umbral	-0,6	-0,1	1,8
	Señal en 2015	-2,6	-1,7	2,3
República Dominicana	Valor umbral	-2,0	-0,5	3,1
	Señal en 2015	-2,5	0,5	1,2
Uruguay	Valor umbral	-2,2	0,2	2,2
	Señal en 2015	-2,4	-0,1	4,2

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

^a Valor umbral: se define como el valor crítico a considerar para cada variable, sobre la base del período 1990-2015.

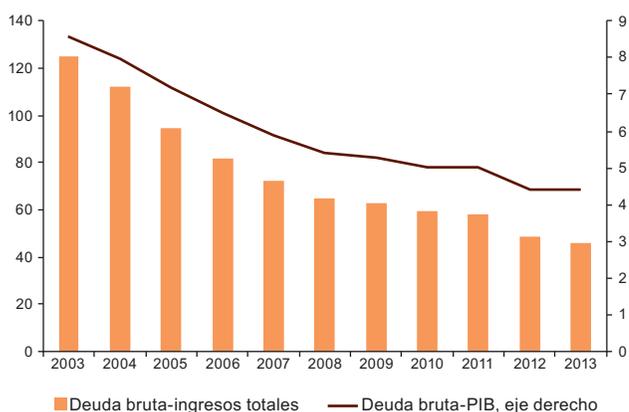
^b Señal: se produce cuando el valor del indicador es mayor que el valor del umbral. La mayor intensidad de la señal se identifica con el valor del indicador en negrita y la intensidad leve se denota en cursiva. Esas intensidades dependen de los siguientes criterios: respecto del balance público total y primario se define como un valor crítico de moderada intensidad si la brecha del umbral es mayor al 2,5% del PIB; respecto del diferencial de tasas, si sobrepasa en 2,5 puntos el umbral. Si el indicador sobrepasa el umbral pero no cumple los criterios anteriores, se considera una señal de intensidad leve.

Se observa que, según ese procedimiento, 12 de 14 países presentan ciertos grados de vulnerabilidad. En el caso del Brasil y Costa Rica, la alta tensión fiscal resulta evidente cuando se proyecta la posición fiscal al año 2015. En los casos citados, y también en el Ecuador, el diferencial de tasas es muy alto, lo que es indicativo de un efecto de “bola de nieve” que puede arrastrar la deuda pública en una espiral ascendente, si no cambian las condiciones macroeconómicas.

C. La deuda pública subnacional se mantiene estable, aunque con diferencias significativas

El logro de resultados fiscales positivos por parte de los gobiernos subnacionales en América Latina durante la mayor parte de la década ha permitido una reducción sustancial de la deuda subnacional media desde 2003, hasta un nivel relativamente bajo (4,4%) en relación con el PIB (véase el gráfico I.7). Sin embargo, la deuda sigue siendo significativa (más del 46%) cuando se compara con los ingresos totales, y elevada (117%) en relación con los ingresos propios subnacionales. La razón deuda-ingresos subnacionales es un mejor indicador de la capacidad de servicio de la deuda, y por ende de su sostenibilidad, que la razón deuda-PIB.

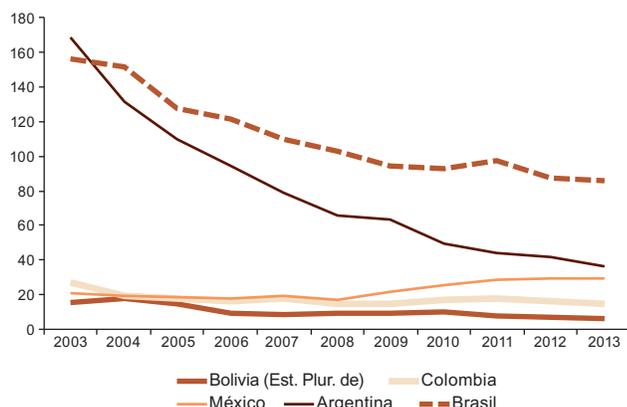
Gráfico I.7
América Latina: deuda bruta subnacional media
(En porcentajes)



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

Tal como se evidencia en el gráfico I.8, hay diferencias significativas entre los países que componen la muestra en cuanto a los niveles y la evolución de la deuda en relación con los ingresos subnacionales. El gráfico muestra que las razones deuda-ingresos eran muy elevadas en el Brasil y la Argentina al principio de la década de 2000, pero han caído de forma pronunciada durante la última década. En el caso del Brasil, ello se debe sobre todo al mantenimiento de superávits primarios y, en el caso de la Argentina, a operaciones de restructuración de la deuda subnacional realizadas por el Gobierno nacional, y al antes mencionado vigoroso crecimiento de los ingresos subnacionales. En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, la razón deuda-ingresos subnacionales se ha mantenido baja y relativamente estable, mientras que en México ha crecido en los últimos años, pero a un nivel no muy preocupante hasta ahora.

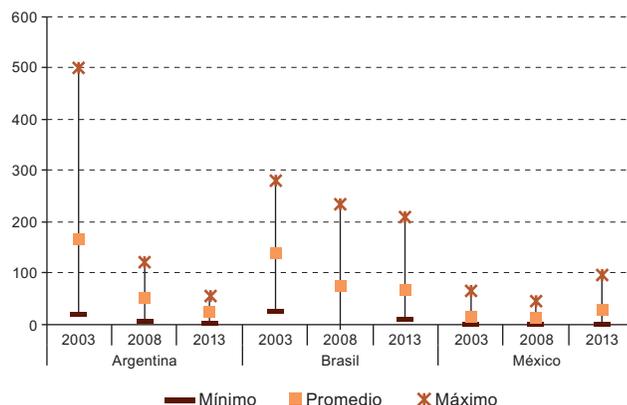
Gráfico I.8
América Latina (5 países): razones deuda-ingresos
totales subnacionales
 (En porcentajes)



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

Sin embargo, los indicadores de sostenibilidad de la deuda subnacional varían de forma pronunciada dentro de cada país (véase el gráfico I.9). En la Argentina, la razón deuda-ingresos totales de las provincias en 2013 iba desde menos del 4% en La Pampa, Santiago del Estero, Santa Fe y San Luis, hasta más del 50% en Jujuy, Buenos Aires y Río Negro. La propia evolución de esa relación durante la década ha variado bastante. Mientras que la mayoría de las provincias ha reducido su deuda en relación con los ingresos, algunas (la Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz y Neuquén) la han aumentado. Como podría esperarse, dadas las grandes diferencias en el grado de autonomía financiera de las provincias, la razón deuda-ingresos propios ha variado más entre provincias y a lo largo del tiempo.

Gráfico I.9
América Latina (3 países): razones deuda-ingresos totales en las provincias
de la Argentina, los estados del Brasil y las entidades federativas
de México: máximo, promedio y mínimo
 (En porcentajes)



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

En el Brasil, el indicador de sostenibilidad de la deuda subnacional más utilizado por las autoridades (la razón deuda-ingresos corrientes netos) también ha presentado grandes variaciones entre estados y a lo largo del tiempo. En 2003, 8 de los 27 estados tenían deudas superiores al límite máximo (el 200% de los ingresos corrientes netos) permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000³. No obstante, para 2013, solamente el estado de Rio Grande do Sul se encontraba en esa situación. Sin embargo, a partir de 2009 ha aumentado bastante el nivel de endeudamiento en dólares de varios estados brasileños, estimulado por las bajas tasas de interés internacionales y por expectativas hasta 2013 de apreciación del real. En consecuencia, la tendencia a la baja de la razón deuda-ingresos corrientes netos se está revirtiendo en esos estados.

En México también se encuentran grandes diferencias entre los niveles de endeudamiento en relación con los ingresos totales de los estados, que van desde casi cero en Tlaxcala hasta un máximo de casi el 100% en Coahuila. Mientras que en la mayoría de los estados la deuda permanece por debajo del 40% de los ingresos, hay varios casos de niveles de deuda elevados (Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, todos por encima del 70%). Dada la baja proporción de recursos propios en el total de los ingresos de los estados mexicanos, las relaciones deudas-ingresos propios exceden el 200% en la mayoría de los casos.

En conclusión, mientras los actuales niveles agregados de endeudamiento subnacional no parecen conllevar riesgos macroeconómicos importantes en los seis países considerados aquí, hay casos específicos en cada país, y en particular en el Brasil, que suscitan dudas sobre su capacidad de servir la deuda en el mediano a largo plazo. La gran dependencia de muchos de esos gobiernos subnacionales a las transferencias del Gobierno nacional crea importantes riesgos morales y justifica la introducción, o una más eficaz aplicación, de límites al endeudamiento en relación con los ingresos subnacionales.

D. Se ha reducido el gasto público, especialmente de capital

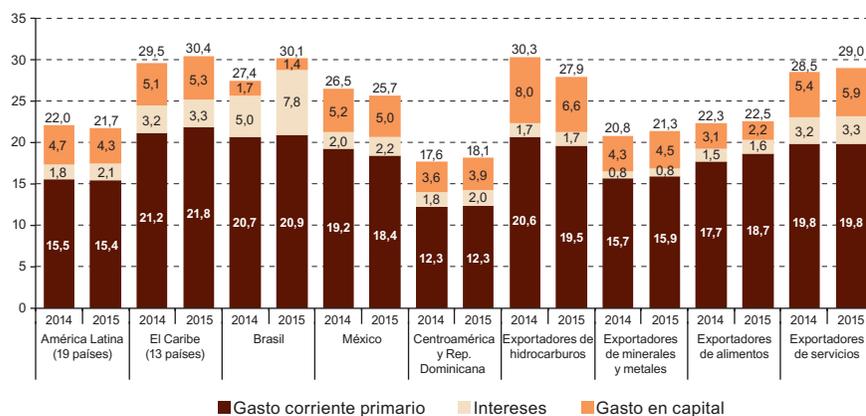
Para 2015, el gasto de capital disminuyó en 12 de los 19 países de la región, siendo Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador y Panamá los países con mayores caídas. El promedio de la región disminuyó de un 4,7% del PIB en 2014 a un 4,3% del PIB en 2015. Como lo muestra el gráfico I.10, los países exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)) redujeron su nivel de inversión pública de un 8% del PIB a un 6,6% del PIB en 2015. Lo mismo sucedió con los exportadores de alimentos, cuya caída pasó de un 3,1% a un 2,2% del PIB. Por su parte, los países exportadores de servicios de Centroamérica y el Caribe incrementaron levemente su gasto de capital.

El pago de intereses, a su vez, se incrementa en la mayoría de los países, con un promedio de un 1,8% del PIB en 2014 a un 2,1% del PIB en 2015. En el Brasil, casi la totalidad del aumento del gasto público en 2015 equivale al alza del pago de intereses (2,8 puntos del PIB). En otros

³ El 200% es el límite máximo legal. Sin embargo, los estados que tienen razones deuda-ingresos corrientes netos superiores al 100% necesitan la autorización del Tesoro Nacional para tomar nuevos préstamos.

países (Colombia, Costa Rica y la República Dominicana), dicho gasto aumenta en torno al 0,5% del PIB. El servicio de la deuda también va en aumento en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

Gráfico I.10
América Latina y el Caribe: gasto público desagregado del gobierno central, por subregiones y grupos de países, 2014-2015^{a b}
(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 Cobertura del sector público federal en el caso de México.

^b La categoría de exportadores de hidrocarburos corresponde a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). La de exportadores de minerales y metales corresponde a Chile y el Perú. La de exportadores de alimentos corresponde a la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. La de exportadores de servicios corresponde a Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

En promedio, en 2015, tras varios años de aumento del gasto corriente primario como porcentaje del PIB, se produce una importante caída en los países exportadores de hidrocarburos (1,1 puntos del PIB), lo que contrasta con un aumento relevante en los países exportadores de alimentos (Argentina, Paraguay y Uruguay). En el Caribe, se destaca un aumento de 0,6 puntos del PIB del gasto corriente primario, sobre todo en Guyana, Santa Lucía y Suriname.

Se vislumbra así un futuro heterogéneo en la región, pues para la mayoría de los países de América del Sur la incertidumbre de la desaceleración de China se mantendrá durante 2016, mientras que México, Centroamérica y el Caribe se verán beneficiados por tasas de crecimiento positivas y, en esas dos últimas regiones, por la caída de los precios del petróleo.

Enfrentados a la desaceleración económica, a la caída del precio de los productos básicos de exportación, a la merma de sus ingresos y al consecuente aumento del déficit, algunos países de la región han adoptado medidas fiscales para contrarrestar la reversión del ciclo. Se han revisado a la baja los planes y presupuestos del período 2015-2016, sobre todo en lo referente a la inversión pública (véase el cuadro I.2). Varios países de América Latina han aprobado o anunciado medidas de ajuste del gasto público, en particular en los países productores de hidrocarburos. En contraste, en Chile y el Perú los gobiernos informaron de la adopción de medidas de impulso fiscal en 2015, con énfasis en la inversión, pero dichas medidas han tendido a menguar en los presupuestos para 2016.

Cuadro 1.2

América Latina: anuncios de política del gasto público, 2015 y 2016

País	Ajuste	Impulso	Fuente	Texto de referencia
Bolivia (Estado Plurinacional de)		En virtud de la Ley de Modificaciones al Presupuesto General del Estado (PGE) de 2015, se aprobó un incremento adicional del gasto en un 1,1% en comparación con el presupuesto inicial de 2015, orientado principalmente al financiamiento de proyectos de inversión pública.	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia	
Brasil	Se anunció la reducción de la meta de superávit fiscal primario que se había impuesto para 2015 de un 1,1% del PIB a un 0,15% del PIB. Se establece un ajuste adicional del gasto de 0,1% del PIB durante el segundo semestre, lo que significa una reducción total del gasto de 1,5% del PIB para 2015. Para 2016 se espera una reducción del gasto en un 0,42% del PIB con el objetivo de cumplir con la meta de superávit fiscal primario de un 0,7% del PIB.		Ministério da Fazenda do Brasil	<i>Lei Orçamentária Anual (LOA)</i> de 2015 y 2016, comunicado de prensa de la Presidencia.
Chile		Impulso fiscal durante 2015 de un 1% del PIB, con énfasis en inversión. El incremento del gasto público sería igual a un 9,8% y los gastos de capital aumentarían en un 27,5%, hasta alcanzar el 4,5% del PIB. En 2016 se presupuesta un incremento del gasto público del 4,4%, aunque moderado en comparación con el aumento de 9,8% de 2015.	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile	Ley de Presupuestos del Sector Público, años 2015 y 2016.
Colombia	Aplazamiento del gasto público en un 0,7% del PIB. De ese monto, el 0,4% del PIB corresponde a gastos de inversión y un 0,17% a gastos de funcionamiento. Para 2016 se espera un aumento del 2,5% del gasto, pero con una reducción de la inversión pública de alrededor del 0,3% del PIB.		Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Decreto núm. 377.	Decreto núm. 377, Ley de Presupuesto General de la Nación de 2015 y Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación de 2016.
Costa Rica	Reducción durante 2015 del gasto público en un 1,4% del PIB. Para 2016 se espera que el gasto de capital disminuya en un 11,2% y que el gasto corriente registre un crecimiento del 6% con relación a 2015.		Ministerio de Hacienda de Costa Rica	Ley de Presupuesto de la República, 2015 y 2016.
Ecuador	Se anunció para el segundo semestre una reducción adicional de un 0,8% del PIB, lo que significa una reducción total del gasto en un 2,2% del PIB para 2015. Una reducción en el gasto de inversión del 1,5% del PIB y del 0,7% en el gasto corriente.		Ministerio de Finanzas de Ecuador	Presupuesto General del Estado 2015 (19 de agosto de 2015).

Cuadro I.2 (conclusión)

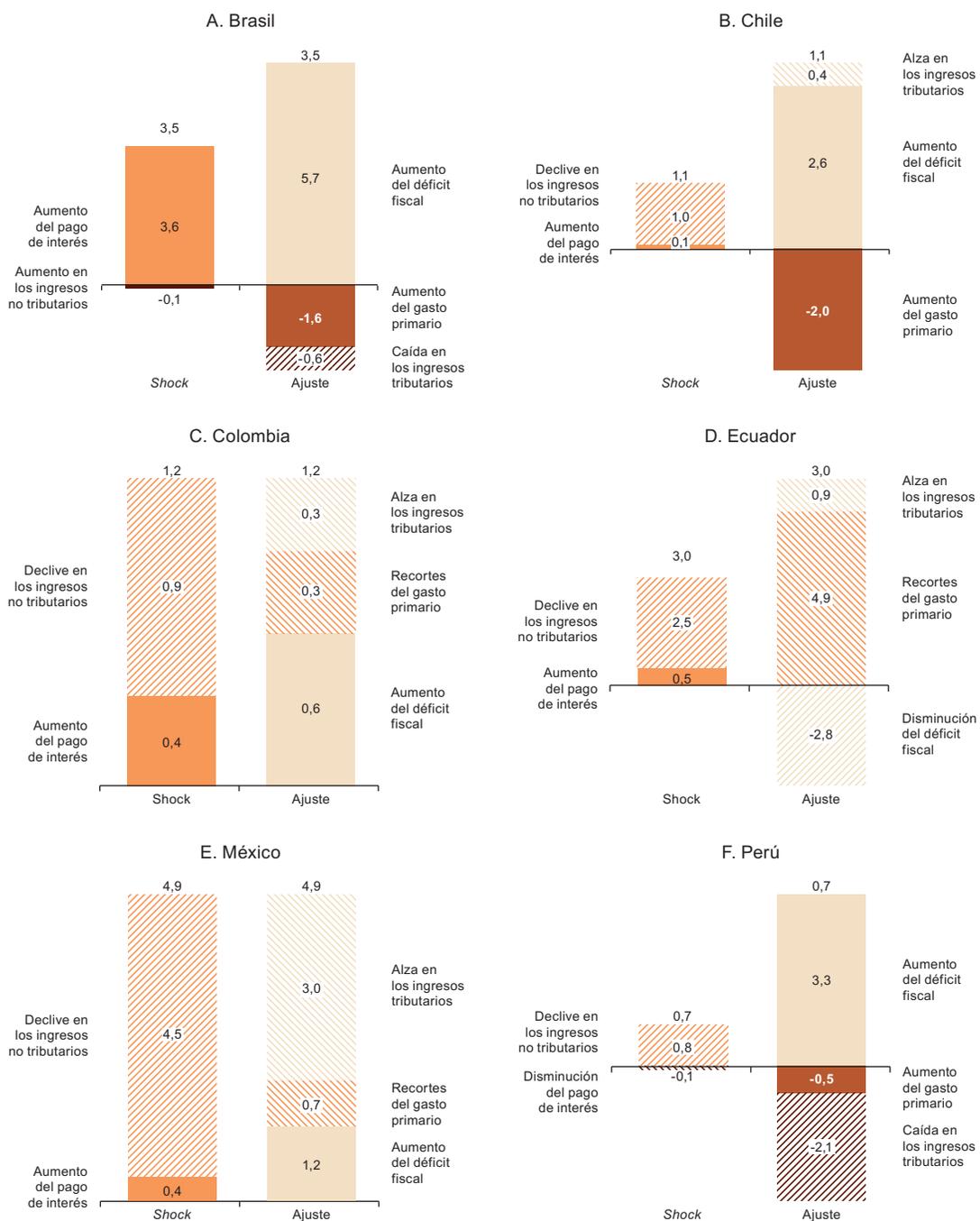
País	Ajuste	Impulso	Fuente	Texto de referencia
México	<p>Ajuste del sector público federal en un 0,7% del PIB. De esa cifra, un 0,35% del PIB corresponde a reducciones del presupuesto de Pemex y un 0,056% a reducciones del presupuesto de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La administración pública federal ajustará su presupuesto en un 0,3% del PIB, un 0,1% del cual corresponde al gasto de capital.</p> <p>Para 2016 se anunció una nueva disminución del gasto público en un 0,7% del PIB, equivalente a 135.000 millones de pesos. Además, se implementará una estrategia de consolidación fiscal multianual que incluye la reingeniería del gasto con enfoque base cero.</p>		Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México	Perspectivas económicas 2015-2016, comunicados de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 30 de enero de 2015 y 1 de abril de 2015.
Perú		<p>Impulso fiscal de un 1,8% del PIB, con énfasis en los gastos sociales, lo que se traduce en un aumento del 12% del gasto del sector público. El 30% del presupuesto corresponderá a gasto en inversión, lo que equivale a una tasa del 5,7% del PIB para 2015.</p> <p>Se aprobó de manera excepcional la modificación transitoria de la regla fiscal para el año 2016. Se incrementa el límite del gasto no financiero en un 0,5% del PIB y se amplía el techo del déficit fiscal estructural del sector público no financiero a un 3,0% del PIB. Ese déficit deberá reducirse en los años siguientes a una tasa anual no menor al 0,5% del PIB hasta que el déficit estructural converja a un 1,0% del PIB.</p> <p>Para 2016 se espera un incremento del gasto público del 6,6% con relación a 2015. Con privilegio en inversión de capital, tanto físico como humano.</p>	Ministerio de Economía y Finanzas de Perú	Ley de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales 2015 y 2016, Decreto supremo núm. 100-2015-EF. Decreto de Urgencia núm. 003-2015.

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

Aunque estos anuncios ponen de relieve la intención de las autoridades de hacer frente a un choque estructural sobre las finanzas públicas debido al derrumbe del precio del crudo y de los minerales, a corto plazo las opciones de política han sido diversas. Varios países anticiparon estas caídas implementando, como se detalla en el próximo capítulo, reformas tributarias que han mejorado la recaudación doméstica. Así ha sucedido en Chile, Colombia, el Ecuador y México. La disminución de los ingresos no tributarios fue compensada en parte por aumentos de los ingresos tributarios, como se observa en el gráfico I.11⁴. El resto del ajuste se produjo como resultado de contracciones de gasto primario proporcionales al choque recibido, con la excepción de Chile. En este último país, se produjo un alza del gasto público y, en consecuencia, se aceptó un mayor déficit, en línea con las políticas anticíclicas anunciadas.

⁴ Se cuantifica el impacto en términos de pérdidas sobre el PIB del declive de los ingresos tributarios entre 2013 y 2015, y también del aumento del pago de intereses que se produjo como consecuencia de depreciaciones cambiarias y alzas de tasas de interés.

Gráfico I.11
América Latina (6 países): shock fiscal y su ajuste, 2013-2015
 (En porcentajes del PIB)



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

En el Perú la opción fue distinta, pues se respondió al choque externo (relativamente menor en términos fiscales) con la reducción de impuestos, lo que redundó en una ampliación del déficit fiscal. El Brasil sufrió un choque de naturaleza diferente, concentrado en el aumento del pago de intereses nominales como consecuencia de la mayor inflación, lo que redundó en una ampliación del déficit global.

E. Para contribuir al crecimiento, es preciso aplicar reglas fiscales “de segunda generación”

Como suele ocurrir en períodos contractivos o de bajo crecimiento, las reglas fiscales vigentes se someten en la actualidad a amplios debates. Como consecuencia de las crisis fiscales de finales de la década de 1990 e inicios del milenio, la cuasi totalidad de los países de la región aplicó reglas fiscales numéricas para asegurar la transparencia y la credibilidad en la orientación de las políticas fiscales⁵. Si bien esas reglas tuvieron características bastante diferentes según la institucionalidad de cada país, su vigencia se mantuvo sin demasiadas turbulencias durante la fase de bonanza.

Con el advenimiento de la crisis financiera internacional de 2008-2009, la aplicación de políticas fiscales anticíclicas fue, al menos en las intenciones de la época, un instrumento consensuado para enfrentar la caída de la demanda agregada que se anticipaba. Por cierto, las reglas fiscales de primera generación no fueron diseñadas para aplicar impulsos coyunturales y así enfrentar reversiones transitorias del ciclo, por lo que en muchos casos se relajaron las metas numéricas de balance fiscal.

Si bien hasta 2014 se recuperaron los factores de crecimiento en muchas economías, el impulso fiscal tomó la forma de un amplio programa de inversiones públicas, que continuó más allá de la reacción inicial. De esa manera, en América Latina el promedio simple de los gastos públicos de capital (con inclusión de las empresas públicas en los países en que estas son relevantes) de 20 países aumentó de 4,2 a 6,2 puntos del PIB entre 2009 y 2014.

Tradicionalmente, la forma principal de realizar ajustes fiscales ha consistido en reducir activos (entre los que figuran la inversión pública y los gastos de mantenimiento), con lo que se deteriora el patrimonio neto del sector público en lugar de mejorarlo. En la década de 1990, varios países de la región adoptaron reglas fiscales en base caja, lo que permitió el control del déficit y la reducción de la deuda pública. Sin embargo, las medidas financieras adoptadas indicaban en general una escasa preocupación por los gastos de capital.

⁵ Estas reglas fiscales numéricas se concentraron en los balances anuales, primario del sector público financiero en el Brasil, global del sector público no financiero en el Perú, global del Gobierno nacional central en Colombia, o en el balance estructural del Gobierno central en el caso de Chile. Con el tiempo, se han ido modificando tanto las metas como las coberturas de las operaciones de los gobiernos.

En repetidas ocasiones se ha afirmado que, en la región, el fin del superciclo de las materias primas lleva a una reducción estructural del crecimiento, y que por lo tanto es menester ajustar las cuentas públicas a esa nueva realidad. No obstante, ese diagnóstico tiene mucho de profecía autocumplida, pues la propia caída de la inversión reduce el producto potencial de mediano plazo. Para enfrentar la recesión y la desaceleración de 2015-2016, muchos países han aplicado medidas de contención del gasto. La “austeridad inteligente” o el “ajuste inteligente” habrán de proteger la inversión y evitar círculos viciosos causados por ajustes fiscales excesivos que afectarían el crecimiento, redundarían en una merma de los recursos tributarios y, en última instancia, provocarían una agudización del déficit y un aumento de la deuda pública⁷.

La clara separación entre el tratamiento de los gastos de inversión y los gastos corrientes elimina el sesgo en contra de la inversión en los procesos de ajuste del gasto público y promueve la igualdad de trato entre generaciones, al asegurar que los gastos corrientes sean financiados por la generación que los disfruta (véase el caso del Ecuador en el recuadro I.1).

Recuadro I.1

Regla fiscal e inversión pública en el Ecuador

El Ecuador es uno de los países de América Latina que han podido consolidar significativamente sus finanzas públicas en los últimos años. Entre 2000 y 2014, la deuda pública se ha reducido de 76,4 puntos del PIB a 29,9, con un mínimo de 16,4 puntos en 2009 (véase el gráfico I.1). El énfasis en la inversión pública ha permitido ejecutar un banco de proyectos con tasas de retornos cercanas al 40%. Los gastos de capital del sector público no financiero alcanzaron un 15,1% del PIB en 2014, partiendo de menos de 4 puntos en el año 2000. Según la regla fiscal vigente, los gastos de capital se financian con recursos no permanentes, por lo que el alza de los ingresos petroleros permitió un gran aumento de la inversión.

Mantener un gasto significativo de inversión pública sin abandonar la prioridad de control de la deuda pública, un rompecabezas habitual para la región, ha sido un objetivo prioritario del Gobierno, con la promulgación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en octubre de 2010 y la aplicación de la regla fiscal, que distingue ingresos y gastos permanentes y no permanentes. Esta regla estipula que “[p]ara garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes” (artículo 81 del referido Código). A su vez, el artículo 124 establece que “[e]l monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB”, salvo en casos excepcionales.

En términos del destino de la inversión pública, las cifras muestran importantes aumentos en educación (+1,3 puntos porcentuales del PIB) y recursos naturales (+1,5 puntos porcentuales). En el último caso, el alza se explica principalmente por las inversiones en represas dirigidas por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

Ante la disminución de los ingresos no permanentes, se planea una desaceleración de la velocidad en el gasto de capital, coherente con la finalización de grandes proyectos en marcha. La maduración de esos grandes proyectos, tales como las hidroeléctricas (transformación de la matriz energética) permitirá obtener ahorros significativos en la importación de combustibles y eliminar subsidios corrientes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda, información oficial y Gobierno del Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [en línea] http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_plani.pdf.

Una fórmula general para proteger o estimular la inversión pública consiste en adoptar una regla macrofiscal estructural, que reduzca en lo posible los nocivos ciclos de expansión y ajuste del gasto público en general, y de las erogaciones de capital en particular (véase el caso de Colombia en el recuadro I.2). Al final del camino, una adecuada combinación entre reglas adaptadas al entorno macroeconómico y algunas dosis de discrecionalidad son la mejor receta para lograr los equilibrios apropiados entre gasto corriente e inversión, endeudamiento y saldo público.

Recuadro I.2

Regla fiscal e inversión pública en Colombia

En virtud de la Ley núm. 1473 de 2011 se adopta una regla fiscal para Colombia. Esta ley desarrolla el precepto constitucional de sostenibilidad fiscal, incluido en la Constitución con arreglo al Acto Legislativo núm. 3 de 2011. En términos conceptuales, se le atribuye a la política fiscal, en un marco de sostenibilidad, un papel instrumental para la estabilización de la economía, y cobra especial validez y sentido en coyunturas como la actual, en la que se conjugan la desaceleración económica y la contracción de los ingresos fiscales. En la práctica, la regla fiscal opera como estabilizador automático al permitir que se mantenga un nivel de gasto público coherente con los ingresos de largo plazo. Así se promueve el ahorro durante las bonanzas y se mantiene el impulso fiscal en las desaceleraciones, lo que contribuye a la estabilidad de la economía y a realizar un tránsito suave por el ciclo económico.

La regla fiscal se aplica para el Gobierno nacional central y obliga a las autoridades económicas del orden nacional a determinar la fracción cíclica del déficit total observado o proyectado durante un ejercicio fiscal cualquiera. La restricción del déficit se formula sobre el componente estructural, que debe ser decreciente hasta 2022 y cumplir metas puntuales para los años 2014, 2018 y 2022. Por su parte, el componente cíclico no se valora en el cálculo del cumplimiento de la meta estipulada en la ley.

De esa forma, los ciclos negativos amplían el espacio fiscal y permiten déficits totales mayores, mientras que los positivos contraen el espacio fiscal y son coherentes con déficits totales inferiores al déficit estructural. Con el fin de evitar posibles conflictos de interés en la aplicación de la regla fiscal, se estipuló que los parámetros de referencia para el cálculo de los ciclos fueran aportados por grupos técnicos independientes, formados por expertos de cada sector y que estos fueran avalados, junto con las metodologías necesarias para su procesamiento, por un comité consultivo integrado por figuras independientes del mundo académico y de la investigación.

Ante una caída del crecimiento potencial de la economía ocasionada por un deterioro de los términos de intercambio, surge la necesidad de plantear alternativas que puedan compensar este efecto negativo. En el caso de Colombia, a mediano y largo plazo, el efecto perjudicial del choque de términos de intercambio queda compensado con creces por el programa de cuarta generación de infraestructura, que permite a la economía alcanzar tasas de crecimiento de 0,5 puntos porcentuales por encima de las que se obtendrían en un escenario base.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, 2015, Bogotá, junio de 2015.

Existen también alternativas parciales de flexibilidad fiscal que apuntan a incentivar cierto tipo de inversiones. En tal sentido, la posibilidad de utilizar impuestos específicos para el financiamiento de proyectos de infraestructura, en particular impuestos a los hidrocarburos para sufragar proyectos viales, ha sido una alternativa aceptable en varios países de la región.

Por otra parte, resulta imperioso realizar reformas de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, para reducir la prociclicidad fiscal subnacional y minimizar la volatilidad en la prestación de servicios públicos y el mantenimiento de infraestructuras esenciales.

Dada la multiplicidad y complejidad de los factores que contribuyen a la prociclicidad fiscal subnacional, no existen recetas mágicas. No obstante, diversas iniciativas del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales pueden contribuir a reducirla de manera significativa. En primer lugar, harían que disminuyera el peso de los impuestos más sensibles al ciclo en los ingresos subnacionales. Idealmente, las regalías o impuestos sobre la producción o los beneficios de las empresas productoras de recursos naturales no renovables deberían compartirse entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La parte que corresponda a los gobiernos subnacionales se destinaría a un fondo nacional para el financiamiento de gastos de inversión subnacional. En segundo lugar, harían que la coparticipación de los impuestos se basara en sus valores estructurales, en vez de sus valores efectivos, y se eliminarían en la medida de lo posible los requisitos de asignación de impuestos y gastos a programas específicos. En tercer lugar, es menester considerar la adopción de una regla que contribuya a limitar el crecimiento del gasto primario. El límite podría aplicarse solamente a los gastos corrientes, con el fin de dejar más espacio de maniobra con gastos de inversión, unido a requisitos de mantener fondos para eventualidades que suavicen las fluctuaciones cíclicas de los ingresos.

Cuando no sea factible aplicar reglas de este tipo, conviene adoptar cláusulas de salvaguardia que permitan incumplir los objetivos presupuestarios subnacionales durante períodos predeterminados, ante la caída del PIB nacional.

Como ha insistido la CEPAL, para profundizar las políticas anticíclicas y lograr que sus efectos sean permanentes, un tema crucial de la agenda sería perfeccionar la institucionalidad macroeconómica y los mecanismos que aseguren la capacidad de reacción ante situaciones adversas. Cabe recordar que los efectos multiplicadores de los gastos de capital son ampliamente significativos, sobre todo en períodos de desaceleración económica, y ello debe tenerse en cuenta para el diseño institucional de reglas fiscales de segunda generación.

F. La política fiscal en tiempos difíciles: una perspectiva desde el Caribe

1. La deuda pública es una de las más altas del mundo

Hoy en día la región del Caribe es una de las más endeudadas del mundo y, aunque el actual problema de la deuda de la subregión no se originó en la crisis mundial, sus repercusiones indirectas empeoraron las circunstancias de muchas economías caribeñas. De hecho, la situación de la deuda del Caribe es mucho peor que la de otras pequeñas economías abiertas y ha reducido el margen fiscal de que disponen los gobiernos.

Un examen de la relación entre la deuda y el PIB revela la gravedad del problema. A excepción de Suriname, Trinidad y Tabago y, hasta cierto punto, Guyana, todas las demás economías subregionales tropiezan con una gran dificultad. Dos países, Jamaica y Barbados, presentan relaciones entre la deuda y el PIB superiores al 100%, y los demás oscilan del 68% al 95% del PIB. En algunos países, como Saint Kitts y Nevis, esas relaciones se han reducido de

manera importante, principalmente como resultado de programas de ajuste relacionados con el FMI y orientados a la consolidación fiscal. No obstante, en algunos países, como Trinidad y Tabago, las Bahamas y Antigua y Barbuda, los coeficientes de endeudamiento han ido en aumento (véase el cuadro I.3). Es probable que la disminución de los precios de los productos básicos traiga consecuencias para las economías del Caribe productoras de bienes que no disponen de grandes reservas fiscales.

Cuadro I.3
El Caribe (13 países): relación entre la deuda pública total
y el PIB, 2010-2015
(En porcentajes)

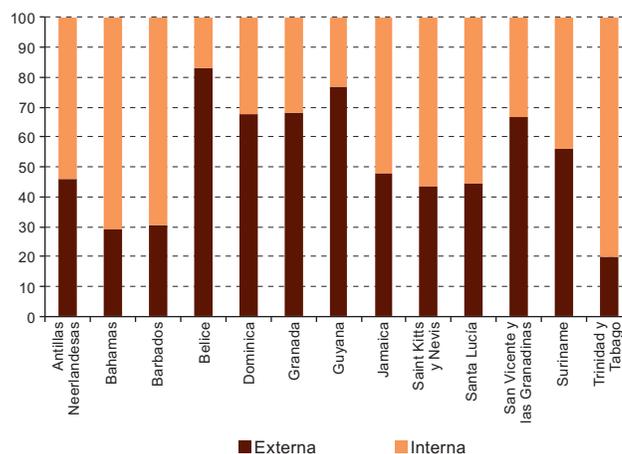
Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antigua y Barbuda	85,2	93,2	87,3	99,5	102,8	95,0
Bahamas	54,3	57,4	64,9	69,1	84,2	
Barbados	87,7	93,0	95,8	103,7	108,6	102,9
Belice	85,3	81,3	76,8	78,4	76,5	81,2
Dominica	69,0	67,4	77,8	77,0	76,3	78,4
Granada	93,5	98,7	101,4	102,4	95,6	89,0
Guyana	68,0	66,8	63,7	57,8	51,9	50,7
Jamaica	132,7	131,1	131,7	132,0	129,8	127,2
Saint Kitts y Nevis	147,8	144,9	137,9	99,5	75,1	68,4
San Vicente y las Granadinas	67,3	69,9	72,8	75,9	80,0	75,5
Santa Lucía	62,8	68,1	73,8	76,5	76,3	73,9
Suriname	18,6	20,1	21,6	29,9	26,7	30,5
Trinidad y Tabago	32,1	29,7	38,8	38,3	40,2	46,3

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

Si bien los coeficientes de endeudamiento son indicadores importantes de la gravedad de la carga de la deuda, lo más crucial para resolver los problemas de solvencia fiscal y liquidez sería examinar los costos del servicio de la deuda y su composición. El Caribe presenta una heterogeneidad considerable en su estructura de la deuda.

Por ejemplo, Belice, Dominica, Granada, Guyana y San Vicente y las Granadinas tienen una mayor proporción de deuda externa en comparación con la deuda interna, mientras que los otros países tienen mayores proporciones de deuda interna; en el caso de Jamaica, la deuda se distribuye casi equitativamente entre fuentes externas e internas (véase el gráfico I.12). Es importante saber si la cartera de títulos de deuda presenta un gran componente de deuda externa, dado que la devaluación de la moneda nacional comporta riesgos cambiarios. Por otra parte, si el volumen de la deuda externa es muy grande, ello puede hacer que aumenten los tipos de interés nacionales y deprimir la inversión cuando los acreedores privados toman en consideración las futuras implicaciones tributarias de una cuantiosa deuda interna.

Gráfico I.12
El Caribe (13 países): distribución de la deuda
interna y externa, 2015
 (En porcentajes)



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

La preocupación más inmediata para la mayoría de los países es el costo del servicio de la deuda que, en vista del alza de los tipos de interés en los Estados Unidos, podría plantear otro problema, sobre todo en el caso de países cuyas deudas presentan grandes componentes de tipos de interés variables. En esta subsección se examina el servicio de la deuda (intereses y amortización) como proporción de las exportaciones de bienes y servicios y como proporción de los ingresos del Estado. El primer coeficiente, referente a los pagos del servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, es particularmente importante porque se trata de pequeñas economías abiertas que dependen de las exportaciones para obtener divisas. Ello significa que la disminución de las perspectivas de crecimiento hará que la reducción de la deuda sea mucho más difícil. Los costos del servicio de la deuda externa respecto de las exportaciones fueron muy elevados en el caso de Jamaica (31%) en 2014, pero lo fueron por igual en Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas. Los costos del servicio de la deuda también resultaron elevados para los productores de servicios en comparación con los productores de bienes, lo que refleja un mayor volumen de deuda y un acceso reducido a la financiación en condiciones favorables.

El total del servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos del Estado revela hasta qué punto el servicio de la deuda consume recursos muy necesarios, que de ese modo dejan de estar disponibles para el desarrollo económico. Ese coeficiente resultó muy elevado en varios países, pero sobre todo en Jamaica, que dedicó el 62% de sus ingresos fiscales al servicio de la deuda pública en 2014 (véase el cuadro I.4).

Cuadro 1.4

El Caribe (13 países): coeficientes de pago del servicio de la deuda, 2011-2015

	Pagos del servicio de la deuda externa (en porcentajes de la exportación de bienes y servicios)					Pagos totales del servicio de la deuda (en porcentajes de los ingresos del Estado)				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Antigua y Barbuda	6,4	4,2	5	8,6	8,4	31,8	34,8	38,8	33,7	45,5
Bahamas	2	3,4	3,2	3,3		47,8	41,2	44,2	58,5	
Barbados										
Belice	4	4,1	5,9	4	6,2	21,7	21,3	26,8	16,9	24,9
Dominica	6,1	5,7	6,4	8	8,2	12,9	14,6	12,5	13,6	11,1
Granada	12	18,6	19	16,1	17,8	25,8	31,1	32,8	32,1	22,1
Guyana	2,8	2,5	3	3,8	4,5	10,9	9,4	8,9	8,3	7,2
Jamaica	27,5	22,9	23,3	31,3		76,8	62,3	61,6	62,3	
Saint Kitts y Nevis	20,4	18,2	5,1	12	16,4	44,9	27,7	14,6	24,2	17,4
San Vicente y las Granadinas	15,1	14,1	13,9	12,3	12,8	22,8	23,3	25,2	23,9	19,3
Santa Lucía	7,4	7,3	11,4	7,1	19,1	22,6	26,7	36,4	24,7	41,7
Suriname	1,1	2	1,3	2,2	2,2	7,8	8,7	11,6	10,3	15,7
Trinidad y Tabago	0,8	0,9	1,7	1	1,4	7,8	7,3	9,6	8,8	9,7
El Caribe	8,8	8,7	8,3	9,1	9,7	27,8	25,7	26,9	26,4	21,5
Productores de bienes	2,2	2,4	3,0	2,8	3,6	12,1	11,7	14,2	11,1	14,4
Productores de servicios	12,1	11,8	10,9	12,3	13,8	35,7	32,7	33,3	34,1	26,2

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

Se realizaron ejercicios de sostenibilidad fiscal con el fin de evaluar la capacidad de los países de estabilizar su deuda según diversas modalidades de alivio de la deuda. Las evaluaciones se llevaron a cabo mediante el enfoque tradicional. El ejercicio se aplicó a seis países del Caribe sobre los que se disponía de datos pertinentes (Belice, Dominica, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía). Una de las conclusiones principales fue que los saldos primarios que se requerían para que los países examinados estabilizaran su deuda son elevados en comparación con los niveles históricos y, por lo tanto, serán difíciles de sostener.

El análisis global da a entender que esos países tienen pocas probabilidades de saldar su deuda mediante el crecimiento, y tal vez tengan que intensificar la consolidación fiscal si no reciben asistencia urgente. Algunos de ellos podrían tener que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para emprender una nueva ronda de ejercicios de reestructuración de la deuda. Ante los problemas generalizados que la deuda plantea a la subregión, varios países han dado inicio a ejercicios de consolidación fiscal interna o han pedido ayuda al FMI para realizar los ajustes. Lo que es más importante, la presión fiscal ha limitado la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo proyectos de infraestructura y otros proyectos conexos para estimular la demanda cuando se atenúa la demanda externa. Ese concepto se examinará con mayor detalle más adelante en este capítulo.

Se han ofrecido diversas explicaciones y soluciones para resolver el problema de la deuda a mediano plazo, pero deben tenerse en cuenta dos cuestiones importantes. Aparte de la necesidad de una mejor gestión fiscal, estas cuestiones evidencian la existencia de diversos problemas estructurales arraigados. En primer lugar, será difícil superar las dificultades que plantea el endeudamiento sin alivio de la deuda si los países no logran registrar un crecimiento significativo a mediano plazo. En segundo lugar, aparte de las vulnerabilidades que continúan existiendo, las dificultades fiscales generalizadas también son consecuencia de la disminución de la competitividad, y se manifiestan como déficits acumulados en la cuenta corriente de la balanza de pagos⁶. Esos desequilibrios obligan a los gobiernos a convertirse en empleadores de última instancia, lo que también hace que aumenten los déficits fiscales⁷.

2. Tendencias recientes

Como parte de su ajuste, los países del Caribe han adoptado diversas medidas, incluida la introducción de nuevos impuestos como el IVA, y la decisión de aumentar los cargos por servicios y realizar mayores reformas administrativas con el fin de aumentar la eficiencia de la recaudación tributaria. También se ha hecho un mayor esfuerzo por contener los gastos, por ejemplo, mediante iniciativas encaminadas a conseguir el apoyo de los sindicatos para limitar los aumentos salariales en el sector público de algunos países. Además de emprender programas basados en iniciativas internas, algunos de los países más afectados han optado por pedir apoyo al FMI. No obstante, la tenue recuperación del crecimiento económico, relacionada en parte con la débil demanda mundial, ha afectado la marcha de la consolidación fiscal.

En promedio, el déficit fiscal fue del 3,1% del PIB durante la peor etapa de la crisis de 2008-2009, pero en los dos últimos años se ha moderado al 2,8% del PIB, al comprometerse los países a aplicar programas de consolidación fiscal con miras a reducir la deuda, que aumentó debido a la puesta en marcha de programas de estímulo. Los resultados fiscales del Caribe durante 2015 indicaron que había cierto grado de retraso. El déficit fiscal aumentó del 2,5% del PIB en 2014 al 3,1% del PIB en 2015 (véase el cuadro I.5). Ello fue consecuencia del deterioro del rendimiento de las economías productoras de bienes, aunque hubo mejoras marginales entre las economías basadas en los servicios⁸. El colapso del superciclo de los precios de los productos básicos, basado en precios medios elevados, ha afectado a los productores de bienes, sobre todo a Suriname y Trinidad y Tabago, lo que ha entrañado mayores gastos para atenuar la disminución de la actividad económica.

⁶ Entre las vulnerabilidades cabe mencionar la exposición a desastres naturales y a los efectos del cambio climático.

⁷ Las tasas de desempleo suelen ser elevadas en el Caribe.

⁸ Las economías productoras de bienes son Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, que se especializan principalmente en la producción y el comercio de bienes, mientras que las economías basadas en los servicios, a saber, Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía se especializan en la prestación y el intercambio de servicios.

Cuadro 1.5
El Caribe (13 países): saldos fiscales, 2010-2015
(En porcentajes del PIB)

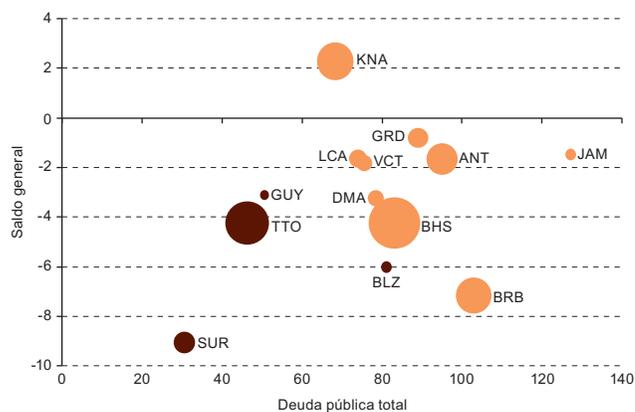
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antigua y Barbuda	-1,4	-5,2	-1,3	-4,5	-3,3	-1,6
Bahamas	-4,8	-4,1	-6,8	-5,8	-4,8	-4,3
Barbados	-8,7	-4,4	-8,5	-11,0	-6,9	-7,4
Belice	-1,7	-0,8	-0,8	-1,1	-2,7	-6,0
Dominica	-6,1	-8,4	-9,2	-9,5	-2,1	-3,3
Granada	-2,4	-3,2	-5,5	-6,5	-3,9	-0,7
Guyana	-2,9	-3,1	-4,7	-4,4	-5,5	-3,1
Jamaica	-6,4	-5,9	-4,2	-0,6	-0,5	-0,3
Saint Kitts y Nevis	-4,3	2,5	11,2	13,2	9,9	2,5
San Vicente y las Granadinas	-2,9	-2,7	-2,1	-6,2	-3,9	-1,8
Santa Lucía	-0,6	-4,6	-6,5	-6,7	-3,0	-1,6
Suriname	-2,9	-0,1	-2,3	-4,5	-4,7	-9,1
Trinidad y Tabago	0,1	-0,7	-1,3	-2,9	-1,6	-4,2
El Caribe	-3,5	-3,1	-3,2	-3,9	-2,5	-3,1
Productores de bienes	-1,9	-1,2	-2,3	-3,2	-3,6	-5,6
Productores de servicios	-4,2	-4,0	-3,7	-4,2	-2,1	-2,1

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

Tras promediar un 4,2% del PIB de 2009 a 2013, el déficit de las economías basadas en los servicios se redujo 2,1 puntos porcentuales en 2015. Granada y San Vicente y las Granadinas (3,1 y 2,1 puntos porcentuales entre 2014 y 2015) registraron las mayores disminuciones de sus déficits. Granada se benefició del alivio de la deuda, que incluyó un recorte parcial del 50% de su deuda en bonos, valorada en alrededor del 19% de su PIB, con la añadidura de un programa de ajuste apoyado por el FMI.

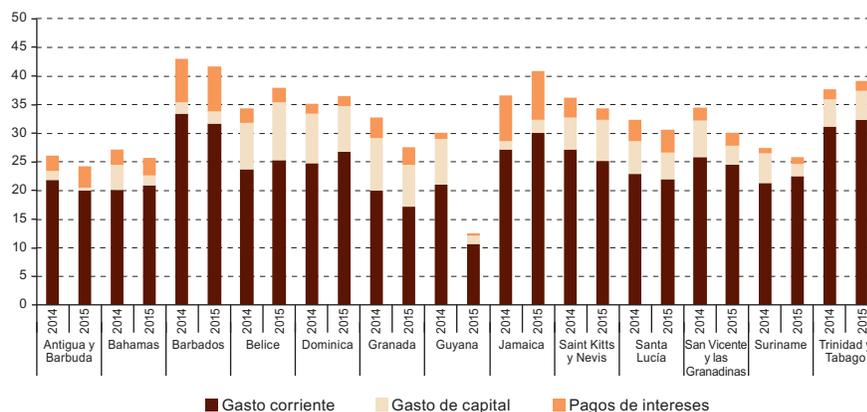
Una preocupación fundamental es el hecho de que la consolidación y el ajuste de la situación fiscal se basan principalmente en la reducción de la inversión de capital y no del gasto público recurrente. La composición del gasto indicaba que los gastos de capital en 2015 se redujeron en 1,8 puntos porcentuales entre los productores de bienes y en 0,9 puntos porcentuales en el caso de los productores de servicios. En contraste, el gasto recurrente disminuyó en 0,9 puntos porcentuales, mientras que los pagos de intereses se mantuvieron estables (véanse los gráficos I.13 y I.14). Una combinación de factores, incluida la expectativa de la ciudadanía de que el Estado amortiguará cualquier factor que afecte su bienestar, la presión ejercida por los sindicatos y una débil respuesta del sector privado, han hecho que sea difícil recortar los gastos recurrentes en la región. Como resultado, las reducciones presupuestarias tienden a concentrarse en los gastos de capital a pesar de las consecuencias adversas que ello implica respecto del crecimiento a largo plazo. Entre los productores de bienes, Guyana y Suriname experimentaron las mayores reducciones de los gastos de capital. La inversión pública en Guyana se vio afectada por las demoras en la ejecución de proyectos, en tanto Suriname redujo el gasto de capital para compensar la contracción de los ingresos debido a la caída de los precios de los productos básicos. Se prevé que la situación fiscal mejore en 2016, pues cabe esperar que los países que han emprendido programas de consolidación fiscal, con la ayuda del FMI o a nivel interno, experimenten mejoras en sus posiciones fiscales.

Gráfico I.13
El Caribe (13 países): saldos fiscales y deuda pública total
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
Nota: El tamaño de los círculos indica el PIB per cápita.

Gráfico I.14
El Caribe (13 países): gasto fiscal de los gobiernos centrales
 por categorías, 2014-2015
 (En porcentajes del PIB)



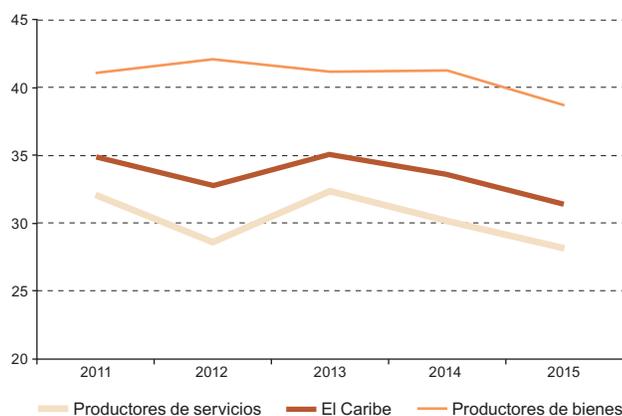
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El índice de flexibilidad fiscal pone de relieve el escaso margen fiscal que existe en los países del Caribe⁹. El índice es una forma de medir el gasto discrecional de los gobiernos como fracción del gasto total. En comparación con el valor máximo de 100, que indica una flexibilidad fiscal total, el índice ha registrado un promedio de 35 desde la crisis, lo que da a entender que la flexibilidad ha sido más bien escasa. De hecho, los gobiernos de la región se han visto obligados a realizar grandes gastos no discretionales en sueldos, salarios y pagos de intereses de

⁹ El índice de flexibilidad fiscal se define como: $FFI = (1 - NDE/TGE) * 100$, donde NDE se refiere a los gastos no discretionales definidos como desembolsos en sueldos y salarios, transferencias y pagos de intereses, y TGE se refiere al gasto público total. El valor máximo del índice no corregido es de 100, lo que corresponde a una flexibilidad fiscal total.

la deuda, lo que reduce el margen para la inversión pública en esferas fundamentales como la infraestructura, la salud y el mejoramiento del capital humano. En 2015, el índice empeoró en 1,9 puntos porcentuales, lo que indica un deterioro de la flexibilidad, a pesar de la mejora de los saldos fiscales (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15
El Caribe: índice de flexibilidad fiscal, 2011-2015
(En porcentajes)



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

3. El camino a seguir

Los altos coeficientes de endeudamiento y las cuantiosas obligaciones relativas al servicio de la deuda han impedido que muchas economías del Caribe apliquen políticas fiscales anticíclicas, instituyan amplias iniciativas de diversificación económica y productiva, y fortalezcan las redes de seguridad social, factores todos que son decisivos para mejorar las perspectivas de crecimiento y mitigar los efectos perniciosos de las conmociones económicas externas. De hecho, existe la posibilidad real de que el crecimiento y el desarrollo futuros se vean limitados por el sobreendeudamiento.

A pesar de lo anterior, en este momento algunos países han emprendido reformas fiscales para buscar solución al problema de la deuda, sea en el marco del FMI o mediante la aplicación de políticas diseñadas en cada país. La mayoría de esas iniciativas positivas se han concebido para encarar las deficiencias estructurales. Entre otros ejemplos, cabe mencionar:

- la reforma tributaria;
- el mejoramiento del entorno empresarial;
- la introducción de reformas fiscales (eliminación de gastos fiscales y concesiones tributarias excesivas);
- la mejora del entorno empresarial con el fin de atraer IED de mejor calidad;

- el énfasis en las industrias creativas y el fortalecimiento de la legislación en materia de derecho de autor, y
- la expansión de las TIC para crear cadenas de valor.

Si bien algunos de esos cambios son necesarios, para ser realistas, solamente a mediano plazo podría esperarse que dieran lugar a cambios estructurales discernibles, que a la postre encaminarían a las economías del Caribe hacia el desarrollo sostenible. En contraste, con los programas de consolidación fiscal que se están instituyendo en muchas economías regionales, sobre todo en la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO) y Barbados, siempre se han alcanzado logros desde un inicio, entre ellos, la mejora de los resultados fiscales, la reducción de la demanda de importaciones y el control de la inflación.

En consecuencia, es necesario buscar soluciones a los déficits fiscales elevados y prolongados en el Caribe mediante políticas que, al mismo tiempo que contribuyan a la reducción del déficit, promuevan el crecimiento sostenible. En ese sentido, una limitación importante ha sido el hecho de que el desarrollo insuficiente del sector privado y las bajas expectativas de la ciudadanía predisponen al Estado a actuar como el empleador principal en la economía. A menudo, esto ha entrañado un crecimiento excesivo del sector público, lo que dificulta aun más la tarea de contener el gasto público.

Para abordar ese problema, las políticas gubernamentales deberán incentivar mejor la actividad del sector privado, por ser el motor de crecimiento que puede absorber una mayor proporción de la fuerza de trabajo empleada. Entre otras reformas importantes en ese sentido cabe mencionar la eliminación de los obstáculos burocráticos a la creación de nuevas empresas, mayores facilidades en general para la actividad comercial y la creación de alianzas estratégicas entre el sector público y el privado en actividades claramente orientadas al bien público. Esas iniciativas podrían complementarse con mejores incentivos para alentar a los graduados universitarios y de institutos de formación profesional a establecer sus propias empresas.

Además, los países del Caribe deberían realizar exámenes exhaustivos de los gastos e ingresos públicos para determinar las esferas en que se podrían obtener mayores ahorros y mejorar la administración de los ingresos. Desde hace mucho tiempo, la ineficiencia de los procedimientos de adquisición ha acarreado importantes sobrecostos en proyectos públicos que constituyen un derroche de recursos escasos. Además, es necesario reformar los subsidios y transferencias del Estado para que sean más eficientes. Por ejemplo, los programas estatales de trabajo deberían centrarse en enseñar aptitudes que ayuden a los participantes a integrarse a la fuerza de trabajo del sector privado una vez que se gradúen de esos programas.

Las conmociones económicas provocadas, entre otras cosas, por desastres naturales, también son un factor decisivo que contribuye a los déficits fiscales y la deuda en el Caribe. Los desastres, junto con las relaciones de intercambio desfavorables, así como otras conmociones y presiones institucionales, por ejemplo, de los sindicatos, refuerzan la política fiscal procíclica en la subregión. En vista de que la prociclicidad es contraria a la estabilidad macroeconómica, se le debería buscar solución sobre la base de un compromiso bipartidista y legislado con miras a conseguir mayores ahorros durante los períodos de auge, como se ha hecho con los fondos de patrimonio y estabilización en Trinidad y Tabago.

Bibliografía

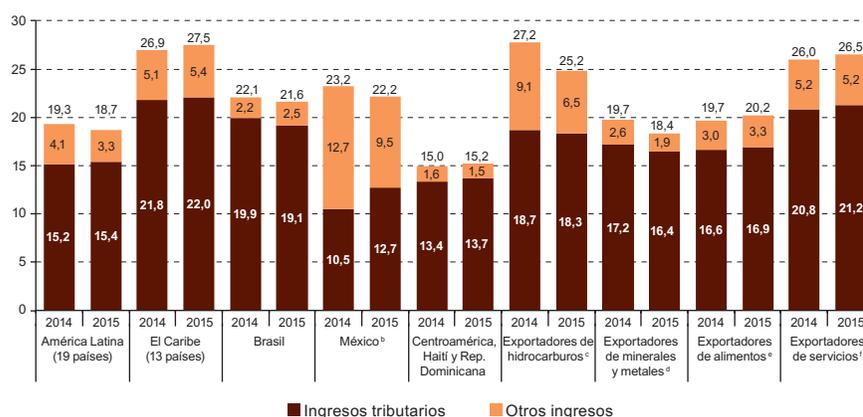
- Baldacci, E. y otros (2011), “Assessing fiscal stress”, *IMF Working Paper*, N° 11/100.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3962), Santiago.
- ___(2015b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- ___(2015c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- ___(2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- Ecuador, Gobierno de (2014), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [en línea] http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_plani.pdf.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2015), *Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2015*, Bogotá, junio.

II. Evaluación de las reformas tributarias recientes

A. Los ingresos fiscales registraron un deterioro en 2015

Los ingresos fiscales de América Latina registraron un deterioro en 2015 (véase el gráfico II.1), principalmente por la caída de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables. El desplome del precio internacional del petróleo crudo golpeó las cuentas públicas de los países productores de la región. Se destaca una reducción importante de los ingresos totales, en particular de los no tributarios, en México (3,2 puntos del Producto Interno Bruto (PIB)) y en los demás exportadores de hidrocarburos (2,6 puntos). Asimismo, los exportadores de minerales y metales experimentaron una nueva disminución de sus ingresos no tributarios (de 0,7 puntos del PIB en Chile y 0,5 puntos en el Perú), en línea con el descenso ininterrumpido de los precios de sus productos, que comenzó en 2011.

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe: ingresos fiscales totales e ingresos tributarios del gobierno central, por subregiones y grupos de países, 2014-2015^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 2015 corresponden a estimaciones.

^b Cobertura del sector público federal.

^c Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^d Chile y Perú.

^e Argentina, Paraguay y Uruguay.

^f Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

En cambio, en la República Dominicana y los países de Centroamérica, los ingresos tributarios se mantuvieron estables con respecto al producto durante el año. Sin embargo, se destaca una caída en Guatemala (en 0,4 puntos porcentuales del PIB) debido a una menor recaudación del impuesto sobre la renta (del -6,4% en términos reales hasta octubre) y del impuesto sobre el valor agregado (del -1,3%). La presión tributaria en Costa Rica aumentó

levemente en el año, debido a un alza pronunciada en la recaudación del impuesto sobre la renta (del +13,6% en términos reales) y, en particular, del aporte de las personas jurídicas. Se destaca el impacto positivo de la puesta en marcha del sistema de administración tributaria virtual, que facilitó la recepción de las declaraciones del impuesto sobre la renta.

En el Caribe, los ingresos fiscales aumentaron en 2015 como reflejo de una cierta reactivación de la economía de los países y de los resultados de las medidas fiscales adoptadas en los últimos años. Se destacan subidas importantes de los ingresos tributarios en las Bahamas (2,4 puntos porcentuales del PIB) y Jamaica (1,5). En el primer caso, el aumento se debe en parte a la entrada en vigor del nuevo impuesto sobre el valor agregado (IVA). En Jamaica, el crecimiento de los ingresos tributarios refleja un alza importante de los impuestos indirectos, originada por modificaciones del IVA y por un aumento de las tasas del impuesto selectivo aplicado a productos derivados del petróleo. Por otro lado, en Suriname y Trinidad y Tabago los ingresos procedentes de los recursos naturales descendieron de manera pronunciada.

Aunque el año estuvo marcado por la pérdida de ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, ese declive fue contrarrestado en parte en varios países por aumentos de los ingresos tributarios. En promedio, América Latina logró aumentar su presión tributaria en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Se destacan en particular Chile (0,5 puntos porcentuales del PIB), México (2,2 puntos porcentuales) y el Ecuador (1,0 puntos porcentuales), donde las reformas y las medidas recientes generaron mayores ingresos.

Cabe mencionar que ese avance en América Latina se debe principalmente a una mejora en la recaudación del impuesto sobre la renta (véase el cuadro II.1). En 2015, los ingresos públicos por el impuesto sobre la renta (incluidas las personas jurídicas y las personas físicas) crecieron de forma importante en la Argentina (12,8%), Chile (15,6%), Costa Rica (13,6%), el Ecuador (11,7%) y México (24,0%). En cambio, se nota una reducción marcada en el Brasil (-6,1%), Guatemala (-6,4%) y el Perú (-16,5%).

Cuadro II.1
América Latina (10 países): variación real interanual de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado, 2013-2015^{a b}
(En porcentajes)

País	Impuesto sobre la renta			Impuesto sobre el valor agregado		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Argentina	5,4	1,9	12,8	3,9	-6,8	3,3
Brasil ^c	5,0	-1,6	-6,1	4,1	-0,6	-6,7
Chile	-6,4	-2,3	15,6	4,9	3,7	4,9
Colombia	5,7	3,2	2,0	-7,5	9,1	2,7
Costa Rica	7,6	3,4	13,6	-0,6	3,2	2,6
Ecuador	13,1	4,4	11,7	8,9	1,6	-2,8
El Salvador	17,5	1,7	2,5	2,4	-1,7	3,8
Guatemala	15,6	7,5	-6,4	0,2	2,3	-1,3
México	13,4	-2,5	24,0	-7,5	15,2	3,1
Perú	-4,7	6,5	-16,5	5,6	2,0	-0,9

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

^a Para los cálculos de la Argentina se han usado el IPC de la provincia de San Luis, en línea con las recomendaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^b Cifras a noviembre de 2015 en el caso del Brasil, el Ecuador, El Salvador, Guatemala y México; a octubre de 2015 en el caso de Costa Rica; y, a septiembre de 2015 en el caso de Chile.

^c En relación con el impuesto sobre la renta se incluyen los ingresos del impuesto sobre la renta y la contribución social sobre la ganancia neta de las personas jurídicas; en el caso del impuesto sobre el valor agregado se incluyen el impuesto sobre productos industrializados (IPI) del gobierno federal y el impuesto sobre la circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) de los estados.

En cambio, el desempeño del impuesto sobre el valor agregado ha sido menos dinámico entre los países de la región en 2015 (véase el cuadro II.1). En particular, se registran descensos en el Brasil (-6,7%), el Ecuador (-2,8%), Guatemala (-1,3%) y el Perú (-0,9%) como consecuencia de una desaceleración económica, incluso del consumo privado en algunos casos. Sin embargo, la recaudación del IVA superó los valores de crecimiento del PIB en Chile (un 4,9% de recaudación comparado con un 2,0% de crecimiento del PIB), El Salvador (un 3,8% contra un 2,4%) y México (un 3,1% contra un 2,5%).

B. Principales medidas y reformas tributarias aprobadas durante 2015

Durante 2015, los países de la región aprobaron menos modificaciones a sus sistemas tributarios que en años anteriores, debido a que muchos ya habían implementado reformas significativas entre 2009 y 2014.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, durante 2015 fueron muy pocos los países latinoamericanos que alteraron las alícuotas generales de los impuestos que gravan los ingresos, las utilidades o las ganancias de capital. Las modificaciones se concentraron en cambios de las tasas de retención, en las alícuotas aplicadas a determinados sectores y, sobre todo, en medidas que afectan la base imponible de ese tipo de tributo (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
América Latina: principales modificaciones del impuesto sobre la renta, 2015

País y año de la reforma	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Tributación internacional
Argentina (2015)	Retención sobre las ganancias de contratos a futuro en moneda extranjera: 35%. Se eliminan las retenciones aplicables al Dólar Ahorro, las compras en el exterior y el turismo. Retención para servicios turísticos y de transporte en el exterior cancelados en efectivo: 5%.		Impuesto a las ganancias: aumento de deducciones a trabajadores que ganan entre 15.000 dólares y 25.000 dólares mensuales. Exención sobre la segunda cuota del salario anual complementario (SAC) para sueldos inferiores a 30.000 dólares mensuales. Nuevos beneficios tributarios y extensión del régimen de fomento para el uso de recursos energéticos renovables.	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015)	Adicional del impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) para entidades financieras: de 12,5% al 22% (si el coeficiente de rentabilidad respecto del patrimonio excede el 6%).			
Brasil (2015)	Contribución social sobre la ganancia neta (CSLL): del 15% al 20% para las instituciones financieras en general y hasta un 17% para las cooperativas de crédito.			
Costa Rica (2015)		Eliminación de la exención de retención al pago de intereses, comisiones y otros honorarios a entidades financieras no domiciliadas (15%).		
Ecuador (2015) ^a		Se elimina la exención sobre la venta de acciones o similares. Se limita la deducción de gastos por regalías y servicios técnicos entre partes relacionadas y por gastos en promoción y publicidad, gastos de instalación, organización y otros.	Deducción del 150% de las remuneraciones y beneficios sociales pagados a adultos mayores y migrantes retornados mayores de 40 años.	Nuevas reglamentaciones sobre precios de transferencia.

Cuadro II.2 (conclusión)

País y año de la reforma	Cambio de la tasa	Ampliación de la base imponible	Reducción de la base imponible	Tributación internacional
El Salvador (2015)	Se crea una contribución especial del 5% sobre la renta neta de grandes contribuyentes. Se reduce del 20% al 3% la retención aplicable a los extranjeros por los rendimientos de las inversiones en títulos o valores en el mercado local.		Se extienden en cinco años los beneficios tributarios para el sector turismo y se amplían a un mayor número de contribuyentes los incentivos fiscales para promover la energía renovable.	
Honduras (2015)			Se reestablece la exención del impuesto sobre la renta (ISR) para las cooperativas y se crea una nueva contribución social del 15% sobre los excedentes brutos del sector cooperativo.	Nuevas normas sobre precios de transferencia.
México (2015)	Se reduce la tasa de retención sobre los intereses pagados por las instituciones financieras mexicanas (del 0,60% al 0,50% en 2016).		Incentivos fiscales temporales para la adquisición de activos fijos en empresas de menor escala, inversiones en infraestructura de transporte, hidrocarburos y en el sector de la energía.	
Panamá (2015)	Se incrementa la tasa de retención aplicable a la distribución de dividendos de empresas dedicadas a inversiones inmobiliarias.	Se deroga la exención de retención que tenían las acciones preferentes y se condiciona la exención de retención por pagos al exterior de dividendos, honorarios y otros.		
Perú (2015)			Se aumenta la deducción por gastos en proyectos de ciencia e innovación tecnológica. Exención provisoria para ciertas transferencias de acciones. Incentivos para fondos de inversión en bienes inmobiliarios.	
Uruguay (2015)		Se modifica el período de amortización de activos intangibles. Se gravan las rentas por servicios de publicidad y propaganda prestados desde el exterior a contribuyentes. Se suprime el ajuste por inflación si es inferior al 10%.	Incremento transitorio del porcentaje de exoneración a ciertos proyectos de inversión. Exoneración para rentas por enajenación de viviendas de interés social.	
Venezuela (República Bolivariana de) (2015)	Impuesto sobre la renta (ISLR): del 34% al 40% para actividades bancarias, financieras, de seguro o reaseguro de personas jurídicas domiciliadas en el país.	IRE: se elimina el ajuste por inflación para contribuyentes especiales de gran capital.		

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

^a Se incluyen algunas medidas de la reforma fiscal ecuatoriana contenida en la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, sancionada el 29 de diciembre de 2014.

En algunos países se modificaron las tasas de retención del impuesto sobre determinadas fuentes de renta. Por ejemplo, en la Argentina, luego de la unificación del mercado de cambios en diciembre de 2015, se eliminaron las retenciones aplicables al Dólar Ahorro y a las compras en el exterior y el turismo, al tiempo que se estableció una retención del 5% en la adquisición de servicios turísticos y de transporte en el exterior que se cancelaran en efectivo. Además, se creó un nuevo régimen de retención sobre las ganancias de operaciones de compraventa de contratos a futuro de moneda extranjera, con una tasa del 35% sobre el impuesto a las ganancias y del 0,50% sobre el impuesto a los bienes personales.

En el caso de El Salvador, se redujo del 20% al 3% la retención del impuesto que pagan las personas o entidades extranjeras por los rendimientos de las inversiones en títulos o valores negociados en el mercado de valores local. México y Panamá también realizaron modificaciones en las tasas de retención, con una reducción en el caso de México respecto de los intereses pagados por instituciones financieras y un incremento, en el caso de Panamá, de la retención para la distribución de dividendos de ciertas empresas.

En algunos países se aumentaron las tasas que gravan las rentas generadas por las entidades financieras. En el Brasil se aprobó un aumento del impuesto sobre los beneficios de las firmas del sector financiero, en tanto el Estado Plurinacional de Bolivia incrementó la alícuota adicional al impuesto sobre las utilidades de las empresas (hasta el 22%) para las entidades de intermediación financiera, si el coeficiente de rentabilidad respecto del patrimonio excede el 6%. Recientemente, en la República Bolivariana de Venezuela se incrementó del 34% al 40% la tasa máxima del impuesto sobre la renta de empresas para los enriquecimientos netos provenientes de actividades bancarias, financieras, de seguro o reaseguro, obtenidos por personas jurídicas o entidades domiciliadas en el país.

En El Salvador se creó una contribución especial del 5% sobre la renta neta anual de los grandes contribuyentes (cuyo ingreso neto anual sea de 500.000 dólares o más) para solventar un plan de seguridad pública. En ese país, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el impuesto sobre la renta mínimo con respecto a los activos netos que se había creado el año anterior. La instancia suprema consideró que dicho impuesto vulneraba los principios de equidad tributaria y capacidad de pago, ya que no permitía deducir los costos y gastos necesarios para la producción de la renta y la conservación de su fuente.

Entre los países que aprobaron cambios para ampliar la base imponible del impuesto sobre la renta se encuentran Costa Rica, el Ecuador, Panamá y el Uruguay, ya sea porque eliminaron algunas exenciones o incluyeron más rentas en la base imponible, o porque limitaron las deducciones permitidas. En la República Bolivariana de Venezuela también se espera una mayor base imponible como resultado de la eliminación del ajuste por inflación para los contribuyentes especiales de gran capital.

En contraste, algunos países prorrogaron, ampliaron o crearon beneficios tributarios, otorgaron exenciones del ISR o aumentaron las deducciones permitidas, disminuyendo así la base imponible (como sucedió en la Argentina, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, el Perú y el Uruguay). En particular, en algunos de esos países se incluyeron beneficios fiscales orientados a fomentar la energía renovable (Argentina, El Salvador y México) o a promover la inversión en ciencia e innovación tecnológica (Perú). En cuanto a las normas referidas a la tributación internacional, el Ecuador y Honduras establecieron nuevas reglamentaciones sobre los precios de las transferencias.

En el caso de los cambios en el impuesto sobre el valor agregado, las medidas aprobadas también se concentran en modificaciones de las bases imponibles, en vez de variaciones de las tasas aplicadas (véase el cuadro II.3).

En el Brasil, este impuesto pertenece al ámbito de los Estados. En São Paulo se cambió el cálculo de la base imponible del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) para la venta de programas de computación. A partir del 1 de enero de 2016, el precio de venta total incluye el valor del programa informático, los medios electrónicos y otros montos facturados a los clientes. En Panamá también se amplió la base imponible del IVA, debido a que se eliminó la exención sobre las importaciones de helicópteros, aviones, embarcaciones, veleros y vehículos similares.

Cuadro II.3

América Latina: principales cambios en el impuesto sobre el valor agregado, 2015

País y año de la reforma	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
Brasil (2015)		El Estado de São Paulo cambia el cálculo de la base imponible del ICMS para la venta de programas de computación.	
Ecuador (2015) ^a			Devolución del IVA pagado por adultos mayores en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal (hasta cierto límite).
Panamá (2015)		Se deroga la exención sobre las importaciones de helicópteros, aviones, embarcaciones, veleros y vehículos similares.	
Perú (2015)			Se extiende tres años más la exoneración del pago del impuesto general a las ventas (IGV) por la venta o importación de libros y afines.

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

^a Se incluyen algunas medidas de la reforma fiscal ecuatoriana contenida en la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, sancionada el 29 de diciembre de 2014.

A su vez, en otros países se aplicaron medidas que tienden a reducir la base imponible del tributo pero que buscan lograr otros objetivos relacionados con la política social. Tal es el caso de la devolución del IVA para los adultos mayores en el Ecuador o la extensión de los beneficios fiscales otorgados al sector editorial en el Perú, que incluye la exoneración del pago del IGV por la venta o importación de libros y afines.

Por otro lado, tal como se muestra en el cuadro II.4, algunos países crearon nuevos impuestos. Por ejemplo, en El Salvador, con el objetivo de financiar el plan de seguridad pública, se creó un impuesto del 5% sobre la factura de consumo por la adquisición y utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, con una vigencia de cinco años. En Panamá se estableció una regalía sobre la extracción de ciertos recursos minerales utilizados en el sector de la construcción. El Uruguay restableció el impuesto anual de enseñanza primaria sobre los inmuebles rurales, cuya recaudación se destinará a financiar gastos e inversiones del Consejo de Educación Inicial y Primaria. En la República Bolivariana de Venezuela se aprobó un nuevo impuesto que grava con una tasa del 0,75% las transacciones financieras de personas jurídicas y sujetos especiales, que no es deducible del impuesto sobre la renta.

En otros países se eliminaron tributos, como sucedió en la Argentina y Guatemala. En el primero, se eliminaron los derechos de exportación sobre los productos agropecuarios y sobre la mayoría de las exportaciones industriales, salvo la soja, en cuyo caso la quita de la retención sería gradual y, en 2015, se redujo del 35% al 30%. Mientras tanto, en Guatemala se debió abolir el impuesto sobre las líneas telefónicas móviles y fijas (creado en 2014) y dar marcha atrás a los incrementos del impuesto sobre la distribución de cemento y sobre las regalías mineras, debido a que fueron declarados inconstitucionales.

Respecto de los impuestos específicos sobre bienes y servicios, tales como bebidas alcohólicas, combustibles y otros, algunos países aumentaron sus tasas. Así lo hicieron el Brasil y Panamá, mientras que en México se reemplazó el impuesto variable sobre el combustible por un impuesto fijo por litro de gasolina.

Cuadro II.4

América Latina: principales modificaciones en otros impuestos, 2015

País y año de la reforma	Tasas	Base imponible	Creación o eliminación de impuestos
Argentina (2015)	Nueva retención en bienes personales, aplicable a las ganancias de contratos a futuro en moneda extranjera: 0,5%.		Se eliminan derechos de exportación sobre productos agropecuarios (excepto la soja, que se reduce del 35% al 30%) y la mayoría de las exportaciones industriales.
Brasil (2015)	Impuesto sobre productos industrializados (IPI): se aumentan las tasas aplicables a las bebidas alcohólicas. Se restablecen las tasas de Contribución a los Programas de Integración Social (PIS) (0,65%) y Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) (4%) a la renta financiera. Se elimina la tasa cero del Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) para las operaciones de crédito realizadas por el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) o sus agentes financieros.	IPI: se gravan determinados cosméticos. PIS y COFINS: se anula la exoneración sobre los ingresos provenientes de la venta de productos de informática como computadoras, tabletas, smartphones, enrutadores, entre otros.	
Colombia (2015)		Se extiende por dos años más el gravamen arancelario a un 0% para importaciones de materias primas y bienes de capital que no registren producción nacional y adicionan nuevas partidas exentas.	
El Salvador (2015)			Contribución especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, se grava la adquisición o utilización de servicios de telecomunicaciones (tasa del 5%).
Guatemala (2015)	Se reduce el impuesto sobre la distribución de cemento (de 5 quetzales a 1,5 quetzales) y sobre las regalías mineras (del 10% al 1%).		Se anulan impuestos sobre la telefonía.
Honduras (2015)			Se crea un sistema de protección social multipilar (con régimen contributivo y no contributivo).
México (2015)	Impuesto especial a productos y servicios (IEPS): se reemplaza el impuesto variable por uno fijo por litro de gasolina según el tipo de combustible (se actualiza anualmente).		
Nicaragua (2015)		Se extienden los beneficios fiscales de las actuales zonas francas industriales a zonas francas de otros sectores, como los de logística, tercerización y agroexportación.	
Panamá (2015)	Se aumenta el Impuesto Selectivo al Consumo sobre bebidas alcohólicas, juegos de azar y embarcaciones, naves, helicópteros y otros.	Se agregan nuevas actividades beneficiadas de exoneraciones en el régimen especial del Área Económica Panamá-Pacífico.	Se crea un impuesto sobre las regalías por la extracción de ciertos recursos minerales.
Uruguay (2015)		Contribuciones al Fondo de Solidaridad: se aumenta el mínimo exento y se modifican los montos de las contribuciones.	Se restablece el impuesto anual de enseñanza primaria sobre inmuebles rurales.
Venezuela (República Bolivariana de) (2015)			Impuesto sobre las grandes transacciones financieras de personas jurídicas y sujetos especiales (de un 0,75% por operación).

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

Por otro lado, conviene destacar el hecho de que Colombia, Nicaragua y Panamá han extendido ciertos beneficios fiscales. Por ejemplo, en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) de Colombia, se contempló extender dos años más la reducción del gravamen arancelario al 0% respecto de las importaciones de materias primas y bienes de capital que no registraran producción nacional, al tiempo que se adicionaron nuevas partidas exentas. En Nicaragua, se extendieron los beneficios fiscales de las actuales zonas francas industriales a zonas francas de otros sectores, como los de logística, tercerización y agroexportación. Panamá modificó la Ley N° 41, por la que se estableció la Agencia del Área

Económica Especial Panamá-Pacífico y otorgó la exención total del impuesto sobre la renta y dividendos, impuestos sobre remesas al extranjero, derechos de importación y otros gravámenes sobre las ventas relacionadas con ciertas actividades de ensamblaje y procesamiento llevadas a cabo en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico, entre otras.

En Honduras se sancionó la Ley Marco del Sistema de Protección Social, que entró en vigor el 4 de septiembre de 2015 y por la que se crea un sistema de protección social multipilar de cinco componentes: i) el Régimen del Piso de Protección Social (un sistema no contributivo financiado por recursos fiscales); ii) el Régimen del Seguro de Previsión Social (sistema contributivo financiado mediante aportes pagados al Instituto Hondureño de Seguridad Social); iii) el Régimen del Seguro de Atención de la Salud; iv) el Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales, y v) el Régimen del Seguro de Cobertura Laboral.

Por último, en el Uruguay se aumentó el mínimo exento de la contribución al Fondo de Solidaridad. Los egresados de la Universidad de la República, del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico Profesional y de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) deberán pagar dicha contribución cuando sus ingresos sean superiores a 8 veces el valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) (en vez de 4 veces superiores), es decir, aproximadamente 815 dólares. Además, se modifican los montos de la contribución.

C. A pesar de las reformas, la carga tributaria se mantiene por debajo del nivel de desarrollo en la región

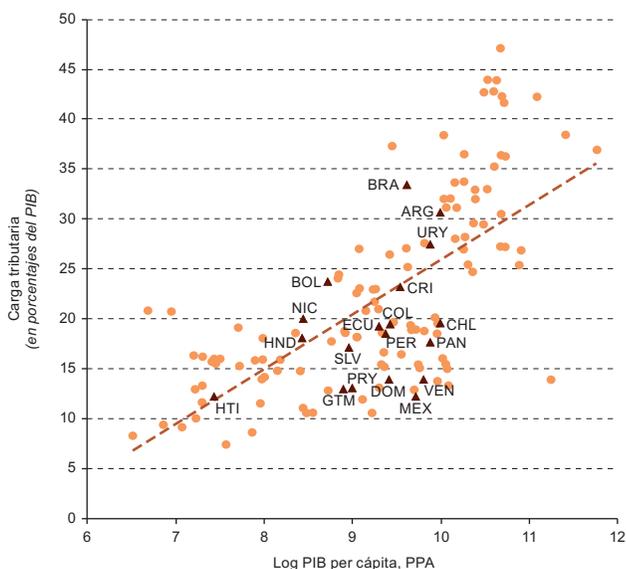
Conforme a los análisis realizados por la CEPAL en las ediciones anteriores del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, en los últimos años muchos países de la región han implementado amplias reformas tributarias. Las reformas estuvieron orientadas a diversos objetivos, desde la obtención de mayores recursos fiscales, una mayor equidad de los sistemas tributarios y una reducción de los niveles de evasión y de los costos administrativos, hasta una simplificación de los sistemas tributarios, e incluso una mayor protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Si bien en el período reciente se modificaron distintos tipos de impuestos, los cambios más relevantes se centraron en el impuesto sobre la renta. El propósito era no solo mejorar el desempeño recaudatorio de los sistemas tributarios, sino fortalecer uno de los puntos más débiles de la política fiscal en los países de la región: el impacto de los sistemas impositivos en la distribución de los ingresos. Las reformas han abarcado diferentes aspectos del diseño de esos impuestos, como los vinculados a la modificación de la base imponible (en especial para fortalecer la tributación sobre las rentas de capital), el cambio de alícuotas y las reglas de tributación internacional (CEPAL, 2015a).

Las reformas implementadas se han visto reflejadas en un moderado crecimiento del nivel de la carga tributaria de los países latinoamericanos. Sin embargo, en la mayoría de ellos la carga tributaria aún es baja con respecto al nivel de desarrollo, tal como se aprecia en el gráfico II.2, donde se compara la situación de 133 países.

Gráfico II.2

Carga tributaria en comparación con el PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo), alrededor de 2013^a
(En porcentajes del PIB y en logaritmos)



Fuente: J. P. Jiménez y A. Podestá, "Situación económica y social en América Latina. Ingresos tributarios y carga fiscal", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, inédito, 2016; Jiménez y Podestá (2016) sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial, *World Development Indicators*.

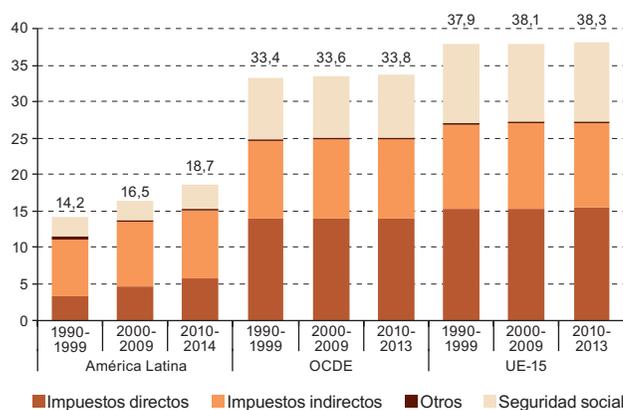
^a Corresponde al último dato disponible en el período 2011-2013. En los países de América Latina, la cobertura se refiere al gobierno central, salvo en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, en que corresponde al gobierno general.

Algunas excepciones son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil, donde el nivel de presión tributaria es más elevado que el de países con similar producto bruto per cápita. Lo mismo sucede en Nicaragua y el Uruguay, aunque en menor cuantía. Un grupo de países conformado por Costa Rica, Haití y Honduras se encuentra en una situación de carga tributaria semejante a la de otras economías con un nivel de desarrollo similar, en tanto los 11 países restantes exhiben un nivel de presión tributaria inferior al de otros países de similar PIB per cápita.

En los casos de México y Venezuela (República Bolivariana de), cuyo PIB per cápita es superior a la media latinoamericana, la carga tributaria es bastante más baja que la de otros países con similar grado de desarrollo. No obstante, esas economías cuentan con ingresos no tributarios provenientes de la explotación de petróleo que pueden complementar esos ingresos. Estos suelen ser más volátiles, pues se originan en una fuente agotable de recursos y han mostrado una tendencia declinante en los últimos años. En tal sentido, la actual coyuntura de desaceleración económica y caída de los precios de los productos básicos amenaza con revertir los logros alcanzados en materia de recaudación, respecto de una amplia mayoría de países.

En comparación con los países desarrollados, la carga tributaria media de América Latina es la mitad de la registrada en el promedio de 15 países de la Unión Europea (UE-15) y se sitúa 15 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
América Latina, OCDE y UE-15: composición de los ingresos tributarios
(En porcentajes del PIB)



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

También la composición de dicha carga difiere entre estos grupos de países. La principal causa de las diferencias se deriva de la menor recaudación relativa por impuestos directos (sobre la renta y la propiedad) y, en particular, de la baja recaudación del impuesto sobre la renta personal. En América Latina, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. En términos del PIB, la región ha recaudado un promedio de 9,4 puntos en impuestos indirectos durante el período 2010-2014 (en comparación con el 10,9% del PIB en los países de la OCDE); en tanto ha obtenido un 5,7% del PIB a partir de tributos directos, lo que está muy alejado del 13,8% que contabilizan los países de la OCDE.

D. Los países que han implementado reformas han podido incrementar la recaudación de los impuestos directos

Gran parte de las reformas implementadas en los últimos años estuvieron orientadas a fortalecer la tributación sobre la renta, en especial la que recae sobre las rentas de capital. Además, en varios países se buscó una mayor generalización del IVA, un aumento de las alícuotas y un incremento en los impuestos específicos, entre otros¹.

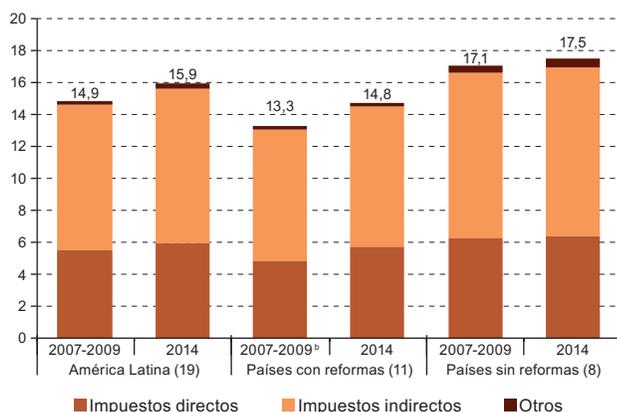
Si bien el crecimiento de la carga tributaria en los países de América Latina ha sido bastante generalizado en el período 2010-2014, la evidencia disponible muestra que dicha carga ha crecido más en la muestra de países que implementaron reformas tributarias más significativas durante ese lapso de tiempo (véase el gráfico II.4).

¹ Para obtener más detalles, véanse las anteriores ediciones, CEPAL ((2015a, 2014 y 2013).

Gráfico II.4

América Latina: evolución de la carga tributaria en países con reformas en comparación con países sin reformas significativas durante el período 2010-2013^a

(En porcentajes del PIB)



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

^a En la muestra de países con reformas tributarias más significativas durante el período 2010-2013, se incluyen la Argentina, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana. No se incluyen el Uruguay y Chile porque en esos casos la reforma fue anterior o posterior a ese período (2007 y 2014, respectivamente).

^b Como período anterior a las reformas se considera el de 2007-2009, salvo en los casos de la Argentina, Colombia, México, el Paraguay y la República Dominicana, en que se toma en cuenta el período 2010-2012, ya que las reformas más significativas tuvieron lugar en 2012-2013.

En la muestra de 11 países con reformas, la carga tributaria (sin incluir la Seguridad Social) se incrementó en 1,5 puntos del PIB (de un promedio del 13,3% a un 14,8% del PIB), mientras que, en los países que no implementaron reformas tributarias amplias en el período analizado, ese indicador aumentó tan solo en un 0,4% del PIB, aunque este grupo de países tiene en promedio una presión tributaria más elevada.

En cuanto a la composición de esos aumentos, en la muestra de países con reformas tributarias significativas, la carga tributaria directa aumentó en 0,8 puntos del PIB mientras que la carga impositiva indirecta lo hizo en 0,7 puntos. De esa forma, en ese grupo de países creció la participación relativa de los tributos directos (del 37% al 39% del total recaudado). En contraposición, en el grupo de países sin reformas significativas, los incrementos en impuestos directos e indirectos fueron de tan solo el 0,1% y el 0,2% del PIB, respectivamente.

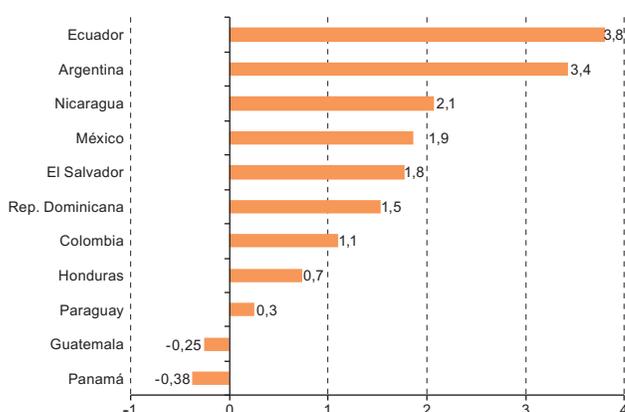
A continuación se analiza la evolución del nivel y la composición de la carga tributaria en los países que aprobaron reformas o modificaciones sustantivas de sus sistemas tributarios entre 2009 y 2013. Sin embargo, es importante aclarar que la variación de la carga no solo está determinada por las medidas tributarias implementadas, sino por otro tipo de factores, como el contexto macroeconómico, social y político imperante en cada país durante el período estudiado. Es decir, no se está evaluando el impacto aislado de las reformas tributarias en la recaudación.

Los países que aprobaron cambios tributarios entre 2009 y 2013 aumentaron su carga tributaria si se compara el nivel que registraban antes de la implementación de esas medidas y el último dato disponible (que corresponde a 2014). La excepción son Guatemala y Panamá, donde

la recaudación se redujo en alrededor de tres décimas del PIB y alcanzó en 2014 una de las cargas tributarias más bajas de la región (del 10,9% y el 9,8% del PIB, respectivamente, sin incluir las contribuciones a la seguridad social).

La magnitud de los incrementos en ese indicador es bastante variada entre los países (véase el gráfico II.5). Por un lado, se destacan el Ecuador y la Argentina, con un aumento de 3,8 y 3,4 puntos del PIB, respectivamente. Luego le siguen Nicaragua, México y el Salvador con aumentos que rondan el 2% del PIB, la República Dominicana con 1,5 puntos de incremento y Colombia con 1,1 puntos. En Honduras y el Paraguay las mejoras en la carga tributaria fueron menos significativas.

Gráfico II.5
América Latina (países seleccionados): cambios en la carga tributaria entre los períodos anterior y posterior a las reformas ^{a b}
(En porcentajes del PIB)



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

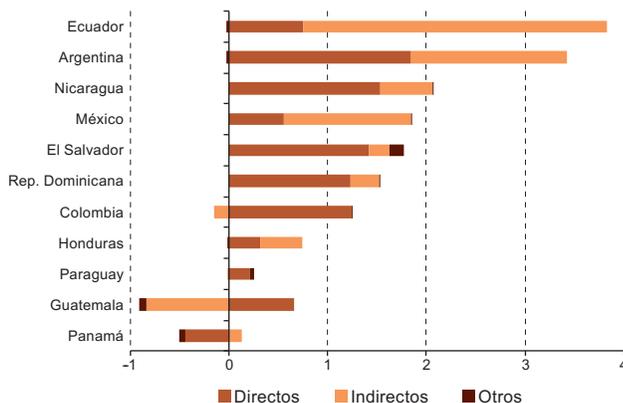
^a No incluye contribuciones a la Seguridad Social.

^b Como período anterior a las reformas se considera el de 2007-2009, salvo en los casos de la Argentina, Colombia, México, el Paraguay y la República Dominicana, en que se toma en cuenta el período 2010-2012, ya que las reformas más significativas tuvieron lugar en 2012-2013. Como año posterior a la reforma se toma 2014.

Los tipos de impuestos que explican el comportamiento de la carga tributaria también difieren de país en país, tal como puede apreciarse en el gráfico II.6. En la mayoría de los países (menos en Colombia y Guatemala) aumentaron los ingresos provenientes de la tributación indirecta, debido principalmente a un mejor desempeño de los impuestos generales sobre bienes y servicios, y en particular, del impuesto sobre el valor agregado. En el caso del IVA, en esos países tuvo lugar una serie de modificaciones tributarias, como: i) el aumento de la tasa general en Honduras (del 12% al 15%), México (del 15% al 16%), Panamá (del 5% al 7%) y la República Dominicana (del 16% al 18%); ii) el establecimiento de tasas mayores de IVA para determinados bienes y servicios (Honduras y Panamá), y iii) una ampliación de la base imponible en el Ecuador (se comienza a tributar sobre los servicios financieros), Honduras (se elimina la tasa cero para operaciones nacionales), Nicaragua (se incluyen las compras del sector público y ciertos productos de la canasta básica), el Paraguay (se generaliza el IVA para el sector agropecuario²), y El Salvador y la República Dominicana (se eliminan algunas exenciones).

² En 2014, la recaudación del IVA en el sector agropecuario alcanzó los 0,2 puntos del PIB.

Gráfico II.6
América Latina (países seleccionados): cambios en la composición de la carga tributaria entre los períodos anterior y posterior a las reformas^{a b}
(En porcentajes del PIB)



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

^a No incluye contribuciones a la Seguridad Social.

^b Como período anterior a las reformas se considera el de 2007-2009, salvo en los casos de la Argentina, Colombia, México, el Paraguay y la República Dominicana, en que se toma en cuenta el período 2010-2012, ya que las reformas más significativas tuvieron lugar en 2012-2013. Como año posterior a la reforma se toma 2014.

En la Argentina, el crecimiento de los impuestos generales sobre bienes y servicios respondió en parte al aumento del orden de 1,1 puntos del PIB de la recaudación provincial de impuestos sobre los ingresos brutos. Esos impuestos fueron objeto de reformas en varias provincias, mediante una ampliación de su base (por la eliminación de exenciones que favorecían determinadas actividades económicas) o por el aumento de las alícuotas (de la tasa general o las correspondientes a ciertos sectores productivos).

En algunos países, especialmente en México y Panamá, la recaudación de impuestos específicos se incrementó. En México, ello se debió simplemente a que el IEPS aplicado a los combustibles (que se contabiliza sin incluir el valor del subsidio) disminuyó su saldo negativo a partir de 2013. En Panamá se explica sobre todo por la aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) sobre los vehículos automotores, pues en la reforma aprobada en 2010 se derogó el arancel sobre la importación de vehículos terrestres y quedó reemplazado por el ISC.

Las bajas de los ingresos por impuestos indirectos en Colombia y Guatemala obedecen a una contracción de la recaudación del IVA y de los impuestos aplicables al comercio y las transacciones internacionales. Específicamente, en Colombia, la Ley 1607 de 2012 derogó las alícuotas incrementadas del 20%, el 25% y el 35% del IVA y, en su lugar, creó el impuesto nacional al consumo (INC) que recae sobre el servicio de telefonía móvil; las ventas de algunos bienes corporales muebles (como ciertos vehículos automotores, camionetas, motos, yates y barcos) y el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas, por ejemplo, en restaurantes y confiterías. Así, se observa que el incremento de la recaudación correspondiente a impuestos específicos (debido a la creación del INC) compensa la caída de los ingresos generados por el IVA en ese país. Sin embargo, se registró una menor recaudación de ingresos por aranceles de importación en Colombia, ya que la reforma arancelaria de 2010 permitió la reducción de la

tarifa de 5.000 partidas arancelarias y redujo el arancel medio de un 12,4% a un 6% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2013).

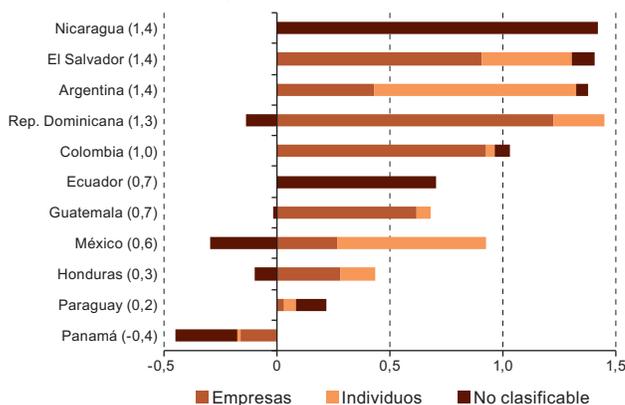
Además, en Guatemala cae la carga tributaria correspondiente a impuestos específicos sobre los bienes y servicios. Si bien con la creación del impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres se aportan 0,16 puntos del PIB adicionales a la recaudación impositiva, esto no ha sido suficiente para compensar la merma de recursos provenientes de otros tributos específicos (como los impuestos sobre la distribución de petróleo, cemento, bebidas y tabaco).

Como continuación de la tendencia observada desde hace más de una década, los demás países de la muestra también redujeron la importancia de los impuestos que recaen sobre el comercio exterior y otras transacciones internacionales. En ese sentido se destaca Panamá, con una disminución de un 0,8% del PIB. Un caso contrario fue el del Ecuador, donde se registró un incremento significativo de ese tipo de tributos como consecuencia de la creación del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) mediante la Ley de Equidad Tributaria de 2007, sumado a un incremento de su alícuota hasta el 5%, en virtud de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado de 2011. De esa forma, el ISD se convirtió en el tercer impuesto de mayor recaudación en el Ecuador (después del IVA y el ISR) y genera ingresos al fisco por un 1,2% del PIB aproximadamente.

Por otra parte, respecto de la carga tributaria directa, a excepción de Panamá, en todos los países analizados tuvo lugar un crecimiento de los impuestos directos. A ese respecto se destaca el desempeño de la imposición sobre la renta (aunque en la Argentina y Colombia también aumentaron los impuestos que gravan la propiedad).

En relación con los impuestos sobre la renta, tal como ha analizado detalladamente la CEPAL en ediciones anteriores de su *Panorama Fiscal*, gran parte de las reformas se centraron en ese impuesto. Se aprobaron diferentes modificaciones que, en algunos casos, afectaron las alícuotas y, en otros, ampliaron la base imponible, lo cual ha permitido obtener una mayor recaudación (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7
América Latina (países seleccionados): cambios en la recaudación del impuesto sobre la renta entre los períodos anterior y posterior a las reformas^a
 (En porcentajes del PIB)



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

^a Como período anterior a las reformas se considera el de 2007-2009, salvo en los casos de la Argentina, Colombia, México, el Paraguay y la República Dominicana, en que se toma en cuenta el período 2010-2012, ya que las reformas más significativas tuvieron lugar en 2012-2013. Como año posterior a la reforma se toma 2014.

A excepción de Panamá, en todos los países con información disponible se incrementó la recaudación (medida como porcentaje del PIB) del impuesto sobre la renta que pagan las empresas. En particular, en Panamá tuvo lugar una reducción de la alícuota del impuesto sobre la renta de personas jurídicas a partir del año 2011, del 27,5% al 25% e incluso del 30% al 25% en ciertos sectores, lo que incidió en un menor nivel de recaudación. También se estableció una exoneración del impuesto sobre la renta en el caso de actividades agropecuarias o agroindustriales que tuviesen cierto nivel de ingreso.

Entre los países en que se dispone de datos desagregados del impuesto sobre la renta de personas físicas y jurídicas, se destacan Colombia, El Salvador y la República Dominicana, con un crecimiento cercano o superior a un 1% del PIB del impuesto que recae sobre las empresas. En Colombia, si bien se redujo la alícuota para empresas de un 33% a un 25%, la reforma aprobada en 2012 instituyó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) con una tasa inicial del 9% sobre las utilidades de las empresas, mientras que a partir de 2015 se crearon sobretasas. En El Salvador, con la reforma de 2011 se aumentó la tasa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas del 25% al 30%, si la renta imponible supera los 150.000 dólares. En la República Dominicana, se amplió la base imponible con la reforma de 2012, debido a que se limitaron y establecieron condiciones y requisitos de documentación para las deducciones permitidas³.

Si bien no se dispone de datos detallados del ISR entre individuos y empresas en relación con Nicaragua, se aprecia que la recaudación total de este impuesto creció más que en el resto de los países, pasando de un promedio de 4,3% del PIB en 2007-2009 al 5,8% del PIB en 2014. En esa evolución positiva influyeron las reformas de 2009 y 2012. Con la primera reforma se aumentó la tasa de retención definitiva aplicable a las bolsas agropecuarias (del 1% al 1,5%); cambió la forma de cálculo del impuesto mínimo; se estableció una tasa del 10% sobre los dividendos o utilidades pagadas y se incorporó la retención definitiva del 10% sobre los intereses, entre otras medidas. Posteriormente, la Ley de Concertación Tributaria de 2012 estableció una estructura cedular para el ISR con una nueva clasificación de los ingresos gravables. Según esa clasificación, las rentas de los principales factores de producción se dividen en rentas del trabajo, de actividades económicas y de capital, y cada una se rige por sus propias tasas, hechos generadores y base imponible⁴.

En general, en los países sobre los que se dispone de información desagregada se observa un mayor crecimiento del impuesto sobre la renta de empresas que el que soportan los individuos, salvo en la Argentina y México, donde predomina la dinámica del impuesto sobre la renta personal. En México se aprobaron algunas medidas encaminadas a fortalecer el impuesto sobre la renta que pagan los individuos. Por ejemplo, se crearon tres nuevos tramos superiores, se elevó la tasa marginal máxima (del 30% al 35%), se limitaron las deducciones personales y se redujo el ingreso exento por enajenación de casa habitación. Si bien en la Argentina no hubo cambios significativos en el diseño del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la falta de actualización del mínimo no imponible, de las deducciones, de los tramos de ingreso y demás parámetros de cálculo del impuesto, en concordancia con el ritmo de la elevada inflación y de los incrementos salariales, llevó a que un mayor número

³ Si bien la reforma de la República Dominicana estableció una reducción de las tasas aplicables a las personas jurídicas del 29% al 28% en el ejercicio fiscal 2014 y hasta el 27% a partir de 2015, esto aún no se ve reflejado en las estadísticas del período analizado.

⁴ Para obtener más detalles, véase ICEFI (2013).

de contribuyentes quedaran sujetos al impuesto o que ascendieran de categoría y tributaran a una tasa más alta. A su vez, en ambos países, se amplió la base del impuesto sobre la renta al gravar la distribución de dividendos. A ello se sumaron las ganancias de capital en bolsa en el caso de México y la compraventa de acciones y títulos que no cotizan en bolsa en el caso de la Argentina.

La ampliación de la base imponible de los tributos que gravan la renta estuvo presente en las reformas de la mayoría de los países, ya que se comenzó a tributar sobre los dividendos o distribución de utilidades, sobre los intereses, títulos, valores o las ganancias de capital (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana); se limitaron las deducciones (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) y se derogaron ciertas exoneraciones u otros gastos tributarios (Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras).

En el Paraguay finalmente entró en vigencia el impuesto sobre la renta personal, si bien su recaudación es aún reducida (menos del 0,1% del PIB). En 2014 también entró en vigor el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (IRAGRO) en reemplazo del IMAGRO, por lo que se generalizó la tasa del 10% aplicable a la renta agropecuaria tanto de personas individuales como de personas jurídicas. Ambas medidas incidieron en el crecimiento, no obstante acotado, de la recaudación total del ISR.

Más allá de las modificaciones del diseño de los tributos (básicamente por cambios en las tasas y las bases imponibles) o la creación de nuevos impuestos, los países también tomaron medidas administrativas encaminadas a mejorar la eficiencia recaudatoria y reducir la evasión y elusión fiscal.

Si bien aún no se dispone de datos definitivos y desagregados de la recaudación en 2015 respecto de los países de la región, de acuerdo con la CEPAL (2015b), entre los que más aumentaron sus ingresos tributarios durante ese año se destacan Chile (0,5 puntos del PIB), México (2,2 puntos) y el Ecuador (1,0 puntos), donde las reformas y medidas recientes generaron mayores ingresos. En Chile, los ingresos tributarios registraron un aumento del 9,3%, impulsados por un alza del 14% en la recaudación del impuesto sobre la renta, debido a la aplicación de la reforma tributaria aprobada en 2014, que incluía el incremento de la tasa corporativa. Para 2016 se espera una situación similar, con una nueva alza de la alícuota. Además, con la plena ejecución de las medidas contempladas en relación con el IVA, se esperan incrementos en la recaudación de ese impuesto, gracias a la implementación de un plan de fiscalización que reduciría ampliamente la evasión en el sistema. En el recuadro II.1 se muestran los resultados de una estimación de los efectos distributivos de la reforma tributaria chilena.

En México se destaca un alza de la recaudación del impuesto sobre la renta (en casi 1 punto del PIB durante 2015), que se explica en parte por la aplicación de las nuevas medidas, como la eliminación del régimen de consolidación y mejoras en la retención del impuesto a los empleados públicos. Otro factor del incremento de la recaudación tributaria fue la reducción del arrastre fiscal, atribuible al impuesto especial sobre producción y servicios aplicado a la gasolina y el diésel (IEPS), que a su vez funciona como subsidio, dependiendo de los precios internacionales de esos productos.

Recuadro II.1

Los efectos distributivos de la reforma tributaria chilena

En 2014, Chile promulgó una amplia reforma tributaria encaminada a mejorar el impacto distributivo del sistema tributario y aumentar la eficacia de la recaudación, con el fin de contar con recursos adicionales para el financiamiento de la reforma educativa, la ampliación del gasto en salud y protección social y la reducción del déficit fiscal estructural.

En general, la reforma incluyó: i) modificaciones de la tributación sobre la renta de las empresas y personas; ii) nuevos beneficios tributarios sobre el ahorro y la inversión que reemplazaron los existentes; iii) aumento de las tasas de impuestos específicos sobre el consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas azucaradas; iv) cambios en la imposición del mercado inmobiliario; v) aumento de las tasas de los impuestos a los timbres y estampillas; vi) adopción de impuestos verdes, y vii) medidas contra la evasión y la elusión.

En un documento reciente del Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda de Chile (2015), se evalúan los impactos distributivos de los cambios en la tributación sobre la renta y del aumento de los impuestos específicos (impuestos correctivos). Se concluye que la reforma tributaria favorece una mayor equidad en la distribución del ingreso y también la neutralidad en la tributación sobre las rentas del trabajo y del capital.

A partir de la construcción de un perfil completo de la distribución del ingreso sobre la base devengada, utilizando tanto datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos como información de encuestas de hogares, en el estudio se simulan los cambios introducidos en la tributación sobre la renta^a. Los resultados obtenidos indican que el efecto positivo sobre la distribución del ingreso está asociado principalmente al aumento de la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas; la tributación de las utilidades sobre la base devengada; la integración parcial de los impuestos sobre la renta de las personas y de las empresas; la reducción de la brecha entre la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de las personas y de las empresas, y las medidas para reducir la elusión fiscal.

Los resultados muestran que los efectos distributivos de la reforma están fuertemente concentrados en el extremo superior de la distribución del ingreso y se reflejan en un aumento sustancial de la carga efectiva del impuesto sobre la renta para el percentil más alto de la distribución, que pasa del 12,7% antes de la reforma a cerca del 18,5%. En otras palabras, la reforma aumenta la carga efectiva del impuesto sobre la renta para el 1% más rico del país en alrededor de 6 puntos porcentuales, mientras que para el resto de la población se mantiene prácticamente constante. De esa forma, la contribución del 1% más rico en la recaudación del impuesto sobre la renta aumenta significativamente: pasa de un 75,1% en la hipótesis sin reforma a un 80% en la hipótesis con reforma. En particular, el 0,1% más rico aporta el 73% de los mayores impuestos recaudados.

Además, la participación del ingreso neto devengado del 1% más rico de la población cae de un 16,6% del PIB antes de la reforma a un 15,5% después de la reforma. Es decir, el percentil de mayores ingresos pagará, adicionalmente, un 1,1% del PIB por concepto de impuestos sobre la renta debido a la reforma. De estos, el 0,9% del PIB proviene del 0,1% más rico del país. Así los impuestos pagados por el 1% más rico pasan del 2,4% al 3,5% del PIB, generados en casi un 80% por el 0,1% más rico.

En cuanto a la distribución del ingreso devengado, antes y después de impuestos, se aprecia que el 1% más rico de la población concentra un 31% de los ingresos devengados netos antes de la reforma, mientras que con la reforma ese porcentaje cae al 29,5%. De manera similar, el 0,1% más rico da cuenta del 18,7% de los ingresos devengados netos antes de la reforma y cae al 17,4% después de esta.

En definitiva, los resultados del estudio muestran que la reforma tributaria tiene un efecto redistributivo positivo por el lado de la obtención de los recursos fiscales, aunque no se incluye el efecto de la asignación de los ingresos adicionales así generados. Por lo tanto, el efecto global de la reforma puede verse reforzado si la mayor recaudación es asignada para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y protección social de los sectores más vulnerables de la población.

Fuente: Banco Mundial/Ministerio de Hacienda de Chile, "Chile: efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014", Documento del Banco Mundial, 2015 [en línea] <http://www.gob.cl/wp->

^a Los ingresos brutos devengados incluyen tanto los ingresos directamente obtenidos por las personas naturales como los generados a nivel de las empresas, independientemente de si estos se distribuyeron o no entre sus propietarios.

Según el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (CEPAL, 2015b), los ingresos tributarios en 2015 en el Ecuador se elevaron debido a los mayores ingresos procedentes del impuesto sobre la renta y de los aranceles. En el primer caso se destaca el efecto transitorio de la amnistía tributaria (aprobada en abril de 2015), que permitió a los contribuyentes pagar los impuestos adeudados con una remisión de hasta el 100% de los intereses, multas y recargos. Por otro lado, la recaudación aduanera del Ecuador registró un aumento de más del 50%, debido a la aplicación de una sobretasa arancelaria a partir de marzo de 2015.

E. Las tasas medias efectivas del impuesto sobre la renta pagado por el decil más rico se mantienen muy bajas

Si bien la disminución de la desigualdad en la región en la última década proviene principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, América Latina es la región con mayor concentración del ingreso en pocas manos, por lo que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando es poner en marcha políticas públicas de redistribución del ingreso y otorgar fuerza al Estado con legitimidad ciudadana.

La experiencia de los modelos neoliberales aplicados en América Latina, en particular durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, muestra que no solo no se alcanzaron tasas de crecimiento altas y sostenidas, sino que se profundizaron las desigualdades y se incrementó el deterioro de los indicadores de distribución de ingresos, además de que se procedió a privatizar bienes, procesos industriales y servicios de gran relevancia pública. La concentración de la riqueza alcanzó niveles desproporcionados. De ahí la necesidad de elaborar e implementar proactivamente políticas públicas en los ámbitos fiscales, productivos y sociales. Como ha expresado Piketty: “La cuestión del reparto de la riqueza es demasiado importante como para dejarla en manos de economistas, historiadores y filósofos. Interesa a todo el mundo, y tanto mejor que así sea” (Piketty, 2014).

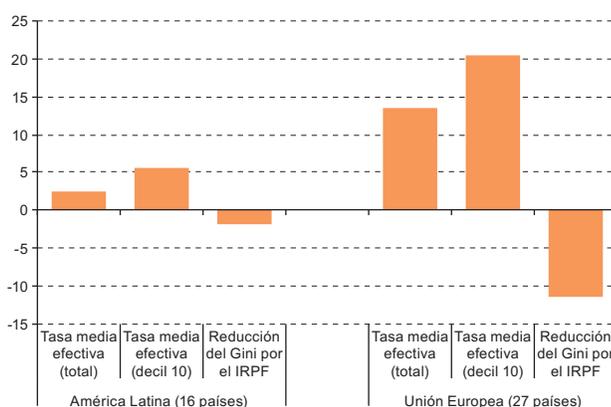
En América Latina, la tradición ha sido el análisis de la distribución del ingreso, que es la variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares de la región. A pesar de no disponer de información sistemática y continua sobre la riqueza, la región sí dispone de información relacionada con el ingreso de los hogares y su calidad ha mejorado en las últimas décadas. Sin embargo, no puede desconocerse que las encuestas de hogares, principal fuente de información para estimar la desigualdad en la distribución del ingreso, presentan algunas limitaciones para ese tipo de análisis. Probablemente el obstáculo más importante sea la dificultad para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución, es decir, de los más ricos. Esto puede deberse al truncamiento, al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento, a la subdeclaración de ingresos o simplemente a que esos hogares tienen una propensión mayor que el resto de los ciudadanos a no participar en encuestas.

En cualquier caso, el resultado es que los altos ingresos se encuentran subestimados en las encuestas de hogares, lo que afecta las medidas de desigualdad del ingreso. Desafortunadamente, no hay una solución satisfactoria para resolver esos problemas. Una forma posible de mejorar la estimación del ingreso de los hogares consiste en ajustar los datos de las encuestas de hogares a los de los Sistemas de Cuentas Nacionales. La CEPAL ha recorrido ese camino en las últimas décadas.

En general, los datos de ingresos de las encuestas de hogares se han corregido en función de la no respuesta y la subdeclaración por la División de Estadísticas de la CEPAL. El ajuste por subdeclaración de ingresos consiste en multiplicar los ingresos de cada fuente por un factor igual a la discrepancia con el correspondiente ingreso per cápita indicado en las cuentas nacionales. Esa práctica eleva los ingresos medios y también suele modificar su distribución. En particular, se tiende a aumentar la desigualdad porque la brecha en los ingresos de capital se imputa exclusivamente al quintil más rico.

Con esas correcciones, se acentúa un rasgo distintivo de la desigualdad en la región, a saber, la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos. En promedio, ese grupo concentra un 32% de los ingresos totales. Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la CEPAL estima las tasas medias pagadas por cada decil (véase el gráfico II.8). En América Latina se observa que la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor medio del 5,4%, lo que se compara con tasas del 20% en la Unión Europea. En términos de incidencia, la exigua tasa pagada por el decil superior permite una corrección de apenas el 2%, lo que contrasta con efectos redistributivos superiores al 10% en el grupo de referencia.

Gráfico II.8
Tasa media efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción del Gini en América Latina y la Unión Europea
 (En porcentajes)



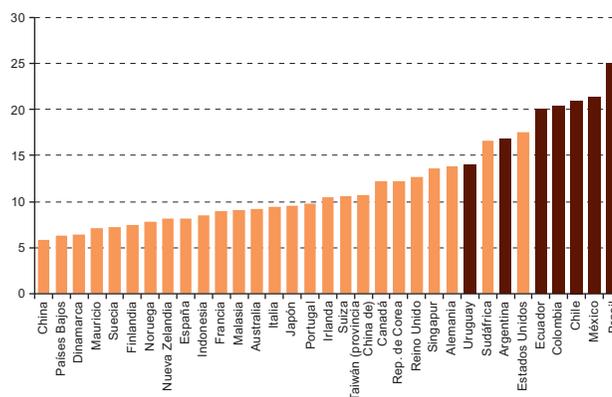
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones, información oficial y cifras de Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income (EUROMOD) (G2.0).

A pesar de que las tasas legales máximas del impuesto sobre la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas como consecuencia de la evasión y la elusión, las exenciones, las deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros tributan a una tasa más baja que las rentas del trabajo. En palabras de Tanzi (2014), las termitas fiscales (las oportunidades de que disponen los contribuyentes que operan a nivel mundial para evadir o eludir impuestos) están dañando lentamente los cimientos de los sistemas tributarios y contribuyendo al aumento de los coeficientes de Gini.

En los últimos años ha mejorado el acceso público a los registros de las administraciones tributarias. Esa información permite recalcularse los indicadores de desigualdad, incorporando parte de la información faltante sobre los altos ingresos, ya que da la posibilidad, según las características legislativas de cada país, de discriminar el ingreso según su fuente (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014). Al respecto, Atkinson (2007) propuso una corrección del índice de Gini que se calcula sobre la base de los ingresos de encuestas de hogares, con el fin de incorporar la información sobre altos ingresos proveniente de registros impositivos⁵. Además de esos avances en relación con la medición, esa agenda de investigación abre una ventana para el análisis de aspectos vinculados a la regulación e imposición al capital, como resaltan Piketty y Zucman (2013).

A partir de la información disponible, es posible contrastar la concentración del ingreso de algunos países de la región. En términos comparativos, la concentración en el centil superior es muy alta (véase el gráfico II.9): el 21% en Chile, el 20% en el Ecuador, el 21,3% en México y el 25% en el Brasil (Amarante y Jiménez, 2015).

Gráfico II.9
Participación en el ingreso total del 1% más rico, alrededor de 2010^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: V. Amarante y J. P. Jiménez, "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015 sobre la base de The World Top Incomes Database [en línea] <http://www.wid.world/>; para Chile: T. Fairfield y M. Jorratt de Luis, "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile", *ICTD Working Paper*, N° 175, 2015; para el Ecuador: L. Cano, "Income mobility in Ecuador: new evidence from personal income tax returns", *UNU-WIDER Working Paper series*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2014; para México: R. Campos, E. Chávez y G. Esquivel, "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014; y para el Brasil: P. H. G. F. de Souza, M. Medeiros y F. Avila de Castro, "Top incomes in Brazil: Preliminary results", *Economics Bulletin*, vol. 35, N° 2, 2015.

^a En el caso de Chile, la participación varía dependiendo de la contabilización de las utilidades, que pueden tomarse como distribuidas o devengadas. Para obtener más detalles sobre estas definiciones y las metodologías que entran, véase Fairfield y Jorratt (2015).

^b En el caso de México, se utilizan datos provenientes de encuestas y cuentas nacionales.

Debe resaltarse que el hecho de disponer de la información proveniente de registros tributarios puede ampliar en forma significativa el alcance de los estudios sobre la distribución de ingresos en los países de la región. Ello permite un análisis minucioso sobre los ingresos altos, incluso con la posibilidad de expandirse para analizar con mayor detalle las tasas que efectivamente pagan los ricos y los muy ricos (Fairfield y Jorratt, 2015), pese a la existencia de limitaciones referentes a problemas de evasión, elusión, exenciones y cambios en las alícuotas impositivas.

⁵ Si el grupo de altos ingresos tiene una participación S en el ingreso total (que surge de la información de los registros impositivos), el coeficiente de Gini de la economía puede aproximarse como: $G = G^*(1-S) + S$, donde G^* es el coeficiente que corresponde al resto de la población, que surge de las encuestas de hogares.

Las simulaciones realizadas por la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares en relación con potenciales reformas del impuesto sobre la renta personal muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de ese tributo. En el caso hipotético de que los países de la región incrementaran hasta un 20% la tasa efectiva que paga el decil superior en la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta personal aumentaría considerablemente. Si además se redistribuye la mayor recaudación obtenida hacia los deciles inferiores, la acción fiscal tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini.

En efecto, el aumento de la tasa efectiva que se aplica al decil superior de la escala de ingresos, junto con la posterior redistribución de los ingresos adicionales recaudados hacia los tres deciles inferiores, permitiría reducir el coeficiente de Gini, como promedio de la región, en hasta 13 puntos porcentuales. De esa forma, el coeficiente de Gini medio del ingreso disponible de la región se ubicaría en 0,36. Esa última cifra se acerca bastante al índice medio de los países de la OCDE o del grupo de 15 países de la UE considerado en este análisis, que se sitúa en 0,30.

Cabe mencionar que los cambios en la incidencia del impuesto sobre la renta no reflejan solamente el impacto de las reformas implementadas, sino la situación del mercado laboral y de la economía en general. A partir de las últimas encuestas de hogares disponibles, la CEPAL estima que en los últimos años la tasa media efectiva que paga el decil más rico ha subido (véase el cuadro II.5). Se destacan las alzas registradas en la Argentina (5,0 puntos porcentuales), el Ecuador (2,9 puntos), El Salvador (2,1 puntos) y México (3,3 puntos). Uno de los factores claves que explica este resultado es el crecimiento importante de los salarios nominales, especialmente en el caso de la Argentina, que se tradujo en un incremento del número de trabajadores cuyos ingresos superan el ingreso mínimo exento, así como un cierto movimiento de contribuyentes a rangos más altos en la escala de tasas.

Cuadro II.5
Indicadores seleccionados de la incidencia del impuesto sobre la renta
de personas físicas, alrededor de 2013
(En porcentajes y en puntos del Gini)

País	Período considerado	Tasa media efectiva (decil 10)			Concentración de la recaudación (decil 10)			Reynolds-Smolensky		
		Nivel del año base	Nivel del último año	Cambio	Nivel del año base	Nivel del último año	Cambio	Nivel del año base	Nivel del último año	Cambio
Argentina	2010-2014	7,9	12,9	5,0	81,2	69,1	-12,1	0,014	0,024	0,010
Costa Rica	2011-2013	4,9	5,7	0,8	87,2	88,3	1,1	0,009	0,010	0,001
Ecuador	2011-2013	3,2	6,1	2,9	95,1	97,8	2,7	0,006	0,012	0,005
El Salvador	2010-2013	4,1	6,2	2,1	80,3	92,2	11,9	0,008	0,012	0,005
México	2010-2014	7,4	10,7	3,3	83,2	83,4	0,2	0,017	0,023	0,007
Panamá	2011-2013	7,1	7,5	0,4	95,7	87,8	-7,9	0,013	0,014	0,000
Perú	2011-2013	5,8	5,8	0,0	83,9	78,6	-5,3	0,010	0,010	0,000
	2013-2015	5,8	4,8	-1,0	78,6	83,1	4,5	0,010	0,008	-0,002
República Dominicana	2011-2013	4,2	5,2	1,0	94,3	95,8	1,5	0,007	0,010	0,002
Uruguay	2011-2013	8,4	8,3	0,0	54,6	56,3	1,7	0,013	0,014	0,001
UE-15	2011-2013	24,8	25,6	0,8	40,8	39,8	-1,0	0,047	0,048	0,001

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares y cifras de EUROMOD (2015).

En cuanto a los casos de El Salvador y México, cabe destacar que en ambos países la reforma del impuesto sobre la renta en los últimos años también tuvo un impacto en la tasa media del decil más rico. En El Salvador, la eliminación de la máxima obligación tributaria del 25% del ingreso gravado a partir de 2012 potenció el aumento de la tasa media efectiva del último decil. En México, la reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas en 2013, que introdujo nuevos rangos superiores en la escala y aumentó la tasa máxima del 30% al 35%, entre otros cambios, fue clave en el alza observada. El único país que muestra una disminución notable de la tasa media efectiva del decil más rico es el Perú, con una caída estimada de 1 punto porcentual en 2015, como resultado de la reforma tributaria que se aprobó a fines de 2014. Dicha reforma tuvo como objetivo reducir la carga tributaria de las personas físicas y estimular la economía interna.

Con respecto a la concentración de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas, se observa una gran heterogeneidad de resultados (véase el cuadro II.5). La contribución del decil más rico a la recaudación total bajó substancialmente en la Argentina (-12,1 puntos porcentuales), Panamá (-7,9 puntos) y el Perú (-5,3 puntos), lo que se explica principalmente por un mayor crecimiento de los salarios y del impuesto pagado de los deciles 7, 8 y 9. Por otro lado, en El Salvador se nota un alza en la concentración del impuesto pagado por el decil 10 (11,9 puntos porcentuales) como resultado de un aumento del 162% en el ingreso mínimo exento, introducido en 2012.

Resulta interesante comparar esas estimaciones preliminares con resultados similares de los países de la Unión Europea. Se nota claramente que los países latinoamericanos siguen estando bastantes lejos de la tasa media efectiva observada en los 15 países que forman el núcleo original de la UE, donde el promedio correspondiente al decil más rico se ubica alrededor de un 25,6% en 2013 (véase el cuadro II.5). También se aprecia la alta concentración del impuesto pagado por el decil más rico en los países de la región, en su mayoría por encima del 80% al 90%, en comparación con la UE, donde el último decil soporta solo el 40% del total.

F. Persiste la insuficiencia crónica de la imposición patrimonial

Desde el punto de vista histórico, los impuestos sobre el patrimonio han sido de reducida importancia en los países de América Latina, al punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región.

No obstante, en años recientes, la tributación directa sobre la propiedad ha suscitado creciente interés. Ello se ha debido a que, además de presentar una serie de ventajas en materia de eficiencia y equidad, permite generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios con escasos efectos distorsivos. Además, esos impuestos son una herramienta potencial para gravar a las familias de los sectores más acomodados, ya que en la mayoría de los países de la región la riqueza patrimonial se encuentra altamente concentrada.

Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles, en América Latina también se utiliza el impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles *inter vivos* (donaciones) y el impuesto sobre la propiedad de los vehículos automotores, mientras que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto.

El impuesto sobre la propiedad inmueble es reconocido a nivel internacional como la más importante fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales. En teoría, ese tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable de recaudación, posee una base imponible inmóvil y no se agota a lo largo del tiempo. Precisamente, en los países de la región el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más utilizado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos subnacionales, si bien resulta heterogénea la forma de asignación de bases y alícuotas entre los distintos niveles de gobierno.

La recaudación proveniente de esos tributos es relativamente baja, lo que se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento. Entre ellos, se destacan la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos subnacionales, los bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades debido a la falta sistemática de una actualización adecuada de los valores catastrales. Un segundo impuesto patrimonial con potencial relevancia a la hora de gravar las altas rentas, y con menor difusión en la región que el anterior, es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea *inter vivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas, y en algunos casos selectivas, de acuerdo con el hecho imponible (por ejemplo, en la República Dominicana o el Uruguay). Por último, a pesar de su potencial incidencia sobre los contribuyentes de rentas más elevadas, solo dos países de América Latina (Argentina y Uruguay) aplican en la actualidad un impuesto sobre la riqueza o los activos netos. En ambos casos las tasas son progresivas y selectivas.

G. A nivel subnacional, los ingresos se mantienen por debajo de su potencial

Como se ha analizado en detalle en varios trabajos (Fretes y Ter-Minassian, 2015; Jiménez y Ter-Minassian, 2016), la movilización de recursos propios subnacionales en América Latina queda bastante por debajo no solo de la OCDE, sino también de otras regiones menos desarrolladas y, lo que quizás sea más importante, de su propio potencial. Las razones de ese desempeño relativamente insuficiente varían de país a país y reflejan las asignaciones de bases tributarias, especialmente a nivel intermedio, la falta de esfuerzo tributario, o debilidades administrativas subnacionales (por ejemplo, en los catastros prediales). Además, el peso de las transferencias intergubernamentales en los ingresos subnacionales ha crecido bastante en los últimos años, lo que refleja en parte el dinamismo (hasta 2013) de las transferencias derivadas de recursos naturales no renovables en los países especializados en tales recursos.

Tal como se observa en el cuadro II.6, casi todas las bases tributarias asignadas a gobiernos subnacionales gravan impuestos directos a la propiedad, especialmente en los gobiernos locales. En el caso de los niveles intermedios, en la Argentina, Colombia y el Brasil las bases tributarias responden a impuestos indirectos, por ejemplo, sobre el tabaco, los licores o el valor agregado, o el impuesto multifásico sobre las ventas (ingresos brutos). En el Estado Plurinacional de Bolivia los niveles intermedios gravan primordialmente los hidrocarburos; de igual forma, en México se gravan los ingresos (la nómina), mientras podría parecer que en el Perú, en comparación con el peso de las transferencias, las bases tributarias son irrelevantes.

Cuadro II.6
América Latina (6 países): bases tributarias de los gobiernos subnacionales

País	Principales bases tributarias	Bases de ingresos no tributarios
Argentina	Ingresos brutos, sellos, propiedad y automotores	Hidrocarburos, petróleo y gas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Propiedad y vehículos automotores (gobiernos autónomos municipales); impuesto sobre los hidrocarburos (prefecturas)	Hidrocarburos, petróleo y gas
Brasil	Impuesto sobre el valor agregado e impuesto sobre vehículos automotores (estados); impuesto sobre servicios e impuesto sobre la propiedad (municipios)	Hidrocarburos (regalías distribuidas)
Colombia	Cerveza, licor, tabaco, cigarrillos y vehículos automotores (departamentos)	Hidrocarburos (Sistema General de Regalías)
México	Impuestos sobre los ingresos, específicamente sobre la nómina (entidades federativas); impuesto predial (municipios)	Hidrocarburos (transferencias de participaciones)
Perú	Impuesto sobre los vehículos y la propiedad inmobiliaria	Hidrocarburos y minería (canon)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.P. Jiménez y T. Ter-Minassian, "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2016.

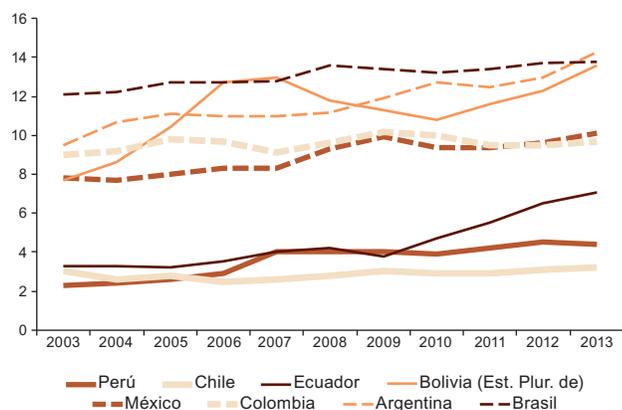
El nivel y la evolución de los ingresos fiscales subnacionales medios en América Latina esconden importantes diferencias entre los países que componen la muestra. El peso y el papel de los gobiernos subnacionales presentan grandes variaciones dentro de la región y suelen ser muy difíciles de comparar en la medida en que los grados de descentralización y las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno son muy diferentes en cada uno de los países de la muestra. Tanto los ingresos como los gastos subnacionales tienden a ser más elevados en los países federativos (Argentina, Brasil y México) o en los países altamente descentralizados (Estado Plurinacional de Bolivia) que en los de gobierno centralizado o unitario (Chile, Ecuador y Perú). En Colombia, un Estado unitario, los gobiernos subnacionales tienen un gran peso en las inversiones públicas. Hay también diferencias importantes en la composición de los ingresos y gastos subnacionales en la región:

- i) los ingresos subnacionales han sido especialmente dinámicos en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y México (véase el gráfico II.10);
- ii) sus dinámicas reflejan principalmente la evolución de las transferencias de los respectivos gobiernos nacionales (véase el gráfico II.11); los recursos propios han crecido poco en relación con el PIB, con la excepción de la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de);
- iii) en los países productores de recursos naturales no renovables, las transferencias han crecido más durante los períodos de auge de los precios de tales recursos (con la excepción de Chile, donde se han mantenido relativamente estables)⁶, y

⁶ Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables se clasifican como ingresos propios o como transferencias, dependiendo del régimen legal de su propiedad en los diferentes países.

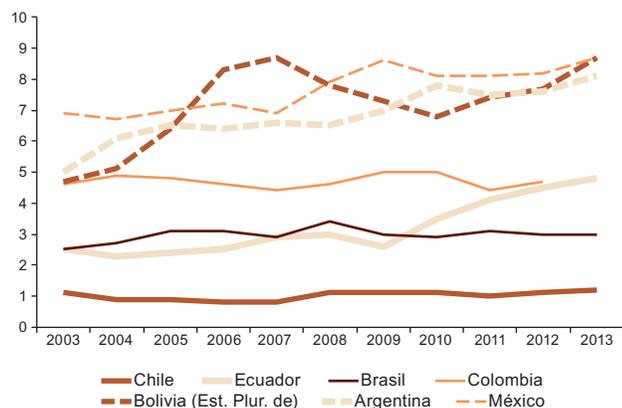
iv) el apoyo financiero de los gobiernos nacionales a sus respectivos gobiernos subnacionales varió mucho durante la crisis de 2009. Las transferencias crecieron en forma significativa en la Argentina, Colombia y México, como parte de las medidas anticíclicas adoptadas por esos países. En contraste, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, los gobiernos nacionales reflejaron la caída temporánea de los precios de los recursos naturales en una reducción de sus transferencias a los gobiernos subnacionales. En el Brasil, el gobierno nacional concentró sus iniciativas anticíclicas en los aumentos de gastos y los cortes de impuestos federales. Redujo ligeramente sus transferencias a los gobiernos subnacionales, pero al mismo tiempo relajó las restricciones a su endeudamiento.

Gráfico II.10
América Latina (8 países): ingresos totales subnacionales, 2003-2013
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.P. Jiménez y T. Ter-Minassian, "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2016.

Gráfico II.11
América Latina (8 países): transferencias a los gobiernos subnacionales, 2003-2013
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.P. Jiménez y T. Ter-Minassian, "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2016.

Otra importante fuente de diferencias en los países que componen la muestra se deriva de la importancia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. En la Argentina, el 72% de los ingresos provinciales son tributarios y solo el 2,5% proviene de regalías. Con respecto al total de los ingresos tributarios, el 76% proviene de la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos. Por otro lado, tal como se indica más adelante, las regalías se concentran solo en las regiones productoras, lo que incide considerablemente en la desigualdad territorial de ingresos fiscales entre las provincias.

En el caso de las prefecturas del Estado Plurinacional de Bolivia, el 60% de los ingresos totales provienen de regalías e impuestos sobre hidrocarburos. En los municipios, solo el 11% de los ingresos totales son tributarios y, de estos, el 50% proviene de la recaudación de impuestos sobre la propiedad.

En el Brasil, el 70% de los ingresos totales de los estados proviene del impuesto sobre el valor agregado (*imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços* (IMCS)), mientras que los municipios mantienen una alta dependencia de las transferencias, tanto de sus respectivos estados como del gobierno central.

El 62% de los ingresos de los departamentos de Colombia provienen del cobro de impuestos sobre la cerveza, el licor, el tabaco y los vehículos automotores, mientras que las regalías provenientes de hidrocarburos se distribuyen entre departamentos productores y no productores.

La principal base tributaria de las entidades federativas de México son los ingresos, o lo que se conoce como impuesto sobre nómina, que representa apenas el 4,5% de los ingresos totales. Por su parte, los municipios tienen la principal fuente de ingresos tributarios en el impuesto predial, que representa el 55% de estos y el 7% de los ingresos totales municipales.

En el Perú, los ingresos tributarios de los gobiernos regionales representan solo el 0,1% de los ingresos totales de esa instancia de gobierno; el 95% son transferencias. En el caso de los municipios, los ingresos tributarios representan el 10% de los ingresos totales, siendo el impuesto predial el más representativo.

Bibliografía

- Amarante, V. y J.P. Jiménez (2015), “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”, *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A.B. (2007), “Measuring top incomes: Methodological issues”, *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, A. B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial/Ministerio de Hacienda de Chile (2015), “Chile: efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014”, Documento del Banco Mundial [en línea] http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf.
- Brosio, G. y J.P. Jiménez (2012), *Decentralization and Reform in Latin America*, Cheltenham, E. Elgar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3961), Santiago.
- _____(2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- _____(2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- _____(2013), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2013), “Reformas fiscales en América Latina: El caso de Nicaragua”, Santiago [en línea] http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/Doc_16.4_Nicaragua.pdf.
- Fairfield, T. y M. Jorratt De Luis (2015), “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Paper*, N° 17.
- Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian (eds.) (2015), *Decentralizing Revenues in Latin America: Why and How*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez Sabaini, J.C. y D. Rossignolo (2014), “La tributación sobre las altas rentas en América Latina”, *series Estudios y Perspectivas*, N° 13 (LC/L.3760), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2016), “Situación económica y social en América Latina. Ingresos tributarios y carga fiscal”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, inédito.
- Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), “Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(2012), “Macroeconomic challenges of fiscal decentralization”, *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J.P. Jiménez, Cheltenham, E. Elgar.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2013), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013*, Bogotá, junio.
- Piketty, Thomas (2014), “Introducción”, *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. y G. Zucman (2013), *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, París, École d'Économie de Paris.
- Tanzi, Vito (2014), “Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note” [en línea] http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/VitoTanzi_2014_final.pdf.

III. Apuntar al corazón del problema: la evasión tributaria

A. Introducción

En numerosos trabajos se ha destacado el significativo crecimiento de la carga tributaria en la gran mayoría de los países de América Latina durante las últimas dos décadas. Si bien este resultado positivo responde a factores de diversa índole, uno de ellos se relaciona con los progresos evidentes logrados en el área de la administración tributaria y el control de los contribuyentes, que permitió una marcada reducción de los niveles de evasión impositiva (Gómez Sabaíni y Morán, 2014).

Sin embargo, en años recientes se percibió una llamativa dificultad para bajar estos indicadores, lo que sugiere que tal vez se haya arribado a un punto a partir del cual los avances requieren cambios y mejoras en determinados factores estructurales vinculados con las raíces de la evasión impositiva, como los elevados niveles de informalidad, de pobreza y de desigualdad socioeconómica, la deficiente calidad institucional, y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes. En esta sección se pretende brindar una mirada actualizada sobre la forma en que se miden los niveles de incumplimiento tributario en las economías nacionales, con especial énfasis en los principales impuestos vigentes en América Latina.

Ya sea por causas relacionadas con la falta de compromiso por parte de las sociedades con la necesidad de generar fondos para financiar los gastos sociales, por la complejidad que los sistemas tributarios presentan para ciertos sectores económicos o bien por el nivel de las tasas aplicadas en la imposición indirecta y la existencia de amplios beneficios o franquicias para determinados contribuyentes, el fenómeno de la evasión en América Latina se debe a que estas causas han perdurado a lo largo de los años en el ámbito tributario.

De hecho, la distinción fundamental que se observa entre el pasado y el presente radica en el grado de conciencia actual sobre este problema como un flagelo endémico que debe ser atacado por todos los medios posibles, tanto en el plano nacional como internacional.

Esta situación —que de por sí reviste suma gravedad por las consecuencias económicas que ejerce en la competitividad y el desarrollo del mercado, y por la propia inequidad que produce— trae aparejados efectos aún mayores: el Estado no puede adoptar políticas tributarias adecuadas a su propio contexto y en el momento oportuno. Es decir que la evasión, al limitar la cantidad de recursos fiscales recaudados respecto del nivel potencial, se traduce en políticas públicas deficientes que imposibilitan llevar adelante cambios que a su vez impulsen el desarrollo y la equidad distributiva, y evitar así la puesta en práctica de instrumentos tributarios sustitutos o alternativos que solo redunden en beneficios cuantitativos de corto plazo y permitan salvar las dificultades financieras del momento.

Tradicionalmente, las escuelas ortodoxas han atribuido el cumplimiento fiscal al temor de los contribuyentes a ser atrapados y castigados por las autoridades (Allingham y Sandmo, 1972). No obstante, dichas explicaciones no dan cuenta de una paradoja: en algunos Estados la

probabilidad de sanción y auditoría es mínima, pero el nivel de cumplimiento resulta muy elevado. Por ende, si bien el cumplimiento tributario constituye un fenómeno que en gran medida depende de la capacidad de fiscalización estatal, también se ve influido por múltiples factores, incluso de índole subjetiva.

En lo que respecta al control de la evasión impositiva, no basta con mejorar la administración tributaria y los mecanismos utilizados para controlar y fiscalizar a los contribuyentes. Cuando se abordan estos temas, siempre conviene analizar también cómo las actitudes fiscales se relacionan con las acciones individuales. En particular, se ha podido determinar que existe un nexo entre la moral fiscal y el nivel de cumplimiento tributario (Torgler, 2007). En este sentido, la administración tributaria debe desempeñar un papel protagónico para concientizar a la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que entraña pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado. A su vez, la legitimidad de las instituciones condiciona la capacidad de las personas y su disposición para aceptar el deber de pagar los impuestos, es decir, su grado de moral fiscal (Bergman, 2009).

Por lo tanto, la evasión representa un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado y, en general, para la justicia en la que se debería basar el sistema tributario (Carrasco, 2010). Según este autor, vale la pena esforzarse para estimar el nivel de evasión, no solo porque este conocimiento permitiría diseñar un sistema económico que garantice a los ciudadanos un nivel mínimo de bienestar sino también porque constituye un insumo fundamental para la gestión de las administraciones tributarias.

Cabe admitir que en los últimos años los organismos de recaudación lograron avances significativos en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros, la profesionalización del personal empleado, y el manejo e intercambio de la información (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011). Todos estos logros, aun cuando quede espacio para mejorar, contribuyeron a aumentar la eficiencia de estos organismos y a fortalecer su capacidad de fiscalización de los contribuyentes.

Sin embargo, cuantificar la evasión —y difundir los resultados de esta tarea— constituye todavía una asignatura pendiente en la mayor parte de América Latina. De hecho, no son muchos los países de la región que realizan estimaciones del incumplimiento tributario de forma sistemática y periódica, lo que pone arduas trabas a la posibilidad de efectuar un seguimiento y de usar esta información para fijar metas y objetivos destinados a reducir el fenómeno y controlar la eficacia de las administraciones tributarias. Además, en los pocos casos en los que sí se lleva a cabo esta cuantificación periódica, en general solo se toma en cuenta el impuesto al valor agregado (IVA) y únicamente en casos puntuales se reservan para uso interno las estimaciones sectoriales de dicho tributo y las referidas al impuesto sobre la renta (ISR) de personas jurídicas, mientras que la evasión del resto de los tributos no suele ser objeto de análisis.

Por ejemplo en el caso de Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII) mide la evasión del IVA en forma anual y el gobierno fija metas ambiciosas orientadas a poner coto al incumplimiento tributario. En Colombia, por medio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y en el Uruguay, por conducto de la Dirección General Impositiva (DGI), también se han elaborado, actualizado y —cabe resaltar— publicado diversos estudios cuantitativos, donde es factible observar la evolución del incumplimiento con el IVA durante la última década.

Un caso particular es el referido a México, donde desde hace ya varios años el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal, en los que deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales. En los informes elaborados hasta el momento se han analizado a fondo distintas dimensiones de este fenómeno, tanto con un enfoque parcial, concentrado en alguno de los principales impuestos (el IVA o el ISR), como con una mirada general que abarca diversos tributos.

En los estudios por lo general se apunta a cuantificar el monto de los recursos potenciales no recaudados, pero en ningún caso se efectúa un análisis global y exhaustivo de las razones, las circunstancias y los efectos vinculados con el problema. Además, dado que en la mayoría de los casos los resultados son muy sensibles a la metodología aplicada —que, a su vez, suele estar determinada por las limitaciones estadísticas—, la falta de consenso acerca de un enfoque estándar atenta contra la comparabilidad internacional de los valores hallados.

B. La evidencia disponible muestra que los avances en la lucha contra la evasión se han detenido

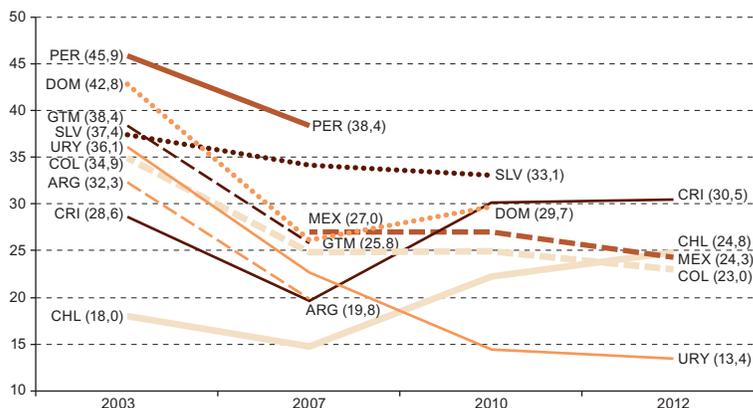
Teniendo en cuenta las salvedades generales señaladas, a continuación se presenta un análisis actualizado de las estimaciones cuantitativas disponibles sobre el nivel de evasión de los principales impuestos vigentes en los países de la región.

1. La evasión del impuesto al valor agregado

Como se ha señalado, en lo que respecta a cuantificar el nivel de incumplimiento, el impuesto que ha recibido la mayor atención y donde se han observado mayores avances es el IVA. Gracias a numerosas reformas a lo largo de las últimas décadas, este gravamen ha devenido en la principal fuente de recursos tributarios de la mayoría de los países de América Latina. No obstante, en todos los casos persiste la idea de que su recaudación efectiva se encuentra aún bastante por debajo de su verdadero potencial teórico. Esto ha motivado la realización de numerosas estimaciones, tanto en el ámbito académico como en el seno de las propias administraciones tributarias, orientadas a calcular el nivel de evasión o, en otras palabras, los recursos no recaudados a causa del incumplimiento por parte de los sujetos obligados.

En primer lugar, la disponibilidad de algunas mediciones que incorporan un análisis temporal ha permitido identificar ciertas tendencias generales en la evolución de los niveles de incumplimiento con el IVA a partir de 2000. Como puede observarse en el gráfico III.1, en todos los estudios de carácter oficial, ya sea realizados por profesionales de las mismas administraciones tributarias o encargados a consultores externos y avalados por dichos organismos, se da cuenta de un marcado descenso de las tasas de evasión estimadas para este tributo entre 2003 y 2007. A excepción de Chile, cuya tasa de evasión también menguó del 18% al 15% en este período, el rango en el que se hallaron la mayoría de los países también experimentó una merma considerable: el límite inferior descendió del 28,6% al 19,6%, mientras que el superior cayó del 45,9% al 38,4%, donde Costa Rica representa el valor mínimo y el Perú, el máximo. Esta alentadora tendencia detectada en algunos países de la región refleja los avances concretos logrados en materia de fiscalización y control de los contribuyentes, al menos en lo atinente a este tributo.

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución de la
tasa de evasión del IVA, 2003-2012
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), "Estimación del incumplimiento en el IVA", Buenos Aires, junio de 2008 para la Argentina; Servicio de Impuestos Internos (SII), *Tasa y monto evasión de IVA. Base referencia MIP 2008. Serie 2003-2014*, Santiago, Subdirección de Estudios, 2015 para Chile; J. Ávila y A. Cruz Lasso, "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", *Documento Web*, N° 057, Oficina de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), agosto de 2015 para Colombia; Contraloría General de la República, "Impuesto sobre las ventas: estimación de la base y la evasión. Actualización", *Informe* (DFOE-SAF-IF-10-2010), San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, noviembre de 2010 y E. Molina y J. R. Muñoz, "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012", San José, Ministerio de Hacienda, 2014 para Costa Rica; Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de El Salvador, *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador (preliminar). Serie 2000-2010*, Unidad de Estudios Tributarios, marzo de 2012 para El Salvador; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), "Medición del incumplimiento del IVA. Años 2001-2007", Guatemala, 2008 para Guatemala; H. J. Fuentes (coord.), *Estudio de evasión global de impuestos*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), noviembre de 2013 para México; Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT), *Memoria Anual 2009*, Lima, marzo de 2010 para el Perú; Dirección General de Impuestos Internos (DGII), República Dominicana, "Análisis de la recaudación. Enero-diciembre 2007", *Estudios Económicos y Tributarios*, Santo Domingo, 2008 para la República Dominicana; y Dirección General Impositiva (DGI) (2013), *Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo. 2000-2012*, Montevideo, diciembre 2013 para el Uruguay.

Luego, entre 2007 y 2010, los efectos que la crisis financiera trajo aparejados para las economías y los sistemas tributarios de la región parecen haber afectado esta tendencia. Como es sabido, el comportamiento de los contribuyentes puede verse condicionado, en forma contracíclica, por el contexto económico, a raíz de lo cual en períodos recesivos la evasión tal vez sea vista como una estrategia de supervivencia más aceptada.

De hecho, incluso con menos datos disponibles, ha sido posible comprobar que los avances en la lucha contra la evasión del IVA logrados en años anteriores se detuvieron bruscamente en la mayoría de los países, por ejemplo, en El Salvador, Colombia y México. Incluso en algunos casos, como la República Dominicana y Chile¹, las cifras calculadas muestran una suba en 2010 (véase el gráfico III.1)².

Una clara excepción es el caso del Uruguay, donde persistió la tendencia decreciente y quizá se capitalizó la profunda reforma tributaria introducida a finales de 2006, que, además de modificar las tasas y ampliar la base imponible del IVA, incluyó una serie de mejoras en términos de gestión y eficiencia en la administración tributaria, como la incorporación de agentes de retención del impuesto (DGI, 2013).

¹ Los valores más recientes toman como base la matriz insumo-producto de 2008 (MIP 2008). Las estimaciones anteriores, basadas en la MIP 2003, arrojaron valores inferiores, pero reflejaron la misma tendencia alcista de las tasas de evasión del IVA a partir de 2008.

² También se advierte un aumento en Costa Rica, pero, dado que dicha tendencia corresponde al resultado conjunto de dos estudios distintos, las magnitudes se deben tomar en cuenta con la debida cautela.

En realidad, también se observó que la tasa de evasión del IVA mermó en el Paraguay, donde, según la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), descendió de un 45,3% en 2007 a un 33,6% en 2010 (véase el cuadro III.1). Sin embargo, no se dispone de cifras correspondientes a los años previos que permitan confirmar o refutar la tendencia general de los inicios de la década pasada en la región ni correspondientes a años posteriores para poder corroborar la evolución de estas mediciones hasta la actualidad.

Cuadro III.1
América Latina (países seleccionados): tasas de evasión del IVA, 2000-2014
(En porcentajes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina		29,6	34,8	32,3	24,8	23,3	21,2	19,8							
Chile				18,0	18,1	16,7	15,9	14,8	22,5	20,2	22,2	23,6	24,8	24,3	22,2
Colombia	37,9	36,6	37,5	34,9	31,8	30,2	27,7	24,8	23,7	26,1	24,9	22,6	23,0		
Costa Rica ^a	27,1	26,4	27,4	28,6	23,6	25,7	22,4	19,6	18,2		30,1	29,1	30,5		
El Salvador	42,4	39,2	38,8	37,4	39,1	35,4	30,4	34,2	36,3	39,2	33,1				
Guatemala ^b		34,6	35,4	38,4	33,6	36,2	33,1	25,8							
		32,7	31,4	32,0	30,2	36,4	32,0	26,3	37,9	40,8	38,0	34,6	32,6	39,4	40,3
México ^c	23,2	22,5	23,8	18,2	26,8	25,5	17,8	19,8	17,8						
				34,9	31,7	25,5	27,0	24,3	26,3	27,0	29,5	24,3			
Paraguay								45,3	43,5	41,5	33,6				
Perú		49,5	48,0	45,9	44,2	42,9	39,4	38,4	37,0						
República Dominicana	27,5	36,5	37,2	42,8	41,7	35,6	31,2	26,1	24,9	30,3	29,7				
Uruguay	39,9	37,4	40,1	36,1	30,8	30,1	27,8	22,7	20,2	17,2	14,4	14,0	13,4		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), "Estimación del incumplimiento en el IVA", Buenos Aires, junio de 2008 para la Argentina; Servicio de Impuestos Internos (SII), *Tasa y monto evasión de IVA. Base referencial MIP 2008. Serie 2003-2014*, Santiago, Subdirección de Estudios, 2015 para Chile; J. Ávila y A. Cruz Lasso, "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", *Documento Web*, N° 057, Oficina de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), agosto de 2015 para Colombia; Contraloría General de la República, "Impuesto sobre las ventas; estimación de la base y la evasión. Actualización", *Informe* (DFOE-SAF-IF-10-2010), San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, noviembre de 2010 y E. Molina y J. R. Muñoz, "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012", San José, Ministerio de Hacienda, 2014 para Costa Rica; Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de El Salvador, *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador (preliminar). Serie 2000-2010*, Unidad de Estudios Tributarios, marzo de 2012 para El Salvador; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), "Medición del incumplimiento del IVA, años 2001-2007", Guatemala, 2008 e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), "Diagnóstico y propuesta alternativa de hoja de ruta para el rescate y reconstrucción de la SAT", Guatemala, mayo de 2015, inédito para Guatemala; H. J. Fuentes (coord.), *Estudio de evasión global de impuestos*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), noviembre de 2013 y *Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), enero de 2010 para México; Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT), *Memoria Anual 2009*, Lima, marzo de 2010 para el Perú; Dirección General de Impuestos Internos (DGII), República Dominicana, "Análisis de la recaudación. Enero-diciembre 2007", *Estudios Económicos y Tributarios*, Santo Domingo, 2008 para la República Dominicana; Dirección General Impositiva (DGI) (2013), *Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo. 2000-2012*, Montevideo, diciembre 2013 para el Uruguay; Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), "Metodologías para la estimación de la evasión en renta e IVA", documento presentado en la 46ª Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Santiago, 23-26 de abril de 2012 para el Paraguay.

^a Se presentan los datos correspondientes al estudio de la Contraloría General de la República (2010) para el período 2000-2008, y los de Molina y Muñoz (2014) para 2010-2012.

^b Las estimaciones oficiales de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) están disponibles para el período 2001-2007. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), reconocido organismo de investigación a nivel regional con sede en ese país, estimó la tasa de evasión del IVA entre 2000 y 2014, que es la que se presenta en este cuadro. Cabe señalar que el ICEFI (2015) ofrece, además, un cálculo con ajustes para subsanar las distorsiones derivadas de la aplicación de retenciones y la política discrecional que rige la devolución de créditos fiscales del IVA al sector exportador, lo que permite obtener diferentes tasas de evasión más estables en este período.

^c Los dos últimos estudios generales sobre la evasión fiscal fueron realizados por académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Universidad de Monterrey) a petición del Servicio de Administración Tributaria (SAT): el primero de ellos abarca el período 2000-2008 (Fuentes Castro, 2010) y utiliza como base el sistema de cuentas nacionales (SCN) de 2003, mientras que el segundo, y más reciente, comprende el período 2004-2012 y toma como referencia el SCN de 2008.

Desafortunadamente, en años recientes el número de estimaciones difundidas por los organismos de recaudación continuó cuesta abajo, por lo que se tornó más complejo realizar comparaciones entre los países y se dificultó aún mucho más detectar tendencias generales en el plano regional. No obstante, resulta evidente el mayor obstáculo que se debe salvar a fin de reducir los niveles de incumplimiento estimados antes de la crisis financiera y económica de 2008-2009.

Así, mientras que México, Colombia y sobre todo el Uruguay —que en 2012 registró la menor tasa de evasión de la región (13,4%)— experimentaron leves mejoras entre 2010 y 2012, Chile sufrió un incremento preocupante, aunque a menor ritmo que durante la crisis: en 2012 llegó al 24,8%, pero en 2013 y 2014 se produjo un leve declive, según lo informado por el Servicio de Impuestos Internos (SII, 2015). Pese a que la evasión responde a una multiplicidad de factores específicos de cada país y, más allá de algunos cambios metodológicos y estadísticos por parte de este organismo, una explicación factible de este llamativo cambio en la evolución del incumplimiento radica en la amplia apertura comercial y financiera de la economía chilena. Como gran parte de la recaudación procedente del IVA se ingresa por medio de las aduanas —donde resulta más difícil, aunque no imposible, evadir la obligación tributaria—, es probable que los efectos recesivos de la crisis económica de 2008-2009 y la disminución global de los flujos comerciales en años posteriores hayan servido para aumentar la proporción de los recursos captados de transacciones internas, donde la probabilidad de evasión es mayor, lo que ejerció un efecto adverso en la tasa estimada en años recientes.

En el caso de Costa Rica, en un estudio reciente patrocinado por el Ministerio de Hacienda (Molina y Muñoz, 2014) se demostró que los niveles de incumplimiento con el IVA rondaron el 30% de 2010 a 2012 (véase el cuadro III.1), resultados diametralmente opuestos —más allá de algunas diferencias metodológicas— a las cifras obtenidas en un trabajo anterior por la Contraloría General de la República (2010), donde se observó una marcada caída de la tasa de evasión entre 2003 y 2008³. Por su parte, aun cuando en 2009 la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) dejó de publicar estudios sobre la evasión del IVA en Guatemala, una estimación reciente del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), (2015) dio cuenta de cierta mejora durante el período 2009-2012, aunque seguida de un pronunciado aumento de la tasa de evasión, que en 2014 alcanzó un pico del 40,3% respecto de su nivel teórico.

En el cuadro III.1 se presentan de manera más pormenorizada los resultados de los estudios cuantitativos sobre la evasión del IVA en los países de la región donde estos han sido difundidos con cierta sistematicidad.

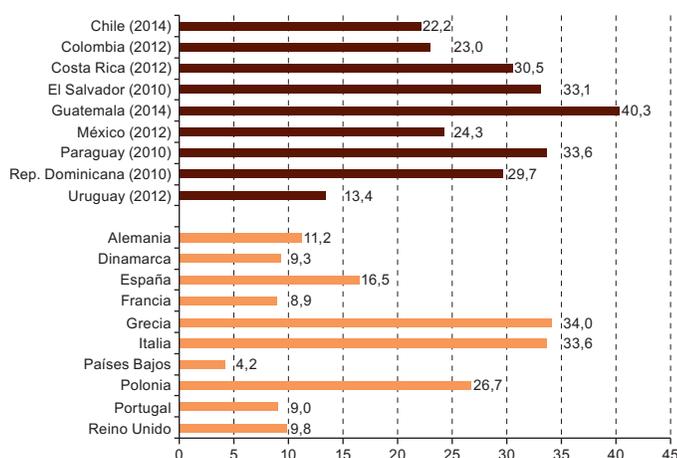
Por último, independientemente de los hechos estilizados que puedan establecerse en lo atinente a la evolución de las tasas de evasión del IVA en el plano regional y de los avances alcanzados en esta materia, sobre todo durante gran parte de la década pasada, cabe destacar que los resultados distan bastante de los registrados en los países desarrollados. En este sentido, la Comisión Europea ha encomendado y publicado una serie de estudios —el más reciente llevado a cabo por Barbone, Bonch-Osmolovskiy y Poniatowski (2015)— destinados a cuantificar la brecha tributaria en el IVA, es decir, la diferencia entre la recaudación teórica y la recaudación efectiva de los países de la Unión Europea a partir de una metodología estándar, lo que facilita las comparaciones entre ellos.

En el gráfico III.2 se resumen diversos resultados en materia de evasión del IVA en América Latina (último dato disponible entre 2010 y 2014) y los cálculos más recientes correspondientes a los países europeos, que datan de 2013 (Barbone, Bonch-Osmolovskiy y Poniatowski, 2015). En

³ Si bien el cálculo utilizado fue similar en ambos estudios y había sido propuesto años atrás por el Fondo Monetario Internacional, en el más reciente se incluyó una serie de ajustes y mejoras relativos a la definición de hipótesis y la cuantificación de algunos resultados.

el gráfico puede observarse que los países latinoamericanos, a excepción del Uruguay, exhiben tasas de evasión por encima del 20%, por ejemplo, Chile, Colombia y México, e incluso superiores al 30%, como varios países de Centroamérica. En cambio, se advierte una gran heterogeneidad entre los miembros de la Unión Europea: mientras que las naciones más desarrolladas registran tasas de evasión que oscilan entre el 8,9% (Francia) y el 11,2% (Alemania), en algunos países los niveles de incumplimiento son muy elevados y se asemejan a los de América Latina, por ejemplo Italia (33,6%), Grecia (34,0%) y varios países de Europa Oriental, como Polonia (26,7%), Hungría (24,4%) y Rumania (41,1%).

Gráfico III.2
América Latina y la Unión Europea (países seleccionados): tasas de evasión del IVA, alrededor de 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), "Estimación del incumplimiento en el IVA", Buenos Aires, junio de 2008 para la Argentina; Servicio de Impuestos Internos (SII), *Tasa y monto evasión de IVA. Base referencia MIP 2008. Serie 2003-2014*, Santiago, Subdirección de Estudios, 2015 para Chile; J. Ávila y A. Cruz Lasso, "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", *Documento Web*, N° 057, Oficina de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), agosto de 2015 para Colombia; Contraloría General de la República, "Impuesto sobre las ventas; estimación de la base y la evasión. Actualización", *Informe* (DFOE-SAF-IF-10-2010), San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, noviembre de 2010 y E. Molina y J. R. Muñoz, "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012", San José, Ministerio de Hacienda, 2014 para Costa Rica; Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de El Salvador, *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador (preliminar). Serie 2000-2010*, Unidad de Estudios Tributarios, marzo de 2012 para El Salvador; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), "Medición del incumplimiento del IVA. Años 2001-2007", Guatemala, 2008 para Guatemala; H. J. Fuentes (coord.), *Estudio de evasión global de impuestos*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), noviembre de 2013 para México; Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera (SUNAT), *Memoria Anual 2009*, Lima, marzo de 2010 para el Perú; Dirección General de Impuestos Internos (DGII), República Dominicana, "Análisis de la recaudación. Enero – diciembre 2007", *Estudios Económicos y Tributarios*, Santo Domingo, 2008 para la República Dominicana; y Dirección General Impositiva (DGI) (2013), *Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo. 2000-2012*, Montevideo, diciembre 2013 para el Uruguay, y L. Barbone, M. Bonch-Osmolovskiy y G. Poniatowski, *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report* (TAXUD/2013/DE/321), La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2015 para los países europeos.

2. La evasión del impuesto sobre la renta es aún extremadamente alta

Aparte del IVA, el otro gran pilar de los sistemas tributarios latinoamericanos en la actualidad está constituido por el impuesto sobre la renta (ISR), cuya recaudación por lo general proviene mayormente de las sociedades y, en menor proporción, de las personas físicas. Como componente principal de la imposición directa, la consolidación del ISR dentro de las estructuras tributarias de la región ha adquirido una importancia crucial en años recientes debido a su incidencia en el efecto distributivo global.

Al mismo tiempo, existe considerable consenso acerca de la existencia de diversas trabas que los impuestos sobre los ingresos enfrentan en la mayoría de los países. Como señalan Gómez Sabaíni, Jiménez y Rossignolo (2012), se pueden distinguir tres obstáculos fundamentales:

- i) las tasas marginales máximas reducidas del ISR personal (las tasas uniformes del impuesto societario vienen en descenso, lo que se condice con las tendencias internacionales);
- ii) una base imponible acotada debido a la existencia de amplios beneficios tributarios (ISR de personas jurídicas) y tratamientos diferenciales según el tipo de ingreso gravado (ISR de personas físicas), y
- iii) el elevado coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad) con el impuesto que grava a ambos tipos de contribuyente.

Sin embargo, mientras que los dos primeros factores son relativamente simples de confirmar a partir de datos estadísticos, medir la evasión del impuesto sobre la renta en la región —quizá porque los mecanismos de control administrativo del gravamen son más acotados que en el caso del IVA— siempre ha resultado una tarea más engorrosa. De hecho, en varios casos se ha debido recurrir a una serie de indicios evidentes pero aislados obtenidos por las administraciones tributarias mediante auditorías y fiscalizaciones puntuales, por lo que resultan muy escasas las estimaciones globales del nivel de incumplimiento con el ISR: en la gran mayoría de los casos quedan limitadas al análisis de lo que ocurre con las personas jurídicas.

Un estudio que todavía constituye una referencia en la materia, aun cuando los resultados que ofrece no sean tan recientes, es el elaborado por Gómez Sabaíni, Jiménez, y Podestá (2010), que permitió establecer ciertas pautas fundamentales a nivel regional. Utilizando una muestra acotada de siete países de América Latina y una metodología basada en la brecha tributaria entre el nivel potencial y el nivel efectivo de recaudación, se estimaron las tasas de evasión de este tributo tanto en el caso de las personas físicas como de las personas jurídicas⁴. El estudio permitió comprobar que, excepto en Guatemala, los coeficientes correspondientes al impuesto pagado por las personas físicas arrojan guarismos inferiores a los correspondientes al ISR de las sociedades en todos los casos analizados (véase el gráfico III.3).

Teniendo en cuenta que los datos estadísticos utilizados corresponden a la situación tributaria vigente en algún momento del período 2003-2006, este particular resultado quizás habría encontrado explicación en el elevado nivel de retenciones en la fuente aplicadas a los ingresos de los asalariados, que son quienes aportan la mayor parte de la recaudación del ISR personal. Además, gran parte de otras fuentes de ingresos —como los dividendos, los intereses, las rentas de títulos públicos y las ganancias de capital— se encontraban por entonces exentas del tributo en la mayor parte de la región.

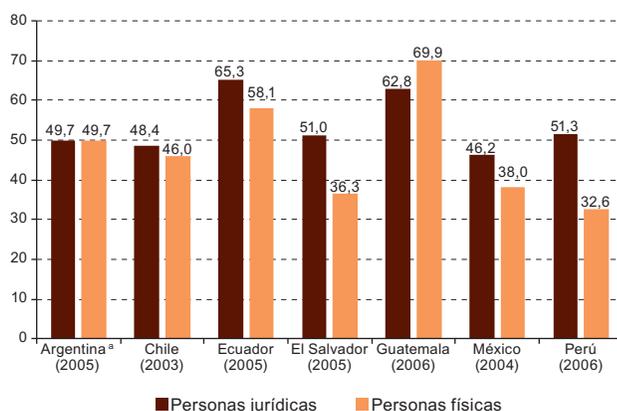
Vale recalcar que, en función de las numerosas y alentadoras reformas introducidas en años más recientes por varios países en el régimen del ISR, los valores estimados y las tendencias señaladas pueden haberse visto afectados de alguna manera⁵. Por un lado, se amplió la base imponible del ISR personal (se destaca el caso del sistema dual adoptado por el Uruguay, el

⁴ Los países analizados fueron la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y el Perú.

⁵ Véase una revisión actualizada de estas reformas tributarias en CEPAL (2015).

Perú y los países de Centroamérica) y, por el otro, se difundieron los modelos de imposición presuntiva (impuestos mínimos aplicados sobre los activos de las sociedades) y los regímenes de tributación simplificada para pequeños contribuyentes, que pueden distorsionar las decisiones personales de los obligados al pago del ISR de las sociedades.

Gráfico III.3
América Latina (países seleccionados): tasas estimadas de evasión del impuesto sobre la renta, 2003-2006
 (En porcentajes)



Fuente: J. C. Gómez Sabañi, J. P. Jiménez y Andrea Podestá, "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de Proyecto, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En el caso de la Argentina, la información disponible no permitió discriminar los ingresos del componente de ingreso mixto ni los relativos al régimen de tributación simplificada (monotributo), razón por la cual los autores (Cetrángolo y Gómez Sabañi, 2009) decidieron estimar una única tasa de evasión conjunta del ISR.

Por otra parte, Pecho, Peláez y Sánchez (2012) recientemente recurrieron tanto a fuentes oficiales como a organismos privados para recopilar las estimaciones existentes sobre la evasión del IVA y del ISR de personas jurídicas en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Además, estos autores calcularon el nivel de incumplimiento con el ISR de parte de personas jurídicas utilizando el método del potencial teórico, para lo que consultaron las cuentas nacionales.

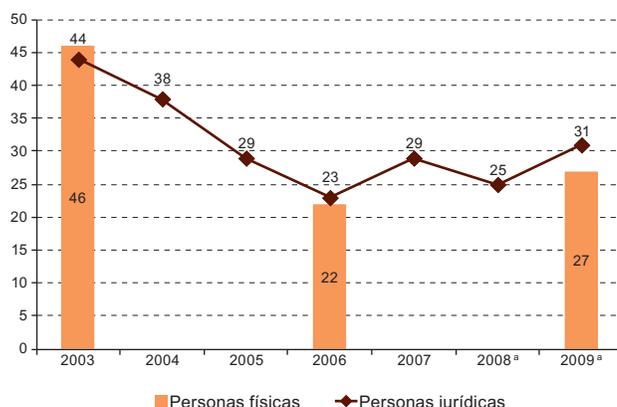
Más allá de las marcadas diferencias entre los países, se observan dos hechos estilizados. Primero, los niveles de incumplimiento con el ISR de las sociedades en la región son relativamente más elevados que en el IVA, situación que se atribuye a los mayores esfuerzos realizados — y a los logros obtenidos — por las administraciones tributarias durante las décadas pasadas. Segundo, el aporte de estos autores confirma que en todos los países (excepto la República Dominicana) las tasas de evasión de ambos impuestos parecen haber sufrido una caída en los últimos años: al comparar los promedios simples de la región correspondientes a los períodos 2000-2005 y 2006-2010, se concluye que el incumplimiento disminuyó del 36,1% al 27,3% en el caso del IVA, y del 52,5% al 46,4% en el caso del ISR de las sociedades. No obstante esta alentadora tendencia, en el estudio mencionado se explica que en la mayoría de los casos las tasas de evasión estimadas resultan inadmisibles, sobre todo en lo referente al impuesto sobre la renta.

Afortunadamente, la gravedad del problema ha motivado en los últimos años la puesta en marcha de algunos trabajos de investigación en este ámbito. En efecto, se han difundido algunos estudios sobre la evasión del ISR en casos específicos que, dada su escasez a nivel regional, merecen

ser destacados. Cabe poner de relieve que, debido a las numerosas diferencias metodológicas, no resulta factible comparar los resultados obtenidos, pero sí proporcionan indicios más actualizados acerca de las tendencias imperantes y la magnitud relativa de este fenómeno en algunos países.

En primer lugar, el Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile publicó en 2012 una estimación de la magnitud de la evasión del ISR por parte de las empresas durante 2003-2009. En el estudio, donde se utilizó una tasa general del 17,0% para el gravamen⁶ y un método de recaudación potencial, la tasa de evasión resultó ser del 44% en 2003, con un claro y progresivo declive hasta llegar al 23% en 2006 (SII, 2012a)⁷. Según se observa en el gráfico III.4, a partir de entonces se advierte un punto de inflexión en la serie y un crecimiento de los niveles de incumplimiento con el ISR de las sociedades, que llegó al 29% en 2007 y luego, tras un leve descenso en 2008 (25%), alcanzó el 31% en 2009. En forma complementaria y paralela, el SII (2012b) midió sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) la evasión del ISR personal para algunos años puntuales del mismo período, la que llegó al 46% en 2003, bajó al 22% en 2006 y repuntó hasta un 27% en 2009 (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4
Chile: tasas estimadas de evasión del impuesto sobre la renta, 2003-2009
(En porcentajes)



Fuente: Eduardo Pantoja, "Evasión en el impuesto a la renta en Chile", documento presentado en el Taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 y 23 de noviembre de 2012.

^a Dato provisorio.

En Colombia existe una larga tradición en el ámbito de las mediciones del nivel de incumplimiento con el impuesto sobre la renta. En años anteriores, tanto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como varios investigadores particulares llevaron a cabo trabajos en esta materia. Sin embargo, por lo general se trató de ejercicios aislados en el tiempo y con diferentes enfoques metodológicos, lo que impidió contar con mediciones sistemáticas y fiables de la magnitud del fenómeno⁸.

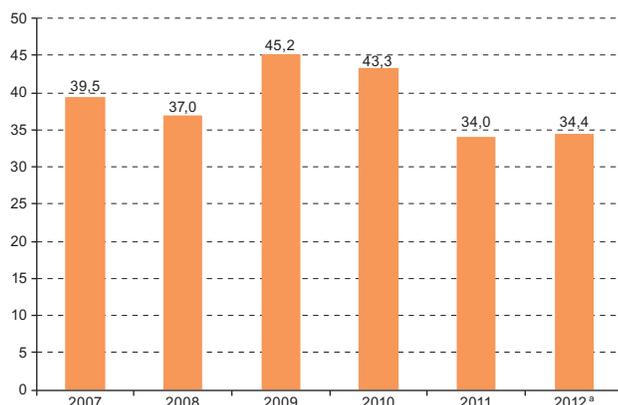
⁶ En realidad, la tasa general del ISR de las empresas fue del 16,5% en 2003 y del 17,0% entre 2004 y 2009.

⁷ Como fuente de información se utilizó la matriz insumo-producto (MIP) de 2003 actualizada por la MIP 2008, que es la que se aplicó para las estimaciones más recientes de la evasión del IVA.

⁸ Ávila y Cruz (2015) analizaron los principales estudios precedentes y concluyeron que, más allá de las limitaciones metodológicas y de las amplias diferencias entre ellos, en la mayoría se observan dos tendencias generales: por un lado, la evasión entre las personas jurídicas es menor que la perpetrada por las personas físicas y, por el otro, la tasa de evasión entre las primeras tiende a reducirse, mientras que permanece estable o, incluso, aumenta entre las últimas.

Desde hace algunos años, la DIAN viene fomentando la elaboración periódica de una serie de estudios a fin de estimar los niveles de incumplimiento tributario en la economía colombiana. Al igual que en el caso del IVA, en un trabajo muy reciente Ávila y Cruz (2015) utilizan el método de la brecha tributaria y brindan resultados actualizados específicamente para el ISR de las personas jurídicas durante el período 2007-2012 (véase el gráfico III.5). Según estos autores, la tasa de evasión —respecto de la recaudación potencial— fue del 39,5% en 2007, seguida de un aumento pronunciado en los años posteriores a la crisis financiera de 2008: un 45,2% en 2009, un 43,3% en 2010 y un descenso incluso más pronunciado en 2011 (34,0%) y 2012 (34,4%). No obstante este comportamiento, la magnitud relativa de la pérdida de ingresos tributarios asociada a este problema se mantuvo durante el período analizado dentro de un rango que osciló entre el 2,3% y el 2,7% del PIB.

Gráfico III.5
Colombia: tasas estimadas de evasión del impuesto sobre la renta
por parte de personas jurídicas, 2007-2012
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Ávila y A. Cruz Lasso, "Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012", *Documento Web*, N° 057, Oficina de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), agosto de 2015.

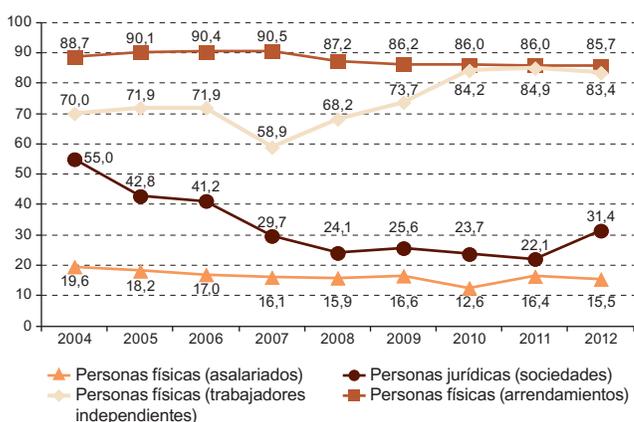
^a Dato provisorio.

Otro caso que amerita una mención especial es el de México. Como ya se explicó, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) institucionalizó el proceso destinado a medir la evasión, para lo cual encomendó dicha tarea a reconocidas entidades académicas, decisión que ha dejado valiosas enseñanzas y diagnósticos más precisos acerca de un problema que aqueja a su sistema tributario desde hace largos años. En el trabajo más reciente, elaborado por un equipo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Fuentes, 2013), se estimó la tasa de evasión del ISR de personas morales (empresas) y del ISR de personas físicas (donde se diferenciaron tres fuentes principales de ingresos) durante 2004-2012.

Como se puede observar en el gráfico III.6, existen comportamientos muy dispares entre distintos contribuyentes. En el primer caso, la evasión experimenta una merma significativa del 55,0% en 2004 al 24,0% en 2008, tendencia que continúa con menor intensidad hasta 2011 (22,1%) y luego se revierte durante el último año analizado (2012) y llega al 31,4%. En cambio, en el caso del ISR personal, el patrón de incumplimiento no exhibió semejante mejora

y difiere según el tipo de ingreso gravado. Así, aunque refleja valores considerablemente bajos asociados a los sistemas de retención en la fuente, entre los asalariados la evasión experimentó una caída leve a lo largo del período —bajó del 19,6% en 2004 al 15,5% en 2012—, fenómeno similar al observado en las rentas por arrendamiento, si bien a niveles casi inadmisibles: pasó del 88,7% al 85,7% en el mismo período, pero alcanzó un pico del 90,5% en 2007. Incluso entre los ingresos por actividades empresariales, la evasión del ISR personal registró un aumento significativo a partir de 2007 (58,9%) y rondó el 84% durante el trienio 2010-2012.

Gráfico III.6
México: tasas estimadas de evasión del impuesto sobre la renta, 2004-2012
 (En porcentajes)

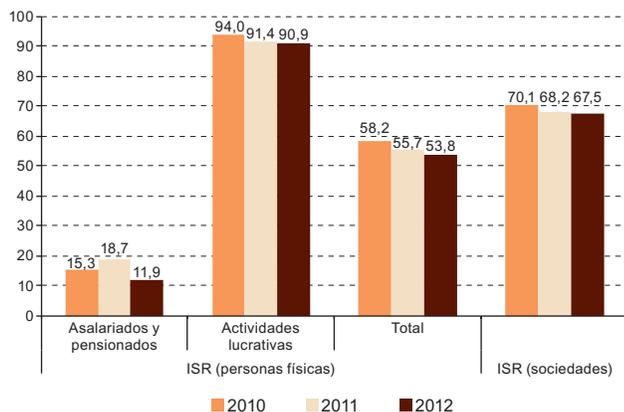


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. J. Fuentes, (coord.), *Estudio de evasión global de impuestos*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), noviembre de 2013.

Por otra parte, en un estudio pionero elaborado por la Contraloría General de la República (2009) de Costa Rica se detectó que el incumplimiento con el ISR de personas jurídicas promedió un 72,4% en el período 2000-2007, con un máximo del 77,5% en 2003 seguido de una leve tendencia declinante que llegó al 64,3% en 2007. En un valioso informe más reciente publicado por el Ministerio de Hacienda, se tomaron estos datos como base y se mejoraron algunos aspectos metodológicos (al igual que en el caso del IVA). Los resultados permitieron concluir que la evasión del ISR de sociedades se mantuvo en niveles muy elevados en los últimos años, pero registró un leve declive del 70,1% de la recaudación potencial en 2010 al 67,5% en 2012 (véase el gráfico III.7). La gravedad de esta situación está dada por el valor que representa dicha tasa: los recursos tributarios que el Estado no puede recaudar y que ese último año rondaron el 4,2% del PIB.

Asimismo, en este trabajo se estimó que la tasa de evasión del ISR de personas físicas alcanzó el 53,8% —el 1,4% del PIB— en 2012, habiendo descendido respecto del 58,2% de 2010. Como se expone en el gráfico III.7, aquí se pudo diferenciar la magnitud del incumplimiento entre los asalariados y los pensionados —donde la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial se acerca al 12%—, y aquellas personas físicas con una actividad lucrativa, en cuyo caso la evasión llega casi al 91% (Molina y Muñoz, 2014).

Gráfico III.7
Costa Rica: tasas estimadas de evasión del impuesto
sobre la renta, 2010-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Molina y J. R. Muñoz, "Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012", San José, Ministerio de Hacienda, 2014.

Otras estimaciones específicas también dan cuenta, incluso con grandes diferencias entre los países, de la magnitud de la evasión del ISR a nivel regional. Si bien en un estudio patrocinado por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala se halló que la evasión del ISR general —personas físicas y jurídicas— promedió el 62% entre 2005 y 2009 (Franco, 2011), recientemente el ICEFI (2015) estimó que el incumplimiento con el régimen de actividades lucrativas del ISR equivaldría al 40,3% de su potencial recaudatorio total. Según este último informe, la amplia diferencia observada corresponde a un refinamiento metodológico que contempla el hecho de que numerosas deducciones estipuladas en la legislación tributaria no forman parte de las deducciones económicas que se toman en cuenta para estimar el PIB, indicador que sirve de base de cálculo para aproximar el valor de la recaudación teórica.

Por último, en un estudio llevado a cabo por Salim (2011) y encomendado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana, se demostró que el incumplimiento con el ISR de las sociedades alcanzó el 63,9% (el 4,6% del PIB) en 2008 y el 68,9% (el 5,0% del PIB) en 2009, mientras que en el caso del ISR de personas físicas, la tasa fue del 42,9% en el primer año y del 51,8% en el segundo (equivalente al 1,0% del PIB). Así, además de confirmar los elevados niveles de evasión del ISR observados en la mayoría de los países, también se advierte que el incumplimiento entre las personas físicas es menor que entre las personas jurídicas. Como ya se mencionó, esto se debe en parte a que el primer valor incluye el incumplimiento de los asalariados, entre quienes la evasión suele ser muy baja por la aplicación de retenciones en la fuente, y en parte a que una porción de los trabajadores independientes —generalmente donde se detectan mayores niveles de incumplimiento— puede estar incluida dentro del cómputo efectuado para las sociedades.

3. Contribuciones a la seguridad social⁹

Más allá de las sucesivas reformas instrumentadas durante las últimas décadas, el financiamiento de los sistemas contributivos de protección social en salud y pensiones de los países de América Latina encuentra su piedra angular en los aportes y contribuciones que los empleados y los empleadores están obligados a efectuar, y, en algunos casos, en los aportes adicionales del Estado provenientes de rentas generales. En la mayoría de los sistemas vigentes, estos recursos procuran, con mayor o menor éxito, asegurar la provisión de un adecuado nivel de prestaciones para la población, lo que exige a cada uno de los actores mencionados cumplir con sus obligaciones contributivas.

En la práctica se han podido observar diversas formas de incumplimiento. Tanto los empleados como los empleadores pueden tener incentivos para reducir o directamente no efectuar el pago obligatorio de los aportes y contribuciones que la normativa les impone a raíz de su condición laboral. Todas estas prácticas están vinculadas en mayor o menor medida con un aumento del empleo informal, que constituye el principal problema que aqueja al mercado laboral de varios países latinoamericanos y trae aparejadas graves consecuencias socioeconómicas, por ejemplo: i) una precaria protección social de los trabajadores; ii) obstáculos para el desarrollo profesional; iii) distorsiones del mercado de trabajo formal y de los sistemas de financiamiento de la seguridad social, y iv) el surgimiento de incentivos perversos para el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Desde el punto de vista teórico, el incumplimiento con los pagos obligatorios de los sistemas contributivos de protección social —evasión contributiva— posee algunas connotaciones particulares que se deben tener en cuenta al analizar sus determinantes y efectos potenciales.

Baumann, Friehe y Jansen (2009) sostienen que, a diferencia de los impuestos tradicionales, el pago de las contribuciones de la seguridad social otorga al aportante el derecho a recibir algún tipo de contraprestación en el presente o en el futuro, y que este factor, junto con la aversión al riesgo por parte de los individuos, repercute en forma directa en la decisión de incumplir las obligaciones formales impuestas por la legislación laboral. Además, el incumplimiento contributivo de un trabajador cotizante puede traducirse en su exclusión del sistema o en la subprovisión de prestaciones. Desde la perspectiva del Estado de bienestar, esta clase de incumplimiento requiere suma atención, puesto que por una miopía temporal los más jóvenes suelen subestimar las consecuencias de no participar en estos esquemas contributivos y postergan la observancia de esta normativa.

Por otra parte, el enfoque actual de la protección social, basado en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, exige que el Estado no solo se preocupe por los trabajadores registrados formales sino también por aquellos que se desempeñan en el sector informal de la economía, situación que adquiere especial relevancia en los países de América Latina. Desde esta perspectiva, el incumplimiento con la seguridad social afecta su sostenibilidad financiera, ya que los individuos no comprendidos en los sistemas de protección social requerirán de mayores esfuerzos económicos de parte del Estado (o tasas de imposición superiores a las óptimas) para implementar otros sistemas complementarios y no contributivos que permitan brindar las prestaciones básicas en materia de pensiones y salud a una porción mayoritaria de la población.

⁹ Esta sección está basada en el informe “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú” (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014).

Algo similar podría argumentarse sobre las bajas tasas de reemplazo de las cuentas individuales de pensiones y la mala o volátil inserción laboral en mercados con altos niveles de informalidad, pues así aumenta la cantidad de personas que terminan cayendo en sistemas no contributivos con financiamiento tributario, lo que intensifica las presiones fiscales sobre los gobiernos.

Desde la óptica metodológica el tema reviste suma complejidad. Los datos sobre empleo y masa salarial de las cuentas nacionales, contrastados con las bases de datos de los organismos de seguridad social, potencialmente pueden brindar resultados preliminares en lo relativo a la cuantificación de las brechas de incumplimiento. Asimismo, las encuestas de hogares también proporcionan información microeconómica que permitiría inferir la magnitud de dicho incumplimiento en cuanto al número de trabajadores que no realizan los debidos aportes. Sin embargo, la especificidad de los regímenes de protección social vigentes y las limitaciones estadísticas particulares obligan a proceder con cautela al momento de utilizar una metodología estándar.

En comparación con el estudio sobre la evasión del IVA o el ISR, ya sea por falta de interés, supeditación a otras urgencias o prioridades, o por las dificultades técnicas asociadas, las investigaciones que tratan de cuantificar específicamente el nivel de incumplimiento con la protección social son mucho menos numerosas y los resultados están sujetos a mayores limitaciones. En particular, en los países de América Latina estas investigaciones no solo resultan escasas, sino que además durante un largo tiempo ha predominado una enorme heterogeneidad entre las metodologías adoptadas. La evasión contributiva —pensiones y, en menor medida, salud— tuvo cierto auge a principios de la década de 1990, cuando varios países de la región comenzaron a considerar —y en algunos casos llegaron a poner en marcha— reformas estructurales de sus sistemas de protección social ante las dificultades registradas en su sostenibilidad financiera (CEPAL, 2006).

En años recientes, algunas investigaciones empíricas sobre el grado de informalidad laboral en los países de la región brindaron una idea aproximada del nivel de incumplimiento. Para efectuar estos estudios se suele sacar provecho de la información reunida en las encuestas de hogares que cada país lleva a cabo periódicamente y que arrojan resultados acerca de la magnitud de este problema en cuanto a la cantidad de trabajadores que no realizan los aportes obligatorios correspondientes a la seguridad social.

En el cuadro III.2 se resumen las principales referencias encontradas en esta materia. Entre ellas merecen destacarse dos de los trabajos más recientes referidos a Chile y al Uruguay. En el primer caso, Arenas y otros (2012) demuestran que la evasión en materia de pensiones representó el 19,0% de los asalariados totales en 2011, donde dos terceras partes correspondieron a trabajadores sin contrato formal con su empleador y sin protección social y laboral (lo que los autores definen como evasión laboral), mientras que el tercio restante se compuso de asalariados con contrato a quienes no se les pagaban las cotizaciones previsionales correspondientes (evasión previsional). Además, los autores comprobaron que un 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales durante 2009 correspondía a casos donde el empleador sí cumplió con el deber legal de firmar contratos laborales con sus empleados, pero pagaba cotizaciones por salarios inferiores a los recibidos por los trabajadores (elusión previsional).

Cuadro III.2
América Latina (países seleccionados): estimaciones del nivel de incumplimiento con las contribuciones de la seguridad social

País	Autores y fecha	Período analizado	Metodología y datos	Principales resultados
Argentina	Durán (CEPAL, 1993)	1980-1987 y 1991-1992	Cuentas nacionales	La evasión en pensiones osciló entre el 41,2% y el 52,8% en 1980-1987. Luego descendió al 40,6% en 1991 y al 34,9% en 1992.
	Salim y D'Angela (AFIP, 2007)	2003-2006	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	En 2006, la informalidad alcanzó el 35,2% entre los asalariados, el 50,1% entre los autónomos y el 81,9% entre los trabajadores del servicio doméstico.
Brasil	Almeida (CEPAL, 1993)	1985-1990	Cuentas nacionales	La evasión contributiva llegó al 40,7% en 1988 y bajó al 18,4% en 1990, descenso que se atribuye a cambios normativos.
Chile	Arenas y otros (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012)	2003, 2006, 2009 y 2011	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y Encuesta de Protección Social (EPS)	En 2011 la evasión en pensiones fue del 19,0% entre los asalariados, mientras que en 2009 la subdeclaración alcanzó el 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales.
Colombia	Ministerio de la Protección Social de Colombia (2002)	2000	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	La evasión en salud (régimen contributivo) llegó al 35,4%, de los cuales el 7,5% se debió a casos de subdeclaración de ingresos y el resto, a la falta de pago.
	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) (2013)	2012	Auditorías	La evasión total en aportes parafiscales fue de 14.600 millones de pesos (26,8%), de los cuales 8.560 millones se registraron en pensiones (35,9%) y 5.320 millones, en salud (25,6%).
Costa Rica	Brenes (CEPAL, 1993)	1986-1991	Cuentas nacionales	La evasión alcanzó el 16,7% en salud y el 21,7% en pensiones, mientras que la evasión contributiva global representó el 18,06% de los ingresos potenciales (1991).
Uruguay ^a	Bene (Banco de Previsión Social (BPS), 2014)	2004-2013	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	En 2013 no se declararon ante el BPS 297.967 puestos de trabajo, por lo que este tipo de evasión alcanzó el 18,67% de la población económicamente activa ocupada.
	Camerosano y Colombo (BPS, 2013)	2011	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	En 2011 la evasión contributiva total representó el 18,9% de la recaudación teórica: el 6,5% por subdeclaración y el 12,4% por falta de declaración.

Fuente: J. C., Gómez Sabáini, Oscar Cetrángolo y Dalmiro Morán, "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2014.

^a Se actualizó el último informe referido al Uruguay.

En el caso del Uruguay, investigadores de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS) publican una serie de informes y estimaciones acerca del nivel de evasión en puestos de trabajo desde hace algunos años, los que han permitido cuantificar los avances logrados en materia de formalización laboral. Por ejemplo, en el cálculo más reciente Bene (2014) partió de un análisis de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y estimó que la evasión por la falta de declaración de puestos de trabajo alcanzó el 18,6% en 2013, tras registrar un declive sostenido a partir de 2004, cuando dicha tasa fue del 39,6%. Por otra parte, Camerosano y Colombo (2013) tomaron esta metodología y los valores calculados para años anteriores a los efectos de cuantificar la evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración de ingresos en puestos de trabajo cotizantes al BPS correspondientes a 2011. Los resultados muestran que la evasión total por subdeclaración ascendió en 2011 a casi 140 millones de dólares —un 6,5% de la recaudación teórica y un 8,1% de la recaudación efectiva— y a unos

265 millones de dólares por no declaración —un 12,4% y un 15,3%, respectivamente—, por lo que la evasión monetaria total rondó los 405 millones de dólares: un 18,9% respecto de la recaudación teórica y un 23,4% respecto de la efectiva.

En años recientes, Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán (2014) realizaron una estimación cuantitativa del incumplimiento con las contribuciones de la seguridad social aplicando una metodología estándar a una serie de casos con distintas particularidades: la Argentina, Colombia y el Perú. A partir de datos provenientes de las cuentas nacionales, los autores procuraron determinar la brecha de recaudación en términos monetarios que surge de comparar la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada. No obstante, la metodología se adaptó a cada caso particular en función de la disponibilidad estadística y los parámetros de cada régimen contributivo. En el cuadro III.3 se presentan los resultados obtenidos para los asalariados, los que dependen sobre todo de los supuestos tomados en cuenta.

Cuadro III.3
Argentina, Colombia y Perú: estimaciones del incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados, 2007 y 2010
(En porcentajes y en porcentajes del PIB)

País y año de estimación	Argentina (2007)	Colombia (2010)	Perú (2007)
Tasa de incumplimiento ^a			
Pensiones	21,5	30,0	45,5
Salud	21,5	30,0	46,1
Total	21,5	30,0	45,8
En porcentajes del PIB			
Pensiones	0,89	1,67	1,63
Salud	0,59	1,31	1,13
Total	1,48	2,98	2,76

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los resultados de las estimaciones realizadas.
^a Como un porcentaje de la recaudación teórica total de la economía (recaudación efectiva más recaudación potencial sin evasión).

En el caso de la Argentina, la tasa de evasión contributiva entre los asalariados (pensiones y seguro de salud) alcanzó el 29,0% de la recaudación teórica del sector privado, aunque representó el 21,5% del total de la economía en 2007. Además, el monto evadido en ambos subsistemas constituyó el 1,48% del PIB (véase el cuadro III.3). Asimismo, los datos disponibles permitieron estimar el nivel de incumplimiento para el componente de ingreso mixto bruto —autónomos y monotributistas—, donde la tasa de evasión entre los no asalariados resultó ser del 48,8% en función de la recaudación potencial y del 0,15% del PIB. En suma, el incumplimiento general (pensiones y salud) giró en torno del 22,7% de la recaudación teórica total y del 1,64% del PIB en 2007. También se observó que el grueso del problema se concentra en la remuneración de los asalariados, pues el Estado no logra recaudar el 90,7% de los recursos potenciales.

Por otro parte, en el caso de Colombia los resultados dan cuenta de un considerable incumplimiento contributivo entre los asalariados, tanto en materia de pensiones como del seguro de salud. Así, se estimó que en 2010 la tasa de evasión llegó al 30,0% de la recaudación teórica estimada para el total de la economía, indicador que asciende al 34,5% cuando solo se toman en cuenta los ingresos procedentes del sector privado. Además, el monto evadido alcanza un valor equivalente al 2,98% del PIB de dicho año, de los cuales el 1,67% corresponde a las pensiones contributivas y el 1,31% al sistema de salud (véase el cuadro III.3).

En el caso del Perú se calculó el incumplimiento, por un lado, para los asalariados del sector informal y, por el otro, para el sector formal de la economía. De la sumatoria simple de los valores calculados para cada grupo surgió que el nivel de evasión contributiva en pensiones y salud alcanzó en 2007 una tasa global del 45,8% de la recaudación teórica (levemente superior para el seguro de salud que las pensiones por vejez) —equivalente al 2,76% del PIB de ese año (un 1,63% en pensiones y un 1,13% en salud)—.

Como ya se recalcó, en los casos comprendidos por este estudio la estimación del incumplimiento contributivo jamás debe considerarse un sinónimo del costo fiscal de la evasión, como sí puede suceder con los tributos tradicionales. Además, en el caso de los sistemas contributivos de pensiones y salud es preciso tomar en cuenta el costo de las prestaciones que el Estado deberá brindar a los trabajadores que no acceden a los beneficios contributivos, excluidas las cotizaciones que tal vez hayan efectuado esos mismos trabajadores. En Colombia, por ejemplo, se devuelven los aportes a quienes carecen de acceso a los beneficios y, por tanto, el costo fiscal se acerca al costo de aquel programa. En cambio, cuando esas cotizaciones no se restituyen, como en los sistemas de reparto del Perú y la Argentina, pasan a formar parte del financiamiento de las pensiones de quienes sí cumplieron con los requisitos, lo que atenúa el costo fiscal de la evasión.

4. Otros impuestos

Aparte de las estimaciones disponibles para el IVA, el impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social, el incumplimiento tributario también repercute en otros componentes de la estructura impositiva y, por ende, amerita ser cuantificado. Más allá de que claramente su peso específico —en función de los recursos fiscales que el Estado no logra recaudar— no equipara el de los tributos ya mencionados en ninguno de los países de América Latina, la evasión de impuestos selectivos adquiere una relevancia particular en tanto estos suelen gravar bienes o servicios que producen algún tipo de externalidad negativa, por lo que actúan como un desincentivo que reduce o desalienta su consumo excesivo.

Un trabajo novedoso en este campo es el de Jorratt (2012), que realizó un ejercicio para estimar los niveles de incumplimiento tributario con los impuestos específicos que gravan el consumo de tabaco y de bebidas alcohólicas en Chile. La metodología tuvo como objeto estimar el potencial teórico a partir de las encuestas que miden el consumo personal de los bienes gravados. Cabe aclarar que este enfoque, si bien minimiza los errores de estimación para este tipo de tributos, no está exento de cierto grado de subestimación, ya sea por la subdeclaración inherente a estas encuestas o por maniobras ilegales, como el contrabando de estos productos.

Así, se estimó que en 2011 la evasión del impuesto al tabaco fue del 17,3%, mientras que en el caso de las bebidas alcohólicas se diferenció según el producto gravado, a saber: vino (17,5%), cerveza (20,3%), y pisco, ron y otros licores (34,0%). Suponiendo que en el caso de las bebidas sin alcohol la tasa de evasión equivale al promedio de las tasas obtenidas para las bebidas alcohólicas (24,1%), la magnitud de la evasión habría representado alrededor de 1.200 millones de dólares en 2011, cifra que equivale a medio punto del PIB. Cabe señalar

que en todos los casos los resultados comprenden no solo los efectos directos —pérdidas por el impuesto selectivo—, sino también los efectos indirectos sobre otros tributos, como el IVA que el Estado no recauda (respecto de su valor teórico) así como las consecuencias indirectas que esta evasión ejerce en el ISR de las empresas evasoras¹⁰.

El caso de México ya fue destacado por diferentes razones, pero podría agregarse que también se ha estimado el incumplimiento con los impuestos selectivos que gravan el consumo. Fuentes (2013) calculó la evasión fiscal del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) no petroleros (que exceptúa a los combustibles), y se concentró en cuatro productos: cervezas, cigarros, telecomunicaciones y bebidas alcohólicas. Estas últimas fueron el producto con la mayor tasa de evasión: un pico del 33,1% en 2010 seguido de una pronunciada caída en 2012 (5,1%). Por su parte, la cerveza mostró una tasa del 10,6% en ese último año, mientras que el tabaco llegó al 1,1% y las telecomunicaciones, al 13,3%. En conjunto, la evasión del IEPS no petrolero resultó relativamente baja: rondó el 10% y descendió del 7,9% en 2004 al 6,1% en 2012, por lo que tuvo una importancia ínfima respecto del PIB (0,029% en 2012).

En este punto, cabría realizar un comentario acerca de los impuestos selectivos que gravan los combustibles líquidos y que en algunos países de América Latina dan origen a un caudaloso flujo de ingresos tributarios. Si bien no se han encontrado estimaciones relativamente actualizadas, destaca el problema que plantea la existencia de diferentes tasas entre las regiones de un mismo país —y, en menor medida, el contrabando limítrofe— al momento de la aplicación de estos gravámenes. Además de representar un gasto tributario orientado a favorecer la radicación y el desarrollo de actividades económicas en determinadas zonas geográficas, muchas veces estos tratamientos especiales se transforman en un incentivo económico que distorsiona las decisiones de los agentes privados, quienes tal vez lleguen a formular estrategias sofisticadas a fin de minimizar por medios artificiales la carga tributaria que afrontan. El caso de la Argentina, dada la reducción de los impuestos sobre los combustibles en una vasta zona meridional del país, constituye un claro ejemplo de esta situación, que ameritaría un análisis exhaustivo para aprovecharlo en la lucha contra la evasión tributaria en otros países de la región.

Por otra parte, en los últimos años se han difundido y afianzado diversos regímenes tributarios simplificados, especialmente orientados a los pequeños contribuyentes. Si bien se reconoce su potencial como instrumentos para combatir los elevados niveles de informalidad imperantes en la región, una de las principales objeciones radica en que estos sistemas brindan una eficacia relativa a la hora de favorecer la formalización económica de estos contribuyentes y, en su lugar, dan origen a estrategias de elusión y evasión fiscal que atentan contra la equidad del sistema tributario. Así, existe consenso respecto de que entre los pequeños contribuyentes se suelen observar tasas de evasión superiores a las de las empresas más grandes en los países de la región debido, en gran parte, a que el costo que entraña el cumplimiento de las obligaciones tributarias resulta en proporción más alto para los primeros y a la extendida informalidad existente en las economías latinoamericanas.

¹⁰ En el caso del tabaco, comprende un componente *ad valorem* sobre el precio de venta y otro *ad quantum* por cada cigarrillo comercializado. En cambio, las bebidas alcohólicas y analcohólicas están sujetas, además del IVA, a tasas adicionales que se aplican sobre las ventas e importaciones solo hasta la penúltima etapa de comercialización, las que dependen de la clase de bebidas.

Sin embargo, en esta área también predomina el desconocimiento cuantitativo, al menos en la gran mayoría de los países que decidieron poner en práctica regímenes tributarios simplificados. La única evidencia disponible se refiere al Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), vigente en México de 2003 a fines de 2013, pues en enero de 2014 fue derogado y reemplazado por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Antes de este cambio, Fuentes (2011) puso de relieve los elevadísimos niveles de evasión entre los contribuyentes obligados por el REPECOS en el ámbito nacional. Entre los principales resultados, se observó que en el período 2000-2010 la evasión fiscal, como una proporción de la recaudación potencial, excedió el 90% a partir de 2002 y rondó el 96% en el trienio 2008-2010. Con respecto al PIB, la evasión representó el 0,57% en 2008, el 0,69% en 2009 y el 0,53% en 2010.

Por último, también son muy escasas las estimaciones globales del nivel de incumplimiento. Solo en México se ha intentado aproximar una tasa de evasión global del sistema tributario que, si bien no incluye todos los impuestos aplicados en este país, permite obtener una imagen bastante realista de la magnitud del fenómeno y de su evolución. Según los últimos cálculos disponibles (Fuentes, 2013), la evasión global alcanzó el 37,8% en 2004, exhibió una tendencia menguante hasta 2007 y a partir de entonces giró en torno del 26%. Como una proporción del PIB, la evasión de este período alcanzó su punto máximo en 2004 y su mínimo en 2008, aunque repuntó en los últimos años y en 2012 llegó al 3,1%.

C. Reflexiones finales

Si bien son muchas las consideraciones que pueden realizarse acerca de la evasión en América Latina, una característica sobresale del resto: pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, tanto en el plano nacional como en transacciones internacionales, aún es escasa e insuficiente la información disponible en cuanto a la magnitud del problema. Aunque sí se han logrado algunos avances aislados en la materia, se destaca la limitada disponibilidad de datos con que cuentan varias administraciones tributarias para llevar a cabo con cierta periodicidad estudios sistemáticos y exhaustivos que permitan comparar la situación relativa de los países y elaborar diagnósticos más precisos tendientes a mejorar aspectos cruciales de la lucha contra la evasión.

En las economías de la región, la evasión todavía constituye uno de los principales puntos flacos de los sistemas tributarios. Las tareas destinadas a medir el incumplimiento fiscal comenzaron a formar parte de las actividades rutinarias de varias administraciones tributarias en los albores de la década de 2000, sobre todo en lo atinente a la principal fuente de recaudación de la región: el impuesto al valor agregado (IVA).

Así pudo comprobarse un descenso generalizado de las tasas de evasión de este tributo hasta 2007-2008, a partir de cuando los efectos de la crisis financiera revirtieron la tendencia favorable observada en la mayoría de los casos. Aunque las estimaciones disponibles resultan mucho más exiguas, ya que en varios casos se discontinuaron o no se siguieron difundiendo sus resultados, al parecer en años recientes los países se toparon con mayores dificultades para reducir el incumplimiento con el IVA (salvo el Uruguay) y llegar a niveles inferiores a los registrados

antes de la debacle económica mundial. Esto puede deberse a que en la mayoría de las economías de la región la evasión goza de excelente salud gracias a un corazón muy resistente, que solo será factible extirpar mediante reformas incluso más profundas, tanto de la estructura como de la administración de este tributo.

Algo similar puede decirse respecto de la evasión del impuesto sobre la renta, el otro pilar tributario de estos países. Los avances en la lucha contra este flagelo no parecen haber sido significativos en años recientes. Sin embargo, el problema aquí reviste mayor relevancia, pues las mediciones son mucho más escasas y las metodologías no siempre son homogéneas, pese a los efectos negativos que ello entraña para la equidad del sistema. Salvo algunas excepciones, se observa en general una menor evasión del ISR de personas físicas (respecto del impuesto que recae sobre las sociedades), sobre todo entre los trabajadores asalariados, cuyo tributo suele ser retenido en la fuente generadora de ingresos, pero no así entre los trabajadores independientes, donde la evasión alcanza niveles mucho más elevados.

En cuanto a las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social, algunas estimaciones recientes dan cuenta de marcados niveles de evasión en los sistemas compulsivos. Dado que en muchos países con sistemas de protección social más consolidados esto representa un caudal muy significativo de ingresos tributarios que el Estado no logra recaudar, la medición del incumplimiento debería introducirse en la agenda tributaria de los países, tal vez a partir de un esfuerzo coordinado entre los organismos de recaudación y los del sistema de seguridad social que cuenten con la información específica requerida.

En lo que respecta a otros impuestos de menor peso relativo en la recaudación, las estimaciones son casi inexistentes. Solo se han llevado a cabo algunos estudios acerca de los impuestos selectivos que gravan el consumo en Chile y México. Además, este último país ha procurado calcular una tasa general de evasión como un promedio de los cálculos efectuados para un amplio conjunto de gravámenes.

En suma, en el ámbito interno las soluciones al problema del cómputo de la evasión guardan un vínculo más directo con el desempeño de la administración tributaria local. En lo relativo a las tareas de fiscalización y control de los contribuyentes, resulta indispensable incorporar diferentes tecnologías informáticas que permitan obtener y comparar datos provenientes de distintas fuentes. Igual importancia reviste priorizar la creación de una cultura impositiva en la que se penalice efectivamente a los evasores y se entienda que los ingresos tributarios constituyen la piedra angular del financiamiento básico de un Estado moderno. Esta idea de intercambio fiscal exige una vasta transparencia, no solo de parte de la administración tributaria sino también de las instituciones y las estructuras de donde emanan las decisiones más importantes relativas al gasto público, a fin de garantizar el vínculo entre las fuentes de los recursos disponibles y los usos que se les darán, e involucrar a los contribuyentes en el desarrollo económico de su propio país.

Bibliografía

- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) (2008), “Estimación del incumplimiento en el IVA”, Buenos Aires, junio.
- Almeida, S.C. (1993), “Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil”, *serie Política Fiscal*, N° 51 (LC/L.803), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Allingham, M. y A. Sandmo (1972), “Income tax evasion: a theoretical analysis”, *Journal of Public Economics*, vol. 1, noviembre.
- Arenas, A. y otros (2012), “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”, *Documento de Trabajo*, N° 2, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.
- Ávila, J. y A. Cruz Lasso (2015), “Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012”, *Documento Web*, N° 057, Oficina de Estudios Económicos Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), agosto.
- Barbone, L., M. Bonch-Osmolovskiy y G. Poniatowski (2015), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report* (TAXUD/2013/DE/321), La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Baumann, F., T. Friehe y M. Jansen (2009), “On the economics of contribution evasion”, *Public Finance Analysis*, vol. 65, N° 2.
- Bene, N. (2014), “Evasión en puestos de trabajo. Año 2013”, *Comentarios de Seguridad Social*, N° 46, Montevideo, Banco de Previsión Social.
- Bergman, M. (2009), *Tax Evasion & The Rule of Law in Latin America*, Pennsylvania State University Press.
- Brenes, J.R. (1994), “Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica”, *serie Política Fiscal*, N° 52 (LC/L.817), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Camerano, N. y C. Colombo (2013), “Evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración. Año 2011”, *Comentarios de Seguridad Social*, N° 41, Montevideo, Banco de Previsión Social.
- Carrasco, C.M. (2010), “Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión”, *Serie Temática Tributaria*, N° 7, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libro de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), J.P. Jiménez (ed.), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2009), “La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 84 (LC/L.3046-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Contraloría General de la República (2010), “Impuesto sobre las ventas; estimación de la base y la evasión. Actualización”, *Informe* (DFOE-SAF-IF-10-2010), San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, noviembre.
- (2009), “Impuesto sobre utilidades. Estudio estadístico de la base y la evasión. Actualización”, *Informe* (DFOE-SAF-IF-16-2009), San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, diciembre.

- DGI (Dirección General Impositiva) (2013), *Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo. 2000-2012*, Montevideo, diciembre.
- DGII (Dirección General de Impuestos Internos) El Salvador (2012), *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador (preliminar). Serie 2000-2010*, Unidad de Estudios Tributarios, marzo.
- DGII (Dirección General de Impuestos Internos) República Dominicana (2008), “Análisis de la recaudación. Enero-diciembre 2007”, *Estudios Económicos y Tributarios*, Santo Domingo.
- Durán, V. (1993), “La evasión en el Sistema de Seguridad Social argentino”, *serie Política Fiscal*, N° 50 (LC/L.802), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Franco, A. (2011), “Impuesto sobre la renta situación actual, gasto tributario, incumplimiento y perspectivas”, Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).
- Fuentes, H. J. (coord.) (2013), *Estudio de evasión global de impuestos*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), noviembre.
- (2011), *Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), octubre.
- (2010), *Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), enero.
- Giraldo, J. E. (2004), “Estudio de brecha fiscal proveniente de la práctica de precios de transferencia para el caso de Nicaragua”, Informe preparado para el Proyecto de Asistencia Técnica del Tesoro de los Estados Unidos de América en Nicaragua, febrero.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2014), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C. y J. Folgar (2015), “Nota técnica sobre evolución y situación actual en materia de tributación internacional”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez (2011), “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, *Documento de Trabajo*, N° 2011/08, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), agosto.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe”, *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de Proyecto, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y D. Rossignolo (2012), “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3477), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gómez Sabaini, J. C., O. Cetrángolo y D. Morán (2014), “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2015), “Diagnóstico y propuesta alternativa de hoja de ruta para el rescate y reconstrucción de la SAT”, Guatemala, inédito.
- Jorratt, M. (2012), “Estimación de la evasión tributaria en los impuestos selectivos al consumo: el caso de Chile”, *Revista de Administración Tributaria*, N° 34 (CIAT/AEAT/IEF), diciembre.

- Jorratt, M. y A. Podestá (2010), “Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta”, *Evasión y equidad en América Latina*, J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaíni y A. Podestá (comps.), Documentos de Proyecto, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Molina, E. y J.R. Muñoz (2014), “Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012”, San José, Ministerio de Hacienda.
- Pecho, M., F. Peláez y J. Sánchez (2012), “Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010”, *Documento de Trabajo*, N° 03-12, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), septiembre.
- Salim, J. A. (2011), “Elaboración de la metodología para el cálculo para la evasión del ISR. Informe de consultoría para la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), República Dominicana”, abril, inédito.
- Salim, J. y W. D’Angela (2006), *Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2005*, Buenos Aires, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2008), “Medición del incumplimiento del IVA. Años 2001-2007”, Guatemala.
- SET (Subsecretaría de Estado de Tributación) (2012), “Metodologías para la estimación de la evasión en renta e IVA”, documento presentado en la 46ª Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Santiago, 23-26 de abril.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (2015), *Tasa y monto evasión de IVA. Base referencia MIP 2008. Serie 2003-2014*, Santiago, Subdirección de Estudios.
- (2012a), *Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas. Serie 2003-2009*, Santiago, Subdirección de Estudios, febrero.
- (2012b), “Evasión en el impuesto a la renta en Chile”, documento presentado en el Taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 y 23 de noviembre.
- SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera) (2010), *Memoria Anual 2009*, Lima, marzo.
- Torgler, B. y F. Schneider (2007), “The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy”, *Discussion Paper*, N° 2541, Bonn, IZA.



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