



NACIONES UNIDAS



Distr.
LIMITADA
LC/L.3037
15 de mayo de 2009
ORIGINAL: ESPAÑOL

Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe
Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social
y economía política de las reformas

Montevideo, 19 y 20 de mayo de 2009

**EL PAPEL DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL:
CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS**

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea en el marco del proyecto Macroeconomía y Equidad. Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión de la Unión Europea.

2009-271

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Laura López
Secretaria de la Comisión

Oswaldo Kacef
Director de la División de Desarrollo Económico

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor de la CEPAL.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
I. Introducción	1
II. ¿Qué ha ocurrido en la última década en América Latina y el Caribe en materia de política fiscal y tributaria?.....	2
III. ¿Cuáles son los efectos esperados en el ámbito tributario como consecuencia de la crisis internacional?.....	13
IV. Coeficiente de exposición de la recaudación tributaria ante la crisis internacional	21
A. Consideraciones preliminares.....	21
B. Explicación de las variables utilizadas en la elaboración del coeficiente.....	22
1. Participación de los recursos naturales como fuente de financiamiento.....	23
2. Rigidez institucional	24
3. Participación del impuesto a las importaciones	25
4. Participación del impuesto al valor agregado	26
5. Participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social.....	28
6. Participación del impuesto a la renta	28
C. Cuantificación del análisis y coeficiente resultante.....	29
V. ¿Qué modificaciones tributarias se han observado hasta la fecha en la región?.....	32
A. Medidas anticrisis, opciones de política fiscal y plazos de implementación.....	32
B. Medidas adoptadas por los países de la región en materia tributaria	35
C. ¿Qué medidas de política tributaria convendría implementar durante el período de crisis?.....	38
VI. La economía política de las reformas ante la crisis y las modificaciones necesarias para un nuevo paradigma	40
VII. Algunas consideraciones finales	44
Bibliografía	46

I. INTRODUCCIÓN¹

La crisis financiera ha afectado significativamente a América Latina y el Caribe, transmitiéndose por todos los canales mediante los cuales los países de la región se relacionan con el resto del mundo, tales como el comercio, las corrientes de capital, las remesas y la inversión extranjera directa. A causa de ello se han generado, en forma simultánea, distintos efectos negativos en la economía: una reducción tanto de la cantidad como del precio de las exportaciones, una restricción considerable del acceso a los mercados de capital, una merma del monto de remesas recibidas y una disminución de los flujos de inversión extranjera directa.

Estas diferentes secuelas de la crisis han afectado las finanzas públicas, restringiendo a la vez la capacidad de respuesta de los gobiernos. Por una parte, se observa una reducción importante de los ingresos fiscales producto de la desaceleración o recesión del nivel de actividad y de la caída de precios de los productos básicos. Por otra, los países han adoptado políticas de estímulo que significarán un deterioro adicional de los resultados fiscales. Al respecto, deben considerarse también las medidas contingentes que han aplicado para compensar los costos distributivos de la crisis. Más aún, es preciso tener en cuenta que este empeoramiento de los resultados fiscales se dará en el marco de una importante restricción del financiamiento externo y luego de varios años de mejora de las cuentas públicas de la región, lo que había permitido disminuir en forma sustantiva la deuda en relación al PIB.

La gravedad del empeoramiento de la situación fiscal, así como la posibilidad de que este se traduzca en problemas de solvencia, dependerán en gran medida de la posición fiscal previa a la crisis y de la duración de ella. Dado que sus repercusiones serán distintas en cada país, se requiere de respuestas diferenciadas, sea por las causas y efectos que es preciso afrontar o por las diversas capacidades y recursos con que cuentan los países.

En este documento se hace especial hincapié en los efectos de la crisis en los ingresos fiscales y en las respuestas de política de los países, centrándose en las relacionadas con los ingresos tributarios. Además, se reflexiona sobre las posibles líneas de acción a seguir.

Para ello, en el informe se analizan los aspectos tributarios y su interacción con la situación económica actual, presentando primero un diagnóstico de los principales rasgos estilizados que se desprenden de la evolución de la política fiscal y tributaria en los últimos años. En segundo lugar, se realiza un análisis de las posibles repercusiones que tendrá la crisis en esta situación y del nivel de exposición de cada país de la región. Se examinan luego las principales medidas fiscales y tributarias adoptadas por las autoridades, así como las cuestiones de economía política que pueden condicionar la implementación de reformas para hacer frente a la crisis. Por último, se proponen algunas consideraciones sobre los caminos más convenientes a seguir en los próximos años.

¹ Los autores agradecen la colaboración de Juan O'Farrell y Andrea Podestá y los comentarios y sugerencias de Oscar Cetrángolo.

II. ¿QUÉ HA OCURRIDO EN LA ÚLTIMA DÉCADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA?

En el terreno de las políticas fiscales, diversas reformas han marcado el último decenio. Por el lado de los ingresos, se mantuvo la tendencia observada en años anteriores de menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, cuya sustitución condujo a la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región².

También se consolidó la reducción de las funciones del sector público en la provisión de diversos bienes y servicios públicos, lo que incluyó la incorporación de capital privado en el desarrollo de la infraestructura pertinente³.

Durante los años noventa, muchos de los países de la región se embarcaron en un proceso signado por la aplicación de políticas de reasignación de potestades y competencias entre los niveles de gobierno, que suelen reconocerse bajo el denominador común de “descentralización” aunque incluyeron medidas que, en rigor, obedecieron a una lógica diferente⁴. Como resultado de este proceso, los gobiernos locales desempeñan una función más importante en la gestión de los asuntos públicos, participando en forma creciente en la contabilidad pública.

En este período, varios países de la región realizaron también una reforma del sistema de pensiones, introduciendo componentes de capitalización individual⁵ de conformidad con una tendencia que inauguró Chile en 1981. Este tipo de reformas han tenido un efecto importante en las finanzas públicas de los distintos países.

En cuanto al desempeño de las cuentas públicas, su evolución en la última década puede dividirse en dos subperíodos claramente definidos: de 1998 a 2001 y desde 2002 hasta 2008.

Durante el primero, la política fiscal se llevó adelante en un difícil escenario macroeconómico tanto interno como internacional. En algunos casos, el debilitamiento del dinamismo de los Estados Unidos y el deterioro de los términos de intercambio de las economías petroleras contribuyeron a agravar la situación.

En los países más endeudados, las notas distintivas fueron la volatilidad de los mercados de capitales, el deterioro de las condiciones financieras internacionales y la consiguiente restricción del acceso al financiamiento que tuvieron que afrontar los sectores públicos pertinentes.

En esta coyuntura, gran parte de las economías de la región perdieron diversos grados de libertad en materia de política fiscal. Una muestra de ello es que en esos años la mayoría de los gobiernos se encontraba ejecutando o negociando programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que comprendían definiciones de política económica de carácter restrictivo y que, en algunos casos, tuvieron como resultado no deseado la profundización de los efectos del ciclo económico.

² Para una información más detallada, véase Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).

³ Para mayor información, véase Lucioni (2009).

⁴ CEPAL (2003) ofrece una reseña del proceso de descentralización fiscal en la región.

⁵ De acuerdo con la CEPAL (2006), las reformas introducidas pueden clasificarse en tres grandes grupos: las de tipo sustitutivo, aquellas que incluyeron la creación de regímenes paralelos y las que establecieron un modelo mixto.

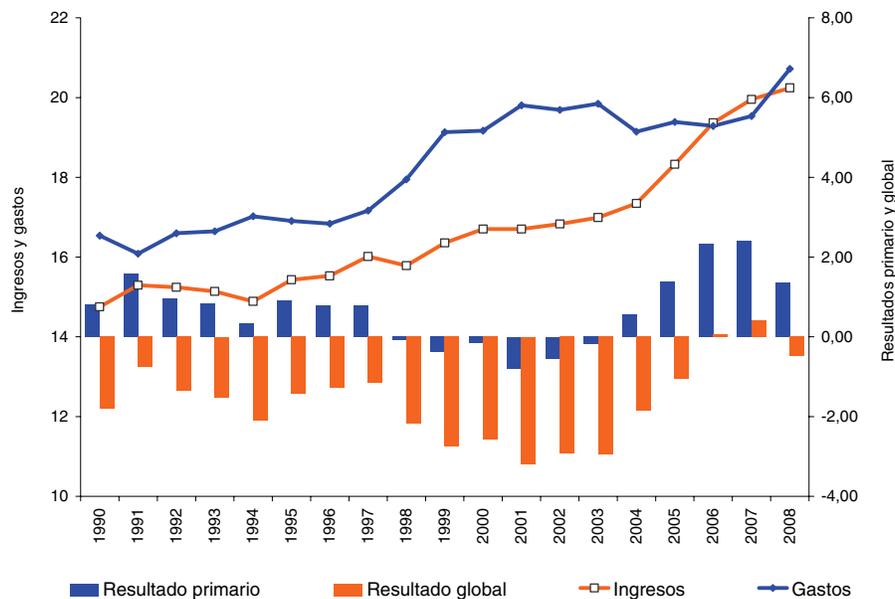
Además, las desfavorables circunstancias macroeconómicas afectaron directa o indirectamente los ingresos fiscales de casi todos los países de la región.

Cabe subrayar que si bien la gestión fiscal durante los años de recesión podría haber demandado el uso de instrumentos propios de una política fiscal expansiva, pocos países mostraron un manejo que les diera un mayor margen de maniobra respecto de la política fiscal efectiva.

Además, mediante las diversas reformas estructurales realizadas durante los años noventa, no se logró dotar a los gobiernos de un sector público más solvente ni dar solución a los problemas derivados de los altos niveles de endeudamiento. Por el contrario, muchas de esas políticas contribuyeron a retardar la aplicación de las reformas necesarias, puesto que al generar situaciones de solvencia transitorias potenciaron un ingreso significativo de capitales (algunas privatizaciones), agravaron los desequilibrios fiscales (reforma previsional de algunos países), redujeron los recursos (apertura de la economía acompañada de rebaja de aranceles) o intensificaron las presiones orientadas a elevar el nivel de erogaciones (descentralización).

Este período puede caracterizarse por un importante deterioro de las cuentas fiscales de los países de la región que, en general, no lograron obtener un superávit primario, lo cual pone de relieve que aun sin considerar el problema de la deuda los gobiernos experimentaban serios problemas financieros. Mientras que en 1998 registraron —en promedio simple— un balance primario cercano al equilibrio, en 2001 los gobiernos centrales presentaron el déficit primario más elevado de los últimos 10 años, que alcanzó el 0,7% del PIB. Si se considera el déficit global —incluidos los intereses de la deuda pública—, el déficit medio aumentó del 1,2% del PIB en 1997 al 3,3% en 2001 (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS PRIMARIO Y GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008
(Promedio simple, en porcentajes del PIB)



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

De esta manera, la frágil situación del sector público de la región le restó espacio a la posibilidad de contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante la política fiscal. La inseguridad en materia de recursos obligó a los gobiernos a mantener una política de gastos austera en la medida de lo posible, pero las perturbaciones externas negativas obstaculizaron los intentos por limitar el déficit. La búsqueda de mayor solvencia fiscal entraba en conflicto con la recomendación de aplicar una política fiscal contracíclica, lo que sumado a las dificultades para financiar un mayor déficit fiscal transitorio en los mercados crediticios internos y externos en tiempos de crisis, se tradujo en un claro sesgo procíclico de la política fiscal.

A su vez, el acento que se puso en este período en recuperar la credibilidad de las autoridades macroeconómicas y el establecimiento de metas de déficit fiscal invariables a lo largo del ciclo económico atenuaron, en parte, el efecto de los estabilizadores automáticos, lo que también contribuyó al rasgo procíclico de la política fiscal.

En lo que se refiere a las erogaciones de capital, estas resultaron ser la variable de ajuste fiscal por el lado del gasto, alcanzando en 2000 el nivel más bajo del período de tiempo analizado. Dada su naturaleza relativamente más flexible, las inversiones y las transferencias de capital fueron el elemento de ajuste más utilizado para cumplir las metas fiscales. En gran parte de la región, la norma fue recortar las inversiones en infraestructura, así como las transferencias de capital hacia sectores productivos clave y la postergación de los proyectos de las empresas públicas.

Por último, la desaceleración de la actividad económica en 2001 afectó directamente la evolución del coeficiente de deuda de los países de América Latina y el Caribe. En muchos de ellos, el contexto macroeconómico, los déficits fiscales observados y la depreciación de la moneda se tradujeron en un incremento de la deuda pública. Así, al final de este subperíodo se produjo una marcada expansión de la deuda, con lo cual se agregó un elemento adicional de rigidez a la política fiscal. Mientras que en 1997 la relación media entre la deuda pública y el producto del sector público no financiero de la región se ubicaba en un 43% del PIB, en 2002 alcanzó un máximo del 65%.

Esta situación ilustra una característica particular de las finanzas públicas de América Latina y el Caribe: cuando disminuyen marcadamente las corrientes de capital se elevan las necesidades de financiamiento del sector público, tanto debido a la reducción del nivel de actividad como al aumento, medido en moneda nacional, del costo de la deuda pública externa.

En cambio, en el subperíodo 2002-2008 se observó una notable mejora del resultado fiscal de los países de la región. De los 19 países habitualmente relevados, en 2008 solo cuatro de ellos registraron un déficit primario a nivel del gobierno central, lo que contrasta de manera significativa con lo observado en 2002, cuando 11 países tuvieron un déficit.

Durante este período decreció la vulnerabilidad externa de los países de la región, gracias a la mejora del saldo de las cuentas públicas y a la disminución de la relación entre la deuda pública y el PIB.

Al observar más detalladamente la evolución de las variables fiscales durante este período, es posible subdividirlo en dos etapas: por una parte, la correspondiente a los años 2002 a 2004 y, por otra, aquella que va desde 2005 hasta 2008. Mientras que en la primera la mejora fiscal se basó en el aumento de los ingresos fiscales y en el hecho de que los gastos medios crecían menos que el producto de la

región⁶, en el período 2005-2008 el crecimiento de los superávits primarios obedeció al marcado incremento de los recursos que compensó con creces el aumento del gasto público.

El notable incremento de los ingresos fiscales observado en los últimos años ha permitido que los recursos públicos de la región hayan alcanzado un nivel inédito. Mientras que entre 1990 y 1995 la recaudación fiscal media era del 15,6% del PIB, en el período 1996-2000 fue del 16,3%, en 2001-2005 alcanzó un 17,4% y en los últimos tres años se situó en el 20% del PIB.

Diversos motivos se conjugaron en los últimos años para lograr este crecimiento de la recaudación fiscal. Por una parte, el aumento significativo del nivel de actividad, con un efecto importante en materia de recaudación tributaria: de hecho, el mayor dinamismo se refleja en los ingresos fiscales, no solo a causa del incremento de la base imponible y de las variaciones en la composición del producto, sino también de la mejora del cumplimiento tributario⁷. Por otra, el alza de precios de algunos productos primarios permitió que los países productores mejoraran sus ingresos fiscales^{8 9}.

Este aumento de precios de los productos básicos de la región influyó considerablemente en el crecimiento de los ingresos fiscales. Al respecto, los gobiernos han desarrollado distintas maneras de apropiarse de parte de estos recursos. En el caso de los productos agropecuarios, la Argentina ha financiado una proporción significativa de sus gastos mediante los recursos generados por concepto de derechos de exportación. En los países que poseen importantes recursos no renovables, los gobiernos cuentan con diversos mecanismos de recaudación. Además, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y la República Bolivariana de Venezuela crearon nuevos impuestos para recaudar mayores ingresos mediante sus recursos no renovables¹⁰. La suma de estos factores permitió que la participación de este tipo de ingresos en el total de recursos fiscales de Chile, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y México aumentara del 27,9%, el 7,7%, el 8,3% y el 29,4%, respectivamente, en el decenio de 1990 al 34,3%, el 17,8%, el 13,6% y el 37,1% en el período 2006-2008, dándole un gran impulso a la recaudación total (véase el gráfico 2).

⁶ Esta situación obedeció en gran medida a la variación de los precios relativos que supuso la marcada devaluación de la moneda en algunos países de la región (la Argentina, el Brasil y el Uruguay) a fines de la década anterior y principios de la actual. Mientras que la mayoría de los gastos públicos está denominado en moneda local, los ingresos que se recaudan en los sectores transables de la economía evolucionan de acuerdo con el dólar. En cuanto a los efectos de la salida de la convertibilidad en la Argentina, véase Cetrángolo y Jiménez (2003), y para mayor información sobre los efectos de las perturbaciones del tipo de cambio en la sostenibilidad fiscal, véase Levy-Yeyati y Sturzenegger (2007).

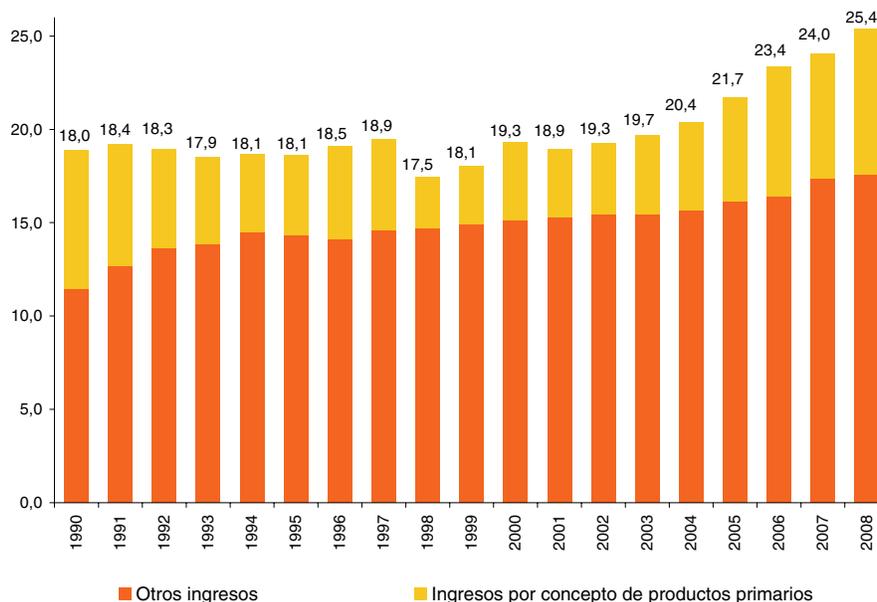
⁷ En general, la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad. En las fases expansivas del ciclo, la recaudación aumenta en forma más que proporcional, debido a que el crecimiento produce un incremento de la economía formal, de las importaciones y de los impuestos pertinentes. En cambio, en las fases recesivas la recaudación disminuye más que proporcionalmente debido a la inversión de los mecanismos anteriores y al aumento significativo de la evasión.

⁸ Otra explicación es el importante incremento de las alícuotas tributarias registrado en los últimos años. En lo que respecta al impuesto al valor agregado —principal fuente de recursos tributarios de la región—, la alícuota general media en mayo de 2007 era del 14,7%, mientras que en 1994 alcanzaba un 11,7%.

⁹ Además, debe tomarse en cuenta la plena vigencia, en varios países de la región, de impuestos que habitualmente se consideran de emergencia. Entre ellos destaca el impuesto a las transacciones financieras que aplican en la actualidad la Argentina, el Brasil, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú.

¹⁰ Para mayor información al respecto, véase Jiménez y Tromben (2006).

Gráfico 2
**AMÉRICA LATINA: INGRESOS FISCALES DE OCHO PAÍSES^a ESPECIALIZADOS EN LA
 EXPLOTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS**
 (En porcentajes del PIB)



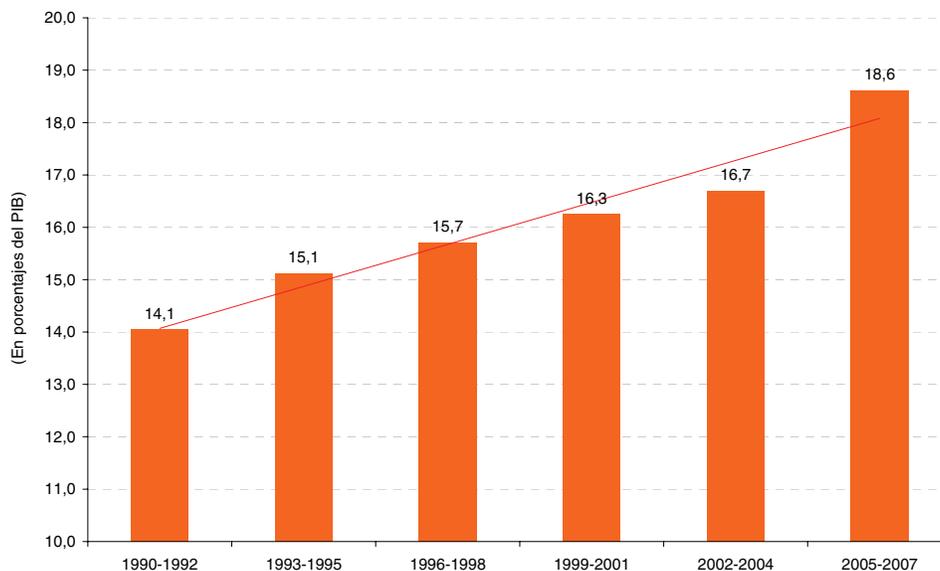
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Ellos son los siguientes: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

En el ámbito de la política tributaria, cabe destacar dos aspectos. El primero está dado por el crecimiento que ha experimentado la presión o carga tributaria entre los años 1990 y 2007. Desde un nivel medio del 14,1% del PIB en el período 1990-1992, la carga tributaria —incluida la seguridad social— creció hasta alcanzar un 18,6% en los años 2005 a 2007 (véase el gráfico 3). En términos absolutos, entre ambos extremos, ella se ha incrementado un 4,5% del PIB, lo que representa un crecimiento porcentual del 33%.

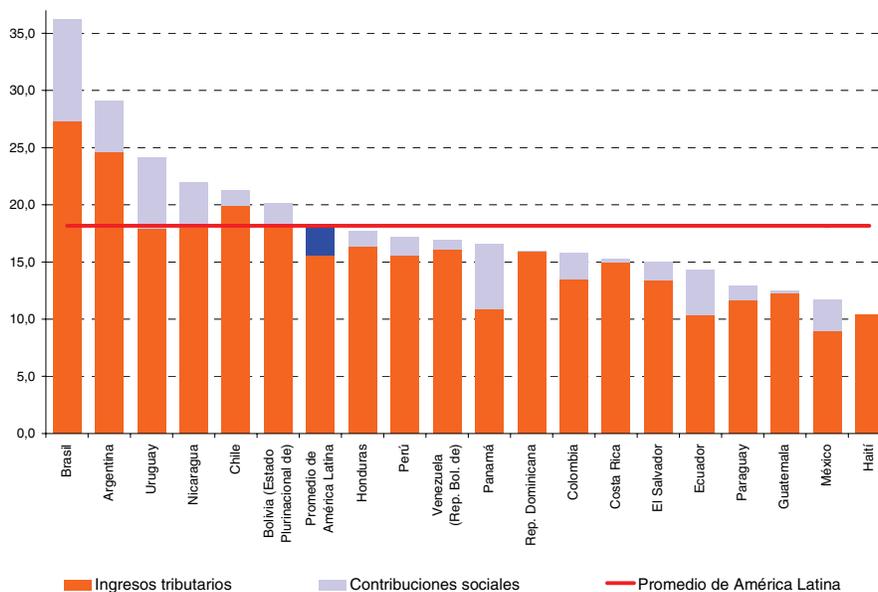
No obstante la evolución favorable, es necesario destacar el hecho de que los países de la región recaudan poco, tanto en relación con sus necesidades como respecto de su grado de desarrollo. A esos efectos, el gráfico 4 ilustra el nivel de recaudación de cada uno de ellos en el año 2007, en porcentajes del PIB.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes medios del PIB de períodos señalados)



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

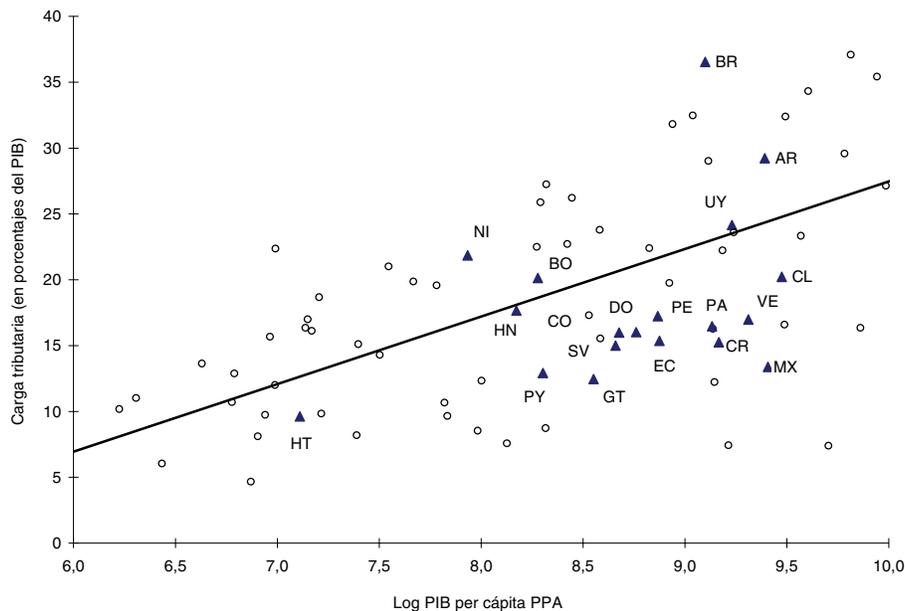
Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): CARGA TRIBUTARIA, 2007
(En porcentajes del PIB)



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

En cuanto a la relación entre carga tributaria y grado de desarrollo, en el gráfico 5 se observa que solo cinco de 19 países latinoamericanos presentan una presión tributaria elevada o compatible con su nivel de desarrollo, mientras que en los 14 restantes su valor es inferior al que debería tener de acuerdo con el PIB per cápita.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA TRIBUTARIA EN COMPARACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA, A VALORES DE PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA)
(En porcentajes del PIB y logaritmos)

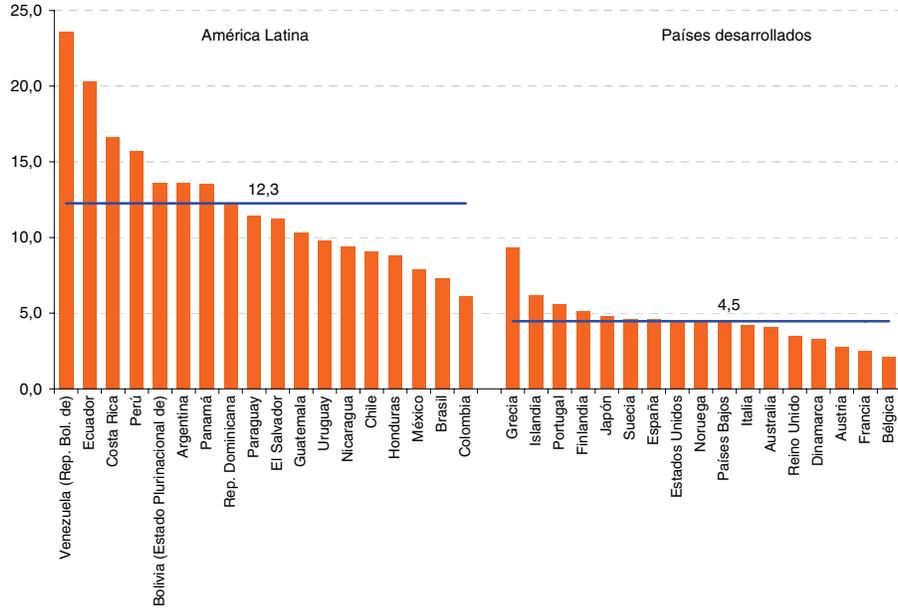


Fuente: J.P. Jiménez y A. Podestá, “Tributación y equidad: desafíos para América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

Otra característica importante de tener en cuenta es la alta fluctuación que registran los ingresos tributarios en América Latina. Medida según su desviación estándar, la volatilidad media es casi tres veces mayor que en los países desarrollados. Este aspecto tiene importantes consecuencias en cuanto a la capacidad del sector público de cumplir su rol estabilizador. Además, cabe mencionar que la volatilidad excesiva de los ingresos fiscales afecta principalmente a los segmentos más vulnerables de la población, debido a las oscilaciones del gasto público social.

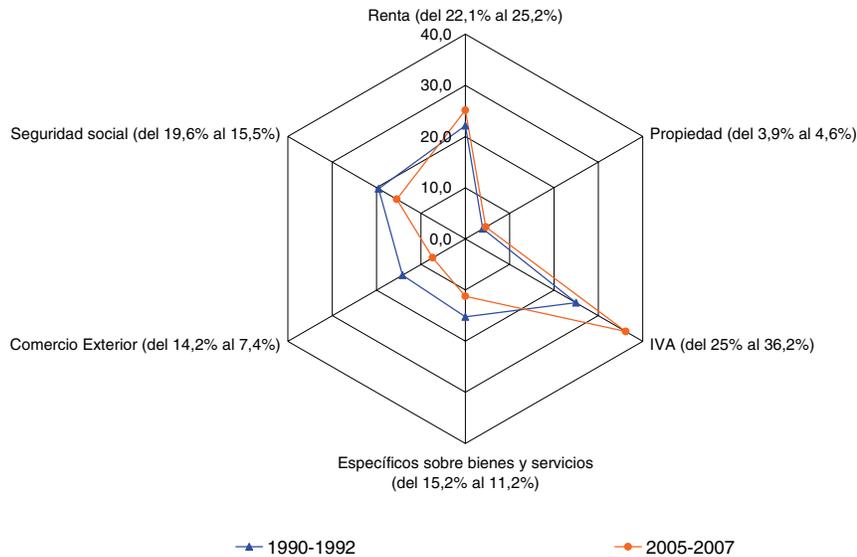
En términos de estructura, otro aspecto destacado ha sido el crecimiento tanto del monto como de la participación del impuesto al valor agregado. En este sentido, se observa que mientras a comienzos del período 1990-1992 el IVA representaba un 3,3% del PIB y una participación del 25% de la recaudación total, en los años 2005-2007 su valor medio se elevó al 6,6% del PIB, con una importancia relativa del 36,2% en los recursos tributarios (véase el gráfico 7).

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS: VOLATILIDAD DE
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(Desviación estándar)



Fuente: R. López Monti, “Real volatility and cyclical fiscal policy in Latin America and developed countries”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, inédito.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA,
1990-1992 Y 2005-2007



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

Sin duda, en todos los países el crecimiento del IVA ha sido uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria en los últimos 15 años. Este explica por sí solo casi el 70% del aumento de los recursos tributarios, en comparación con un 33,5% en el caso del impuesto a la renta y un 6,5% de los impuestos al patrimonio. Por otra parte, los impuestos al comercio exterior evolucionaron en la dirección opuesta, representando un -11,2% de la variación total (véase el cuadro 1).

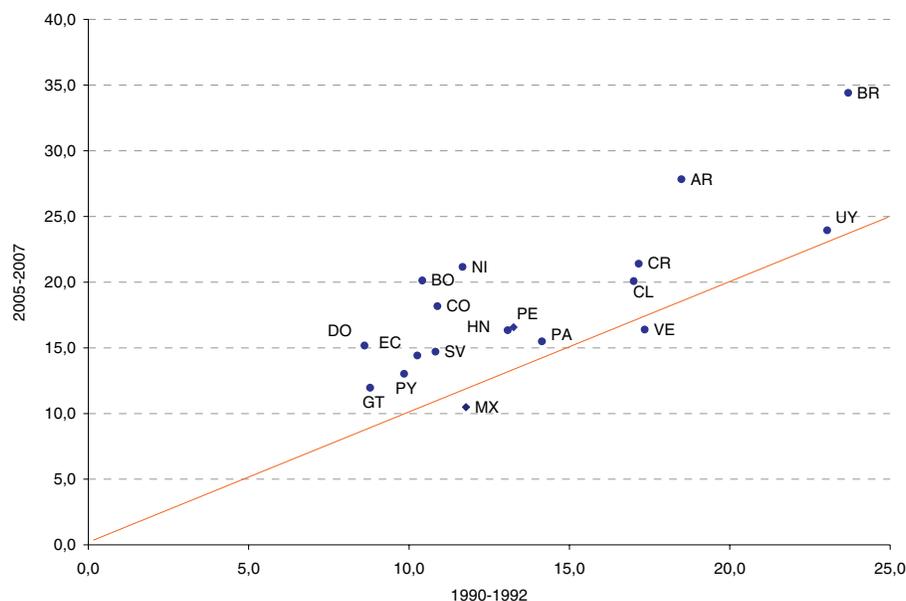
Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS DE VARIACIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA GLOBAL, 1990-1992 Y 2005-2007
(En porcentajes del PIB)

Tipo de impuesto	1990-1992	2005-2007	Variación absoluta	Participación en la variación
Renta	3,0	4,6	1,6	33,5
Propiedad	0,5	0,8	0,3	6,5
IVA (general sobre bienes y servicios)	3,3	6,6	3,3	66,7
Específicos a bienes y servicios	2,0	2,0	0,0	0,3
Comercio exterior	1,9	1,3	-0,5	-11,2
Seguridad social	2,6	2,8	0,2	4,3
Total ingresos tributarios	13,3	18,2	4,9	100,0

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

Este panorama promedio de la situación tributaria en la región ciertamente tiene sus ejemplos extremos, donde por una parte se encuentran los países que encabezaron el crecimiento de la carga tributaria regional, como el Brasil y la Argentina, y en el límite opuesto aquellos como México y Guatemala que han tenido el menor incremento de las tasas de presión tributaria (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISPERSIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA, 1990-1992 Y 2005-2007
(En porcentajes del PIB)



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

Una revisión de la situación regional, sobre la base de distintos trabajos en la materia, pone de manifiesto algunos hechos que resultan ser relevantes para el análisis de las condiciones actuales y que se enumeran a continuación, sin que el orden implique un criterio de valoración de los mismos¹¹:

- En el caso del impuesto a la renta de las personas, focalizado en sueldos y salarios, es posible que se requiera adoptar medidas compensatorias para evitar tanto el deterioro del ingreso familiar como un aumento de la falta de equidad del tributo en comparación con otras rentas exentas, como por ejemplo, las de capital.
- El incremento del impuesto a la renta no solo se ha centrado principalmente en las utilidades de las empresas, sino que además se observan algunas características que han contribuido a menoscabar su recaudación, tales como la ausencia de precios de transferencia, la existencia de normas imperfectas en materia de tratamiento futuro de las pérdidas societarias y la falta de control de las transacciones relacionadas con los paraísos fiscales, así como un trato preferencial del financiamiento empresarial sustentado más bien en fondos de terceros que en la reinversión de utilidades. Estos son elementos que en circunstancias de crisis deterioran la base imponible y perjudican la recaudación del impuesto a la renta de los países.
- El cambio favorable experimentado a nivel de presión tributaria se ha basado en el aumento del consumo tanto privado como público, ya que este último también se encuentra sujeto al impuesto al valor agregado que grava los bienes y servicios adquiridos.
- El proceso de concentración de la base imponible en torno a un número reducido de gravámenes, relacionado básicamente con la tributación selectiva, presenta ahora aspectos positivos y negativos en cuanto a captación de nuevos recursos, ya que al depender en gran medida del IVA la recaudación se basa de manera significativa en la variable consumo, que resulta ser la que reacciona más rápidamente a la crisis.
- Esta característica se ve fortalecida por la participación elevada del IVA recaudado a partir de las importaciones de bienes, ya que estas constituyen una variable aun más vulnerable a las crisis que el consumo final, especialmente en las circunstancias actuales, en que se ha generado una destrucción acelerada del comercio internacional.
- En los últimos años, la tributación selectiva al consumo se ha centrado básicamente en gravar, en lo que respecta a los bienes de consumo final, las bebidas alcohólicas y los tabacos, y en cuanto a los bienes intermedios, los combustibles y el petróleo crudo. En el primer caso, la reducción de los ingresos del sector privado afecta la recaudación de los impuestos pertinentes, mientras que en el segundo esta disminuye a causa del descenso del nivel de actividad. Es decir, en ambas circunstancias dichos gravámenes no muestran signos de ser contracíclicos.
- Las consecuencias más inmediatas de la crisis en materia de recaudación se han manifestado a nivel de las importaciones. Ya se mencionaron sus efectos en el IVA, pero no menos importantes, o incluso superiores en el caso de los países más pequeños, son aquellos que ha provocado la merma de los ingresos por concepto de derechos de importación en muchos países que, día a día, ven disminuir sus recursos aduaneros.

¹¹ Álvarez (2008), Arias (2008), Cabrera (2008), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2008), Jorrat (2008) y Roca (2008).

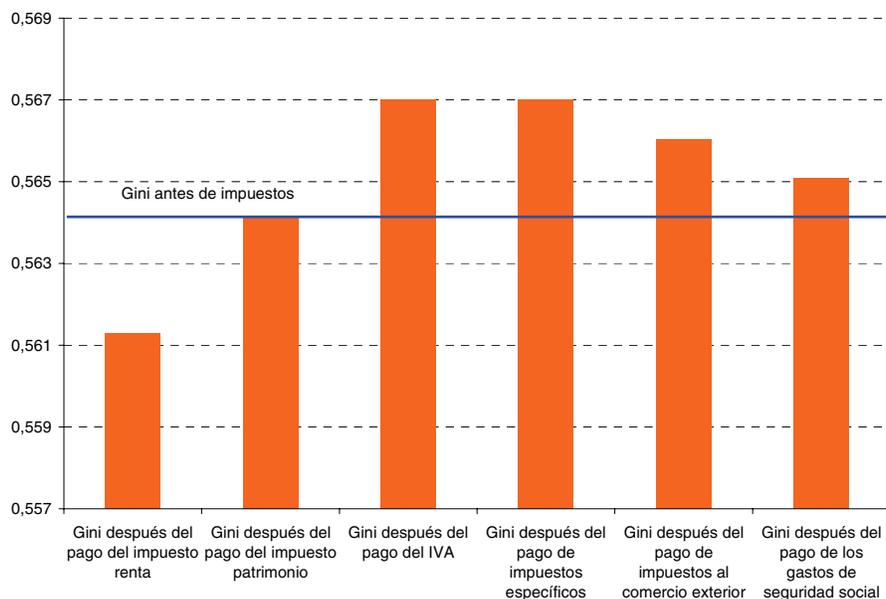
- En cuanto a la administración tributaria, si bien en los países de la región no existen indicadores claros y precisos de que haya mejorado sustancialmente durante el período de crecimiento elevado, hay una sensación generalizada de que ello efectivamente ocurrió. De ser cierta esta afirmación, la región se encontraría en mejores condiciones que en crisis anteriores para afrontar un nivel creciente de incumplimiento, sea a causa de comportamientos evasivos o del aumento de la morosidad que, con toda seguridad, es previsible esperar.
- El hecho de medir la mayor eficiencia administrativa mediante el aumento de la recaudación puede conducir a serios errores de apreciación, ya que ella depende en gran medida de la evolución de variables exógenas. Lamentablemente, los estudios en que se ha tratado de cuantificar los avances en esta materia son escasos y no concluyentes.
- Un indicador favorable pareciera ser el aumento de la productividad del IVA y la reducción del coeficiente de evasión de este gravamen en los países que lo aplican. Sin embargo, en relación con el primer aspecto es preciso señalar que depende principalmente del proceso de ampliación de la base imponible mediante la eliminación de las franquicias de algunos bienes que se encontraban exentos y la incorporación de los servicios, que se encontraban excluidos de ella.
- Por otra parte, pese a que los niveles absolutos de evasión del IVA aún son elevados, su disminución puede considerarse un elemento favorable en el proceso de mejoramiento de la gestión tributaria. Sin embargo, la asimetría respecto de los elevados niveles de incumplimiento del impuesto a la renta demuestra que aún queda mucho por mejorar en los sistemas en su conjunto.

En síntesis, un rápido análisis de la evolución pasada revela que, ciertamente, en América Latina y el Caribe se han registrado avances en materia tributaria, tanto a nivel de ingresos públicos como en la estructura pertinente. Sin embargo, para lograr estos avances, centrados en el IVA y en la concentración de los gravámenes, se hizo más hincapié en los criterios de solvencia y eficiencia económica que en los aspectos distributivos y las políticas compensatorias.

La estructura tributaria vigente en la región presenta serios problemas en cuanto a la creación de un sistema impositivo que contribuya a mejorar la distribución del ingreso. Más aún, las reformas introducidas en las dos últimas décadas muestran que se han priorizado objetivos diferentes de los efectos distributivos y de una eventual mejora de la distribución del ingreso —por ejemplo, como consecuencia del reemplazo del financiamiento inflacionario del sector público por la vía de los impuestos—, que son un resultado no explícito de las políticas de reforma (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

En esta línea de análisis, cabe mencionar un ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias necesarias para mejorar la distribución del ingreso (Gómez Sabaini, 2006). Como se aprecia en el gráfico 9, todos los rubros del sistema tributario latinoamericano son regresivos, salvo el correspondiente al impuesto a la renta, con un coeficiente de Gini después del pago de impuestos (Gpost) más elevado que el anterior al cobro de ellos (Gpre).

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN PARA EL PROMEDIO DE LA REGIÓN
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)



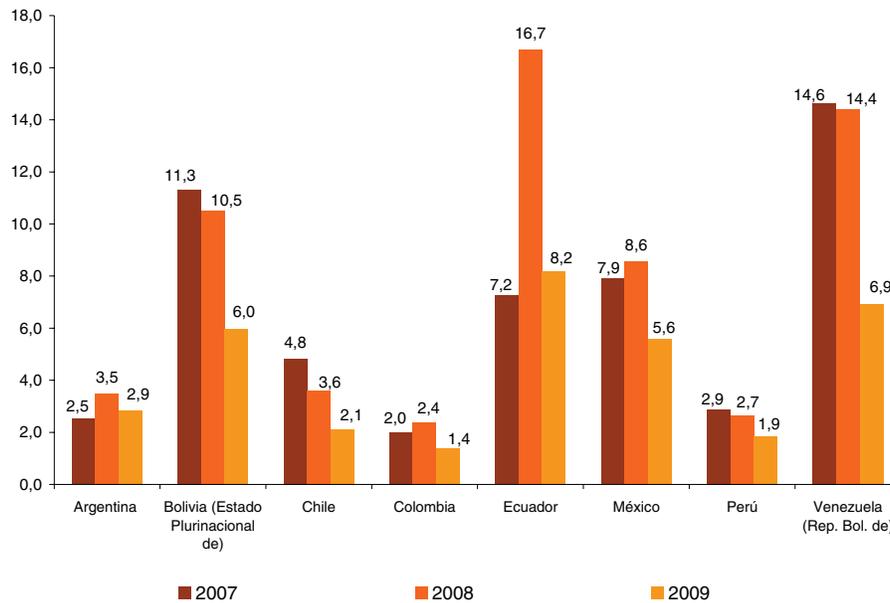
Fuente: J.C. Gómez Sabaini, “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2324-P), O. Cetrángolo y J.C. Gómez Sabaini (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.7.

III. ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS ESPERADOS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS INTERNACIONAL?

Si bien aún resulta difícil determinar la magnitud de los efectos de la crisis en los ingresos tributarios de los países de la región, es factible establecer un criterio diferenciador entre aquellos que cuentan con recursos primarios exportables tales como petróleo, cobre, gas y productos básicos y una base tributaria de gran potencialidad y los que carecen de esa dotación de recursos naturales, cuyos ingresos fiscales dependen del nivel de ingresos y de la actividad económica interna.

En relación con el primer grupo, y tal como se señala en CEPAL (2008a), varios países de la región cuentan con importantes ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos básicos, como por ejemplo la República Bolivariana de Venezuela, México, el Ecuador y Colombia respecto de la producción de petróleo, el Estado Plurinacional de Bolivia en relación con el gas, Chile y el Perú a partir de la minería y la Argentina con los bienes agrícolas (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS
(En porcentajes del PIB)



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

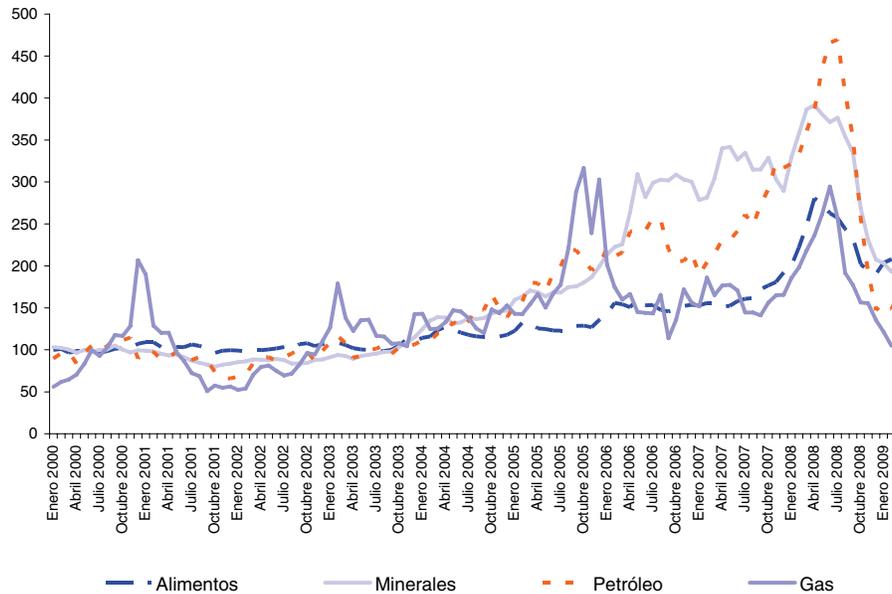
El segundo grupo se compone de países cuya economía tiene gran peso a nivel regional, como el Brasil, que en la última década logró incrementar sostenidamente sus recursos tributarios, junto con otros en que el crecimiento de la carga tributaria ha sido leve o que han experimentado una pequeña reducción, tal como se observa en el caso de Centroamérica.

Los recursos fiscales del primer grupo de países se tornan muy volátiles ante la marcada inestabilidad de precios de los productos básicos, especialmente en períodos de fuerte caída del consumo en los países desarrollados.

En la crisis actual hay diversos factores que influyen de manera significativa en el monto de ingresos fiscales provenientes de este tipo de bienes, sea porque afectan sus niveles de precios o la cantidad comercializada. Ante todo, es preciso destacar la retracción de precios de los productos básicos, que han comenzado a disminuir marcadamente luego de haber alcanzado valores cercanos a su récord histórico, tal como se observa en el gráfico 11. Esto afecta sobre todo a los países de América del Sur.

En segundo lugar, la recesión de las economías desarrolladas y la desaceleración significativa de los países en desarrollo afectarán adversamente las corrientes de comercio, dado que se reducirá la demanda de bienes y servicios exportados desde América Latina. En el cuadro 2 puede apreciarse la marcada desaceleración del crecimiento mundial y regional.

Gráfico 11
ÍNDICES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS
 (2000=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Cuadro 2
PROYECCIONES DE VARIACIONES DEL PIB EN DISTINTAS REGIONES, 2009 Y 2010
 (En porcentajes)

	2009		2010	
	Abril WEO	Consensus	Abril WEO	Consensus
Economía mundial	-1,3	...	1,9	...
Países desarrollados	-3,8	...	0,0	...
- América del Norte	-2,7	-2,7	0,6	1,8
- Europa occidental	-4,2	-3,3	-0,4	0,2
Países en desarrollo	1,6	...	4,0	...
- África	2,0	...	3,9	...
- América Latina	-1,5	-1,4	1,6	2,2
- Asia	4,8	4,7	6,1	6,9
- Europa oriental	-3,7	-2,9	0,8	1,9

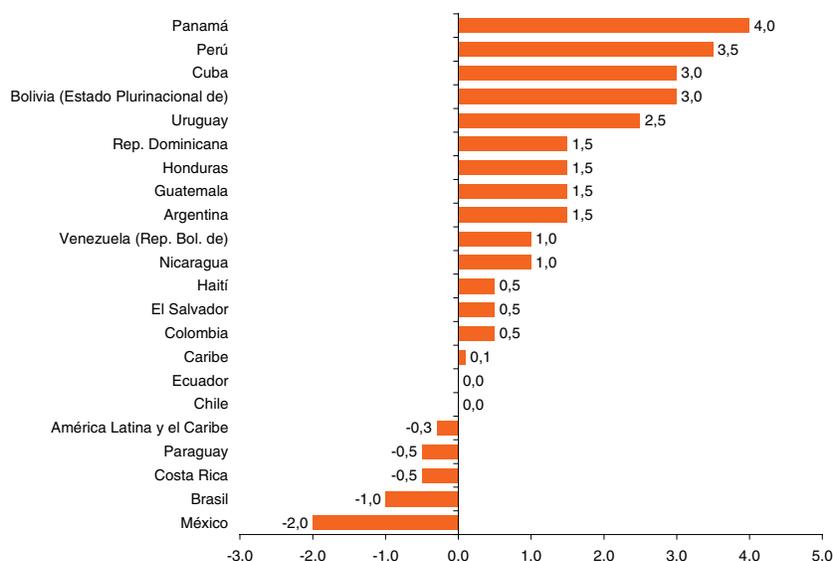
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, “Overview of the World Economic Outlook Projections”, Washington, D.C., abril de 2009, y Consensus Economics, “Latin American Consensus Forecast”, abril de 2009.

En cuanto a la desaceleración de los países de América Latina y el Caribe, la CEPAL estima que en 2009 el crecimiento económico disminuiría un 0,3% medio. Los más afectados serían México (-2,0% de crecimiento), el Brasil (-1,0%), Costa Rica (-0,5%) y el Paraguay (-0,5%), mientras que Panamá, el Perú, Cuba y el Estado Plurinacional de Bolivia presentarían un crecimiento positivo igual o superior al 3,0%. En cambio, el aumento del PIB en el Ecuador y Chile sería nulo (véase el gráfico 12).

Como se dijo, a causa de esta recesión o desaceleración se reducirán las corrientes de comercio internacional, lo que afectará de manera negativa los ingresos fiscales de ambos grupos de países. No obstante,

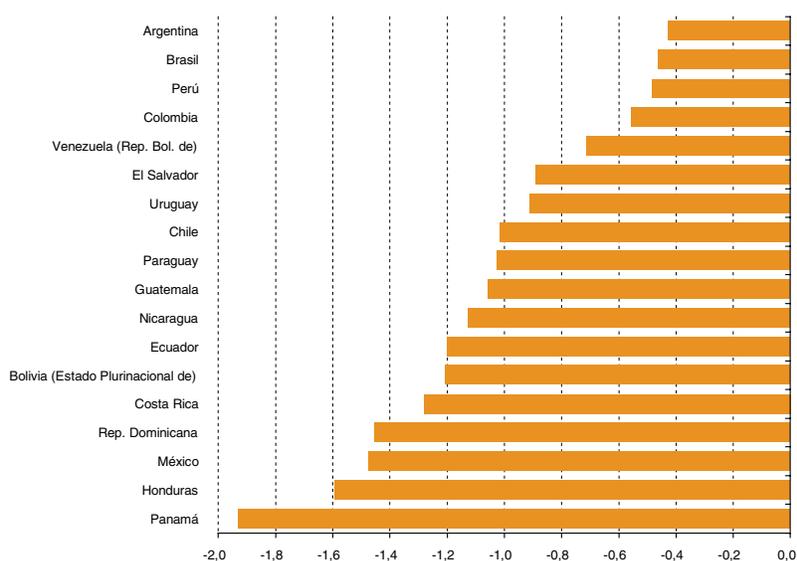
los efectos en las exportaciones no serán iguales en todos los países de la región y, claramente, dependerán del destino de ellas y del tipo de producto o servicio que se comercializa. En este sentido, se prevé que los países de Centroamérica y México se verán más comprometidos con la reducción del volumen de exportaciones, mientras que en América del Sur las repercusiones adversas serán de menor magnitud (véase el gráfico 13).

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ESTIMADO EN 2009
(En porcentajes)



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

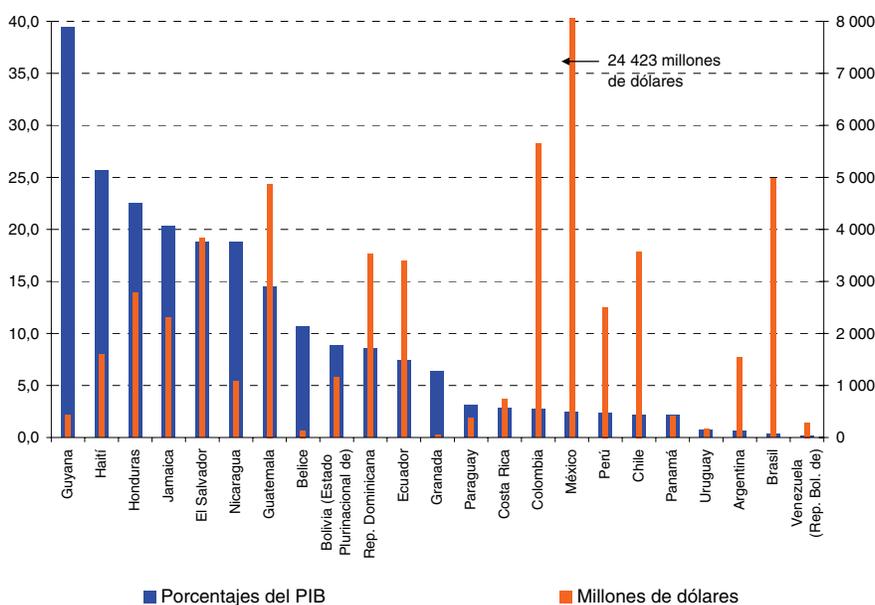
Gráfico 13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): EFECTOS DE LA REDUCCIÓN PREVISTA DEL
VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(En porcentajes del PIB)



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

Un cuarto elemento que afectará el nivel de actividad y de ingresos fiscales es la reducción del consumo privado, tanto de los residentes como del generado por las actividades turísticas que han cobrado un peso significativo en muchos países. Asimismo, el consumo interno se verá afectado por el menor nivel de remesas enviadas por los nacionales radicados en el extranjero y que según estimaciones de la CEPAL en 2007 alcanzaron los 69.000 millones de dólares. Por cierto que la recepción de remesas es muy heterogénea entre los países, siendo más importante en el Caribe y Centroamérica y, en el caso de América del Sur, en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. En este sentido, una reducción del 20% al 30% de las remesas implica una menor disponibilidad de recursos de entre 10.000 y 20.000 millones de dólares.

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSFERENCIAS CORRIENTES (CRÉDITO), 2007
(En porcentajes del PIB y millones de dólares)



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

En quinto lugar, la contracción del crédito a los sectores productivos y de consumo, así como el creciente grado de incertidumbre, han provocado una postergación de las decisiones de inversión en una amplia gama de actividades, dando lugar a una pérdida de ingresos laborales y de beneficios empresariales. Ello afecta de manera inmediata los ingresos públicos en cuanto a la recaudación de los impuestos de planilla o a los ingresos del trabajo y, de manera diferida, mediante la reducción de los anticipos a cuenta de las utilidades empresariales. La pérdida de recursos fiscales provenientes del impuesto a la renta de las empresas solo se recupera a largo plazo, dado que en casi todos los países existen normas de traspaso de las pérdidas a cuenta de futuras utilidades.

El sexto elemento a considerar es la desaceleración de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, incluidas las actividades de las empresas maquiladoras en los países en que estas tienen una importancia significativa. Pese a que ello no provoca efectos inmediatos en el nivel de ingresos fiscales, ya que se trata de una actividad no gravada, afecta marcadamente la recaudación por concepto del impuesto a los sueldos y salarios y a las utilidades empresariales.

En séptimo lugar, es natural que en estas condiciones económicas y financieras se produzca una cierta retracción y aumento del incumplimiento en el pago de los impuestos. Si bien los países han ajustado las tasas de interés que cobran en caso de mora o atraso, las restricciones financieras observadas en los últimos meses se traducirán en la postergación del pago de impuestos.

Por último, la celeridad que cobró la crisis en el año 2008, tomando a más de alguno por sorpresa aunque ya se había manifestado en los Estados Unidos desde el segundo semestre de 2007, generó distorsiones en las estimaciones presupuestarias para el año 2009. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el proceso presupuestario suele iniciarse con más de seis meses de anticipación al comienzo del año fiscal y que en ese momento muchos países carecían de información disponible sobre el cierre del año 2008. Más aún, el presupuesto habitualmente se presenta a las legislaturas pertinentes alrededor del mes de septiembre, fecha en que la crisis se encontraba en su fase inicial. Por lo tanto, los ingresos se calcularon sobre la base de precios de los productos básicos más elevados de lo que posteriormente se proyectó para el corriente año y en muchos casos el objetivo explícito de las medidas, sea incluidas o proyectadas, fue atenuar los efectos de la aceleración inflacionaria de aquel entonces. Estas circunstancias implicaron una sobreestimación del nivel de recursos tributarios, con importantes diferencias entre lo presupuestado y los resultados efectivamente observados.

El análisis global del comportamiento de los ingresos tributarios revela una serie de hechos comunes que resulta interesante señalar y que confirman la importancia de los elementos antes mencionados. En primer lugar, se observa un efecto inicial e inmediato en los impuestos a las importaciones, que han disminuido cerca del 20% respecto del año anterior. No obstante, si bien la contracción de las importaciones afecta rápidamente los recursos fiscales en las etapas de caída de la actividad económica, la situación se invierte con celeridad cuando cambian las condiciones económicas.

En segundo lugar, la disminución de las importaciones no solo afectó la recaudación proveniente de los aranceles o derechos de importación, sino también la del impuesto al valor agregado a nivel aduanero. Este aspecto es especialmente preocupante desde el punto de vista del flujo de ingresos a las arcas públicas, puesto que los ingresos por este concepto oscilan entre un 40% y un 50% del total recaudado en numerosos países.

Es importante subrayar que las diversas circunstancias que afectan a los países dificultan notablemente la posibilidad de determinar los efectos cuantitativos de la pérdida de recursos fiscales. Con todo, para fines analíticos cabe distinguir los países que en los últimos años han recibido ingresos significativos por concepto de sus recursos naturales de aquellos que —como se dijo— no disponen de esta fuente de ingresos.

Aunque el actual panorama de la región en materia de cuentas públicas y política fiscal es indiscutiblemente mejor que el observado en crisis anteriores, hay ciertos aspectos que constituyen una señal de alerta en cuanto a la capacidad del sector público de afrontar esta crisis de manera exitosa. Gran parte de la mejora de la situación fiscal en los últimos años obedeció al aumento creciente de los precios de los productos básicos entre 2002 y la primera mitad de 2008, por lo que un eventual deterioro de ellos representaría un riesgo muy relevante para el espacio fiscal alcanzado. Como se analizó de manera detallada en CEPAL (2008b), el balance fiscal estructural de los países de la región es, en promedio, menos favorable que el resultado fiscal observado¹². Lo anterior es particularmente notorio en el caso de los países productores de materias primas exportables, en los cuales la brecha entre resultado fiscal estructural y resultado observado se amplió en forma considerable en 2007 y la primera mitad de 2008. Si

¹² Para mayor información sobre la medición de los resultados cíclicamente ajustados, véase CEPAL (2008b).

bien la situación fiscal de 2009 es difícil de proyectar, se estimó que una porción importante de los ingresos recibidos en el período 2007-2008 habría sido extraordinaria y que, por lo tanto, lo más probable es que no sean sostenibles en el futuro.

El aumento de los ingresos fiscales en el período 2002-2008 se encuentra estrechamente relacionado con las entradas provenientes de la explotación de recursos naturales. En países como la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, México y el Estado Plurinacional de Bolivia, ellas explican más del 30% de los recursos fiscales, siendo también importantes en la Argentina, Chile, Colombia y el Perú, donde su participación se ubica en torno al 18%. Según Jiménez y Tromben (2006), los ingresos obtenidos mediante la explotación de recursos naturales son bastante más volátiles que los generados a partir de otras fuentes, de lo cual la evolución de los últimos trimestres constituye una demostración concluyente.

En cuanto a los ingresos provenientes de la explotación de productos básicos, de acuerdo con una estimación efectuada por la CEPAL (2008a) y actualizada para el presente documento, estos recursos fiscales disminuirán cerca de 3,4 puntos porcentuales del PIB y los demás ingresos alrededor de 0,5 puntos porcentuales, con amplia variabilidad en ambos casos según los países y los supuestos adoptados sobre tasa de crecimiento, precios y elasticidad de reacción de los tributos. Así, el efecto conjunto de la contracción de la demanda y la baja de precios en los ingresos públicos del grupo de países especializados en bienes primarios rondaría los 3,8 puntos porcentuales del PIB (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REDUCCIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES
EN 2009 RESPECTO DE 2008**
(En porcentajes del PIB)

	Efecto precios de productos básicos	Efecto nivel de actividad	Total
Países especializados en productos básicos	-3,4	-0,4	-3,8
Países no especializados en productos básicos	...	-0,5	-0,5

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

Como consecuencia de lo anterior, se prevé que la marcada desaceleración del crecimiento regional en 2009 provocará efectos negativos en la distribución del ingreso y los niveles de pobreza, ya que se estimó un incremento del desempleo y de la informalidad, una reducción del ingreso medio de los trabajadores, sobre todo en el mercado informal, y una menor disponibilidad de recursos debido a la merma de las remesas provenientes del exterior. Además, es relevante recordar que los hogares pobres fueron los más afectados por el aumento de la inflación en 2008 y sobre todo por el alza de precios de los alimentos.

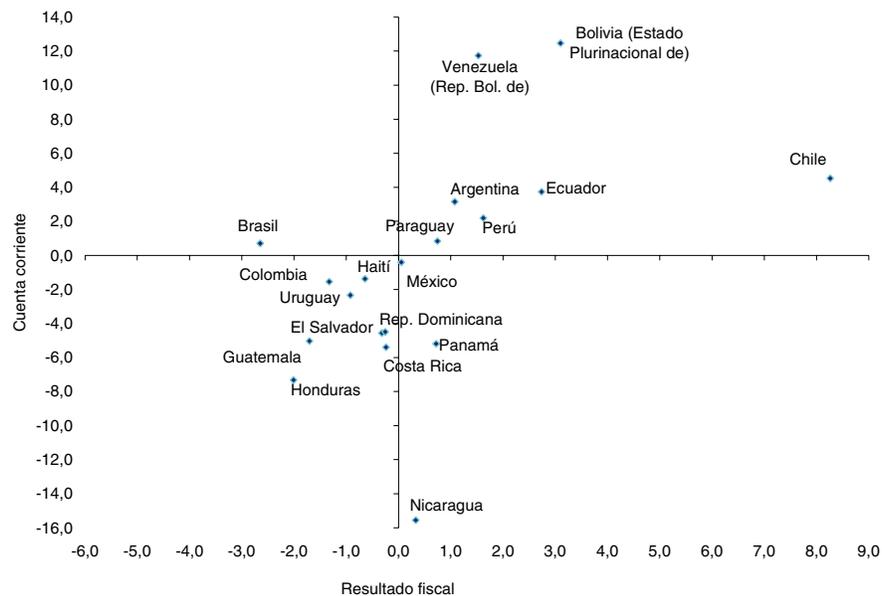
Por este motivo, al diseñar las medidas de política fiscal y tributaria que sería preciso adoptar en relación con la crisis económica y financiera, no pueden dejar de tomarse en cuenta las circunstancias señaladas a fin de definir políticas apropiadas.

Cabe preguntarse, entonces, cuál es el espacio macroeconómico que tienen los países para afrontar la crisis y aplicar políticas anticíclicas.

Debe destacarse el hecho inédito de que la región haya crecido durante más de un lustro con un superávit en cuenta corriente. Además, se logró mejorar las cuentas fiscales como consecuencia del aumento de los ingresos públicos y del manejo responsable del gasto. Esto permitió rebajar significativamente la relación entre deuda pública y PIB del sector público no financiero, que disminuyó del 65% en 2002 a alrededor del 30% en 2008 en el promedio de los países. Al mismo tiempo, la región experimentó avances en materia de gestión de la deuda, mediante distintas emisiones y reestructuraciones que favorecieron tanto el perfil de plazos como de las tasas de interés. Por otra parte, gracias al aumento de las corrientes de capital, al superávit en cuenta corriente y a la inversión extranjera directa se logró una importante acumulación de reservas internacionales, las cuales llegaron a representar alrededor del 15% del PIB en promedio.

Todos estos factores han permitido disminuir la vulnerabilidad de la región, por lo que puede afirmarse que esta crisis alcanzó a los países de América Latina y el Caribe en una mejor situación macroeconómica que en experiencias pasadas, tal como se observa en el gráfico 15.

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y RESULTADO FISCAL, 2006-2007
(En porcentajes del PIB)

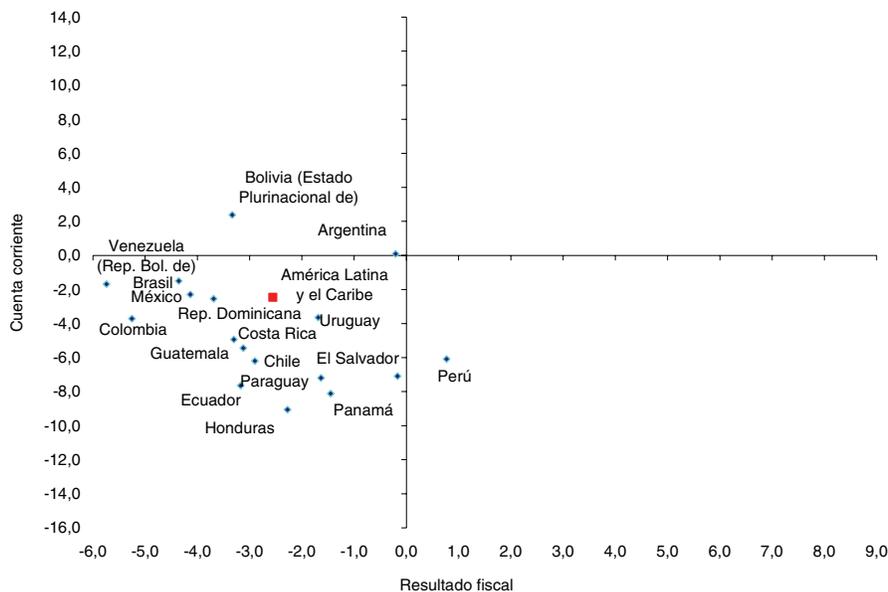


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos se refieren al gobierno central, excepto en los casos de la Argentina, Brasil, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y México, en que corresponden al sector público no financiero.

En el período 2006-2007, varios países de la región se encontraban con un superávit gemelo —en cuenta corriente y en las cuentas fiscales—, pero esta situación comenzó a cambiar en 2008 y la mayoría de ellos pasaron a tener déficits gemelos, los cuales se prevé serán más acentuados en 2009 (véase el gráfico 16).

Gráfico 16
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): SALDO EN CUENTA CORRIENTE
 Y RESULTADO FISCAL, 2009**
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Los datos se refieren al gobierno central, excepto los del Estado Plurinacional de Bolivia, que corresponden al gobierno general, y los del Ecuador y México, al sector público no financiero.

En resumen, el desafío de política fiscal consistirá en administrar la merma inevitable de la recaudación —vinculada a la desaceleración económica y a la baja de precios de los productos básicos—, protegiendo ciertos gastos —educación, protección social e infraestructura— que son vitales para evitar un aumento de la pobreza y sentar las bases del crecimiento futuro. Afortunadamente, los gobiernos de la región no han contribuido a exacerbar la crisis y por ello retienen alguna capacidad de apuntalar la economía con intervenciones fiscales. En la práctica, el espacio de maniobra fiscal varía mucho de país en país y dependerá de la existencia de ahorros acumulados en los tiempos buenos, del grado de rigidez del gasto, de la duración de la crisis y de la posibilidad de endeudarse en forma prudente.

IV. COEFICIENTE DE EXPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los efectos de la crisis internacional en la recaudación tributaria de la región difieren de país en país y la envergadura de las consecuencias fiscales que experimente cada uno de ellos dependerá no solo de las características socioeconómicas, sino también de su sistema tributario y más específicamente de la estructura pertinente, del nivel de recaudación y de las diversas fuentes de financiamiento utilizadas.

Convendría entonces hacer una revisión de las características a tener en cuenta y de sus diferencias entre los distintos países, como por ejemplo, el hecho de que una porción significativa de los recursos se genere mediante la explotación de los recursos naturales. Ante todo, cabe aclarar que ninguno de los rasgos que se señala a continuación tiene consecuencias unívocas y, en segundo lugar, que por más que se diga que en tiempos de crisis pueden afectar negativamente el nivel de ingresos, ello no implica que sean un problema en épocas de estabilidad o crecimiento ni que es necesario modificarlos.

Por otra parte, cabe destacar también que la revisión que sigue no pretende ser exhaustiva y, al mismo tiempo, que se limita a los rasgos que afectan directamente la recaudación. Por lo tanto, algunos de los factores del análisis serán, entre otros, la participación que tengan los impuestos vulnerables a los efectos de la crisis, tales como los gravámenes a las importaciones, al consumo, a los ingresos de la seguridad social y a la exportación de recursos naturales.

Al presentar los rasgos seleccionados, se realizará un análisis de la situación en que se encuentran los países, sobre la base de la cual se elaborará un coeficiente de exposición que representa una aproximación al grado de compromiso de la capacidad recaudatoria de cada uno de ellos en la presente crisis, en comparación con los demás países de la región.

Por último, se señala que la utilidad de este ejercicio, más allá del indicador resultante, radica en que permite tener una mejor comprensión de los canales mediante los cuales la presente crisis está afectando la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe.

B. EXPLICACIÓN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN LA ELABORACIÓN DEL COEFICIENTE

Para definir en qué manera la crisis actual afectará la recaudación tributaria, es importante señalar que se trata de una perturbación externa transmitida por los canales mediante los cuales las economías latinoamericanas y caribeñas se relacionan con el resto del mundo.

Debido a esta particularidad, sus principales efectos en la región han sido la caída de las exportaciones, tanto en términos de cantidad como de precios; la marcada restricción del acceso a los mercados de capital; la reducción del monto de remesas recibidas y la disminución de las corrientes de inversión extranjera directa. A su vez, ello ha afectado indirectamente la actividad económica interna, disminuyendo el nivel de consumo y las utilidades. ¿Qué relación hay entre estos efectos y la recaudación tributaria? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento más sensibles en estas circunstancias? Estas preguntas fueron las que guiaron la elección de las variables para determinar la exposición recaudatoria ante la crisis.

Es importante aclarar que la elección de las variables finalmente incluidas dependió también de la información disponible, lo que limita en parte la precisión del indicador elaborado. Un claro ejemplo de esta limitación es la dificultad para comparar el grado de eficiencia de la gestión tributaria, ya que supuestamente los países en que esta es más eficaz serían los mejor posicionados para afrontar los efectos de la crisis y lograr una menor disminución de los recursos. En este caso, ante la falta de un indicador adecuado, se consideró la productividad del IVA como una aproximación de la capacidad de gestión tributaria.

Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, se analizaron entonces las diferentes características del sistema tributario de cada uno de los países de la región y se les otorgó mayor o menor

peso según el grado de sensibilidad ante los efectos económicos mencionados, haciendo una clasificación de ellos y ponderándolos sobre la base de su posición relativa.

Para citar un ejemplo, se consideró que la principal característica que define la exposición del sistema tributario a la crisis es una marcada dependencia de las exportaciones de petróleo, minerales o alimentos, productos cuya demanda y precio internacional se han reducido significativamente. En segundo lugar, se determinó que un rasgo de carácter estructural como el bajo nivel de presión o carga tributaria a largo plazo es una demostración de rigidez institucional o de falta de capacidad de adaptación de los ingresos públicos ante una crisis.

Las características del sistema tributario que se consideraron en el análisis fueron las siguientes, en orden de importancia:

1. Participación de los recursos naturales como fuente de financiamiento
2. Rigidez institucional
3. Participación del impuesto a las importaciones
 - a) Proporción de exportaciones hacia los Estados Unidos
4. Participación del IVA
 - a) Productividad del IVA
 - b) Ingresos por concepto de remesas
5. Participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social
6. Participación del impuesto a la renta
 - a) Balance del impuesto a la renta entre sociedades y personas

1. Participación de los recursos naturales como fuente de financiamiento

Como se dijo anteriormente, la dependencia de la recaudación proveniente de los recursos naturales es uno de los factores de mayor exposición ante las perturbaciones internacionales y la baja de precios de dichos recursos. Pese a que la inestabilidad de precios favoreció los ingresos y el resultado fiscal de muchos países de la región durante el período 2003-2008, ofreciendo un mayor espacio fiscal para enfrentar la crisis, al mismo tiempo puede ser una fuente de vulnerabilidad que contribuye a reducir marcadamente los ingresos fiscales. Además, el hecho de contar con una cantidad importante de ingresos basados en la explotación de recursos naturales impide en muchos países el desarrollo de impuestos tradicionales de carácter más estable tales como el impuesto a la renta, como en el caso del Ecuador y del Estado Plurinacional de Bolivia, y se traduce también en un menor nivel de presión tributaria, como en México.

Entre los países más expuestos en este sentido se cuentan la República Bolivariana de Venezuela, en que más del 50% de los recursos totales proviene de la explotación del petróleo; México y el Estado Plurinacional de Bolivia, que obtienen un 35% de los ingresos fiscales a partir del petróleo y el gas, respectivamente, y el Ecuador (25% del petróleo), Panamá (22% del Canal) y Chile (18% del cobre). En una situación parecida, pero con menor nivel de dependencia, se encuentran el Perú y Colombia, en que un 16% de los recursos proviene de la minería y un 13% del petróleo, respectivamente, y la Argentina, con un 9% de sus ingresos fiscales basados en la recaudación por concepto de derechos de exportación de bienes agrícolas¹³.

¹³ Cabe destacar que el caso argentino es particular, ya que los derechos de exportación se originaron en 2002 por diversos autores, sobre todo la marcada devaluación del peso de ese ejercicio, así como a partir de 2004 debido al alza considerable de los precios internacionales de los productos agrícolas. Dado que los bienes exportables

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE RECURSOS NATURALES COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL, 2007

Más del 17%						Entre el 1% y el 17%			Menos del 1%							
VEN	MEX	BOL	ECU	PAN	CHL	PER	COL	ARG	BRA	URY	CRI	NIC	DOM	SLV	PRY	GTM
50,6	35,4	34,5	24,7	21,8	17,6	15,7	13,4	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Rigidez institucional

Uno de los principales factores a tener en cuenta es la capacidad de reformar el sistema tributario, aumentar la carga tributaria o crear nuevas fuentes de financiamiento. En este sentido, la rigidez institucional de algunos países de la región y la limitación que esta implica para el sistema tributario se señala como una de las causas más importantes del bajo nivel de presión tributaria. Además, en tiempos de crisis se requiere de instituciones que respondan adecuadamente a las necesidades de reforma y que no bloqueen las transformaciones necesarias.

Al respecto, se afirma que los países que durante su historia han mostrado niveles sistemáticamente bajos de recaudación suelen tener más problemas de financiamiento en épocas de crisis, por lo general debido a limitaciones institucionales y políticas que impiden mejorar el nivel de tributación.

Al realizar una comparación regional, se observa que los países de carga tributaria más elevada como el Brasil, el Uruguay, la Argentina y Chile —cuyos niveles superan el 20% del PIB— han demostrado históricamente una mayor capacidad de recaudar impuestos que aquellos de baja presión tributaria como México, Guatemala y el Paraguay, que apenas reúnen más del 10% del PIB y que cuentan con deficiencias recaudatorias de carácter estructural que se ven potenciadas en épocas de crisis. Por otra parte, una carga tributaria más elevada implica una mayor capacidad de reasignación de recursos.

Por estos motivos, se consideró el nivel de presión tributaria como un indicador clave de los posibles efectos de la crisis en materia de recaudación, ubicando a los países de menor carga tributaria en el grupo de los más expuestos a ella.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): CARGA TRIBUTARIA, 2007
(En porcentajes del PIB)

Menos del 15%				Entre el 15% y el 23%										Más del 23%		
MEX	GTM	PRY	ECU	SLV	COL	DOM	PAN	VEN	PER	BOL	CHL	NIC	CRI	URY	ARG	BRA
11,7	12,5	12,9	14,4	15,0	15,8	16,0	16,6	17,0	17,2	20,1	21,3	21,9	22,5	24,1	29,1	36,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

forman parte de la canasta básica de consumo, se aumentaron los derechos de exportación para evitar que esta se viera afectada por el incremento de los precios internacionales y la modificación cambiaria.

3. Participación del impuesto a las importaciones

Una de las principales consecuencias de la crisis financiera es la reducción significativa del comercio internacional, lo que para la región implica no solamente un golpe a las exportaciones, sino también a su capacidad de importar y, por lo tanto, al nivel de ingresos tributarios pertinente.

En numerosos estudios se han abordado los problemas relacionados con la dependencia excesiva del comercio exterior en materia de recursos tributarios, mientras que en la experiencia de los países de América Latina y el Caribe desde principios del siglo XX abundan los casos de deficiencias de financiamiento vinculadas a la reducción del volumen de comercio exterior. Este fue uno de los motivos por los cuales disminuyó la participación del impuesto a las importaciones en el total de recursos tributarios, hasta alcanzar el nivel actual del 6,8% medio. Sin embargo, dado que en algunos países sigue siendo causa de vulnerabilidad recaudatoria ante las perturbaciones externas, la proporción de recursos provenientes del impuesto a las importaciones se situó en el tercer lugar de importancia de la ponderación realizada.

Los países de mayor nivel de recursos fiscales generados mediante las importaciones son Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Ecuador, en que alcanzan cifras cercanas al 10% del total de ingresos tributarios. En el extremo opuesto, con niveles inferiores al 3%, se encuentran México, Chile y el Brasil.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS, 2007

Más del 10%				Entre el 5% y el 10%								Menos del 5%				
PRY	PAN	DOM	ECU	VEN	GTM	SLV	COL	URY	CRI	BOL	NIC	PER	ARG	MEX	CHL	BRA
10,8	10,7	10,7	10,3	9,1	9,0	6,7	6,3	5,8	5,6	5,4	4,7	3,8	3,1	2,5	1,6	1,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Al mismo tiempo, los efectos de la crisis en el comercio de cada país dependen también de la situación de sus socios comerciales. En este sentido, aquellos en que la proporción de transacciones vinculadas a los Estados Unidos es elevada se verán más afectados que el resto al reducirse su principal mercado de exportación. Esta disminución de sus exportaciones implica una menor capacidad de importar y, por lo tanto, una merma de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior.

Por este motivo, se estableció una diferencia entre los países de porcentaje elevado de exportaciones a los Estados Unidos (más del 35% del total de exportaciones) y aquellos en que el porcentaje es inferior (menos del 35% del total), ubicando a los primeros en el tercer lugar y a los segundos en el cuarto lugar de la ponderación.

No obstante, es preciso mencionar que los efectos de la crisis en la recaudación tributaria serán menos significativos en el caso de los países que hace algún tiempo suscribieron tratados de comercio bilateral con los Estados Unidos, puesto que los menores ingresos de importación ya se encuentran incorporados a su estructura tributaria, como en el caso de México.

Los países que poseen vínculos comerciales más estrechos con los Estados Unidos, cuyo porcentaje del total de exportaciones orientado a este mercado supera el 40%, son México, la República Bolivariana de Venezuela, Nicaragua, el Ecuador y Costa Rica.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES, 2006

Más del 35% del total								Menos del 35% del total								
MEX	VEN	NIC	ECU	CRI	COL	DOM	PAN	GTM	SLV	PER	BRA	CHL	URY	BOL	ARG	PRY
82,2	48,8	46,5	43,3	42,5	40,8	40,2	35,7	31,4	28,6	19,4	18,0	16,1	13,6	9,8	8,7	3,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Participación del impuesto al valor agregado

Como se señaló anteriormente, el crecimiento de la carga tributaria de los países de la región durante las dos últimas décadas se basó en la expansión del IVA, con lo cual este gravamen se convirtió en el más importante de los recursos tributarios en términos recaudatorios.

En este sentido, puede afirmarse que la elevada y creciente dependencia del IVA ha profundizado la importancia del consumo privado interno como fuente de recursos fiscales, dada su rápida reacción ante las crisis. Ello se ve fortalecido mediante la participación significativa del IVA recaudado a partir de las importaciones de bienes, variable que reacciona a las crisis incluso con mayor celeridad que el consumo final, especialmente en las actuales circunstancias de destrucción acelerada del comercio internacional. Si bien el IVA pagado al momento de importar se acredita posteriormente contra las ventas internas, la captación de este cuando los productos entran al país favorece el flujo de ingresos fiscales.

Los países de mayor preponderancia del IVA en los recursos tributarios son Guatemala, en que alcanza un 48% del total, y el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y el Paraguay (45%). En el extremo opuesto se sitúan Costa Rica, con un 27% del total, y Panamá, con un 13%. En los demás países latinoamericanos representa entre el 30% y el 40% de la recaudación total. Mientras tanto, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la participación del IVA asciende al 18,9% del total de ingresos tributarios.

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES) Y OCDE: IVA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS, 2007

Más del 40%				Entre el 30% y el 40%										Menos del 30%			
GTM	BOL	SLV	PRY	ECU	URY	CHL	BRA	ARG	NIC	COL	VEN	PER	MEX	DOM	CRI	OCDE	PAN
48,1	45,8	45,5	45,3	39,0	38,0	37,8	37,2	36,9	34,8	34,6	33,6	33,5	31,3	30,7	27,5	18,9	13,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, la reducción del IVA —como se dijo— se ve potenciada, en primer lugar, por la caída de las importaciones; segundo, por la ineficacia de la gestión tributaria y los niveles de evasión; en tercer

lugar, por la disminución de los ingresos por concepto de remesas, que tienen gran preponderancia en algunos países y que afectan significativamente los niveles de consumo, y cuarto, por el descenso del turismo, sobre todo en los países de Centroamérica y el Caribe.

Por lo tanto, se intentó incluir estos factores en la ponderación de la participación del IVA en los recursos tributarios, distinguiendo entre los países de baja productividad del IVA y remesas elevadas, los que tienen una de estas características y aquellos en que ambas no existen.

Como se dijo, no hay estudios que nos den indicadores claros sobre la calidad de la gestión tributaria en la región, por lo que esta se evalúa generalmente sobre la base de los niveles de evasión o la productividad del IVA. En este caso no era recomendable establecer una comparación entre los distintos países, ya que son pocos los que poseen datos confiables y metodológicamente equivalentes, de manera que el indicador elegido fue la productividad del IVA, la cual asocia recaudación por punto de tasa. Dado que el coeficiente de productividad del gravamen brinda una idea tanto de su estructura como de la eficiencia con que se está administrando en cada país, se considera una variable que refleja la capacidad de gestión institucional del mismo.

La productividad del IVA aumentó en los últimos 20 años gracias a los esfuerzos que se hicieron por fortalecer la recaudación de este impuesto, mejorar la gestión tributaria y disminuir los niveles de evasión, pero especialmente debido al proceso de ampliación de la base imponible mediante la eliminación de las franquicias de algunos bienes que se encontraban exentos y la incorporación de los servicios, que se encontraban excluidos de ella.

Se supone que una mayor productividad en la recaudación del IVA implica de alguna manera una gestión tributaria más eficiente y preparada para afrontar situaciones de crisis, por lo que en este punto se consideró que los países de mayor productividad del IVA están menos expuestos a los efectos de la crisis. Entre ellos se cuentan el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Bolivariana de Venezuela, la Argentina, Costa Rica, el Ecuador y Chile.

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PRODUCTIVIDAD DEL IVA, 2007

País	Más del 40%						Menos del 40%					
	BOL	VEN	ARG	CRI	ECU	CHL	URY	COL	PER	DOM	MEX	PAN
Recaudación IVA (en porcentajes del PIB)	9,2	5,7	6,1	10,4	6,2	5,6	7,9	9,1	5,5	5,8	4,9	3,7
Tasa del IVA (a 2007)	13,0	11,0	12,0	21,0	13,0	12,0	19,0	23,0	16,0	17,0	16,0	15,0
Productividad IVA	71	52	50	48	47	42	40	35	34	31	24	21

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y KPMG, *Corporate and Indirect Tax Rate Survey*, 2007.

En cuanto a los ingresos por concepto de remesas, de acuerdo con la información disponible, el consumo de un grupo de países depende significativamente de ellas. Los países de mayor nivel de recepción de remesas son El Salvador y Nicaragua, en que representan alrededor del 19% del PIB, y Guatemala, cuyos ingresos por este concepto en 2007 alcanzaron cerca del 15% del PIB. Se consideró países de nivel “elevado” de remesas a aquellos en que superaron el 5% del PIB en 2007, entre los cuales

se cuentan —además de los ya mencionados— el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y el Ecuador (véase el gráfico 14).

Este envío de remesas está disminuyendo considerablemente debido a que los trabajadores inmigrantes son los primeros en perder el empleo en épocas de ajuste y reducción de la actividad económica. Por lo tanto, se genera una pérdida importante de los ingresos y el consumo internos, lo cual se traduce en una menor recaudación del IVA.

5. Participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social

A continuación del IVA, se ubican los ingresos provenientes de la seguridad social. Se estima que en épocas de crisis los aportes y contribuciones al sistema de previsión disminuyen en mayor proporción que el producto interno, por lo que se genera una pérdida de recursos importante vinculada a la seguridad social.

Como se señaló anteriormente, la contracción del crédito a los sectores productivos y de consumo, así como el creciente grado de incertidumbre, se han traducido en un aplazamiento de las decisiones de inversión en una amplia gama de actividades y en un aumento del desempleo y de la informalidad. Ello afecta los ingresos públicos de manera inmediata en cuanto a la recaudación de los impuestos de planilla o a los ingresos del trabajo. Por lo tanto, se ha señalado que los países que cuentan con un importante flujo de recursos tributarios proveniente de las contribuciones a la seguridad social experimentarán una reducción significativa de sus ingresos. Entre ellos se encuentran Panamá, Costa Rica, el Ecuador, el Uruguay, el Brasil y México, cuyo porcentaje de recursos derivados de la seguridad social supera el 20% de los ingresos tributarios.

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES) Y OCDE: CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS, 2007

Más del 20%							Entre el 10% y el 20%				Menos del 10%						
PAN	CRI	ECU	URY	BRA	OCDE	MEX	NIC	ARG	COL	SLV	PRY	BOL	PER	CHL	VEN	GTM	DOM
34,1	29,3	28,1	25,6	24,7	25,6	23,3	17,8	16,9	14,4	10,8	9,7	9,1	9,0	6,3	5,1	1,3	0,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

6. Participación del impuesto a la renta

Como se apuntó en el diagnóstico de los sistemas tributarios presentado en este informe, una de las principales características encontradas dice relación con la escasa participación del impuesto a la renta. Si bien esta se ha incrementado en los últimos años, aún está lejos de alcanzar los valores observados en los países desarrollados. Otro rasgo que se encuentra presente en la mayoría de los países de la región y que los diferencia de los desarrollados es el balance entre la participación del impuesto a la renta de las sociedades y de las personas, con una marcada preponderancia del primero sobre el segundo.

En línea con el análisis ya efectuado, se afirma que esta característica implica una menor pérdida inmediata de recursos ante la crisis debido a la forma de liquidación del impuesto a la renta de las sociedades, que se aplica sobre las utilidades devengadas —esto es, las del ejercicio anterior— y no sobre las percibidas como en el caso de las rentas personales. Por esta razón, se considera que un impuesto a la

renta bajo supone una mayor exposición del sistema tributario de los países de la región a los efectos de la crisis que un gravamen más elevado. Como se aprecia en el cuadro 11, los más expuestos en este sentido son el Uruguay, el Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, en que la participación del impuesto a la renta alcanza aproximadamente un 15% del total de recursos tributarios.

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): IMPUESTO A LA RENTA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS, 2007

Menos del 25%									Entre el 25% y el 40%					Más del 40%		
URY	PRY	BOL	CRI	ARG	ECU	BRA	NIC	DOM	GTM	PAN	SLV	COL	CHL	MEX	PER	VEN
15,0	15,8	16,2	17,4	18,7	19,2	21,4	24,9	25,3	26,9	29,0	30,5	35,5	39,5	40,3	42,2	45,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sin embargo, cabe destacar que la pérdida de recursos es más rápida en los países en que el impuesto a la renta de las personas tiene mayor relevancia, sobre todo teniendo en cuenta que en América Latina este constituye en los hechos un gravamen a la renta del trabajo personal que se cobra según el monto de ingresos percibidos en el mismo ejercicio. En la práctica, implica que un descenso del nivel de empleo se convierte de manera inmediata en una caída de los recursos fiscales. Por este motivo, se diferenciaron a los países según la estructura del impuesto a la renta y se consideró que aquellos cuya recaudación de este tributo se basa en las personas están más expuestos a perder ingresos a corto plazo que el resto. Este sería el caso de la República Dominicana, México, El Salvador y Panamá.

Cuadro 12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL IMPUESTO A LA RENTA, 2007

	DOM	MEX	SLV	PAN	NIC	BRA	ARG	URY	CRI	ECU	PER	CHL	GTM	BOL
Personas	58,7	47,8	41,3	40,8	39,1	33,8	30,8	27,4	26,1	24,5	19,1	13,7	10,5	6,5
Sociedades	41,3	52,2	58,7	59,2	60,9	66,2	69,2	72,6	73,9	75,8	80,9	86,3	89,5	93,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Rd = República Dominicana, Mx = México, Sv = El Salvador, Pa = Panamá, Ni = Nicaragua, Br = Brasil, Ar = Argentina, Uy = Uruguay, Cr = Costa Rica, Ec = Ecuador, Pe = Perú, Cl = Chile, Gt = Guatemala, Bo = Bolivia (Estado Plurinacional de).

C. CUANTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS Y COEFICIENTE RESULTANTE

Para elaborar el coeficiente, se enunciaron primero los rasgos a tener en cuenta y se ordenaron según la relevancia que podrían llegar a tener a la hora de analizar la exposición de la recaudación tributaria a la crisis económica. La ponderación de estas características siguió el orden en que fueron presentadas: importancia de los recursos naturales, nivel de presión tributaria, relevancia de los ingresos por concepto de importaciones, importancia del IVA, seguridad social y renta.

En segundo lugar, cada rasgo se dividió en tres grupos de países según el nivel de exposición a la crisis (alto, medio o bajo) y se analizó la situación de cada país sobre la base de los datos de recaudación tributaria de la CEPAL. Es importante destacar que esta clasificación responde a la situación de un país dado de la región en comparación con el resto, por lo que “exposición baja” solo hace referencia a su nivel de exposición en relación con los demás. Estos niveles se cuantificaron de la forma descrita en el cuadro 13.

Cuadro 13
PONDERACIÓN SEGÚN NIVEL DE EXPOSICIÓN

Concepto	Nivel de exposición		
	Alto = 2	Medio = 1	Bajo = 0
Recaudación mediante recursos naturales	Más del 17% del total	Entre el 1% y el 17%	Menos del 1%
Carga tributaria	Menos del 15%	Entre el 15% y el 23%	Más del 23%
Importaciones	Más del 10% del total	Entre el 5% y el 10%	Menos del 5%
Impuesto al valor agregado	Más del 40% del total	Entre el 30% y el 40%	Menos del 30%
Seguridad social	Más del 20% del total	Entre el 10% y el 20%	Menos del 10%
Renta	Menos del 25% del total	Entre el 25% y el 40%	Más del 40%

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en algunas de las variables se consideraron también otros factores capaces de aumentar el nivel de exposición de la recaudación tributaria a la crisis. Se trata de los casos antes señalados de proporción de las exportaciones destinadas a los Estados Unidos, en relación con los ingresos por concepto del impuesto a las importaciones, productividad del IVA y el nivel de remesas asociados a la recaudación de este tributo y la estructura del impuesto a la renta. A los países que estaban más expuestos de conformidad con estas “subvariables” se les agregó 0,5 puntos en el cómputo del índice.

En tercer lugar, se ponderaron estos factores utilizando un criterio de carácter arbitrario que puede estar sujeto a modificaciones de acuerdo con las diferentes interpretaciones sobre la relevancia de cada concepto. Este se presenta en el cuadro 14, en que se ordenaron los seis conceptos analizados y se les otorgó un puntaje de 6 —más importante— a 1 —menos importante—.

Cuadro 14
PONDERACIÓN SEGÚN RELEVANCIA DE CADA VARIABLE

Concepto	Ponderación	
	Número	Porcentaje
Participación de los recursos naturales	6	28,6
Nivel de carga tributaria	5	23,8
Participación del impuesto a las importaciones	4	19,0
Participación del impuesto al valor agregado	3	14,3
Participación de aportes y contribuciones a la seguridad social	2	9,5
Participación del impuesto a la renta	1	4,8
Total	21	100,0

Fuente: Elaboración propia.

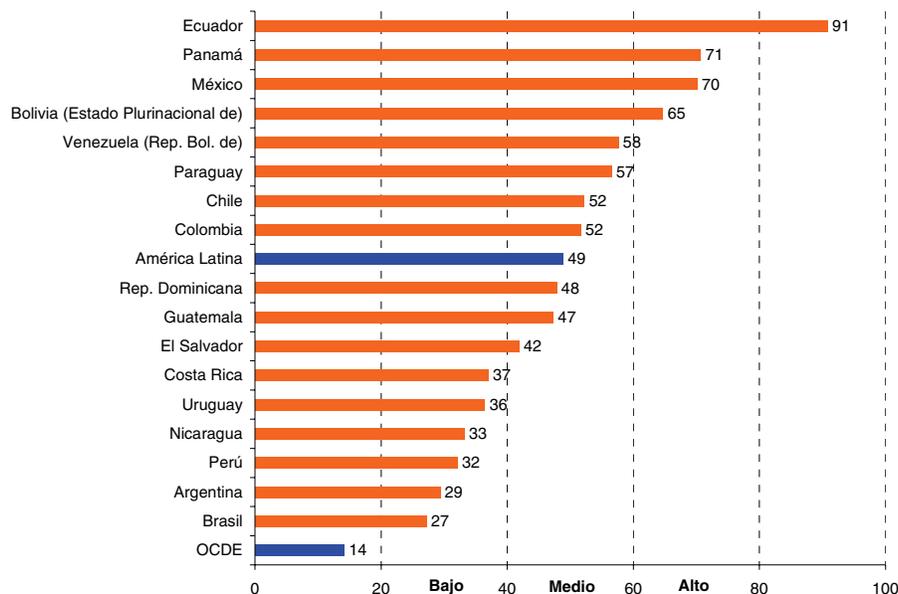
Entonces, cuando un país dado posee un alto nivel de exposición debido a que recauda más del 17% de sus ingresos sobre la base de la explotación de recursos naturales, se cuantifica de la siguiente manera:

$$2 \text{ (exposición alta)} * 28,6\% \text{ (ponderación de recursos naturales)} = 0,57$$

Al aplicar estos criterios a los datos de cada país se llegó a un coeficiente combinado que reúne la evaluación de cada una de las características analizadas, conformando un rango que va desde la exposición más baja posible (0) a la más elevada (2,19). Asimismo, se adaptó este rango a una escala de 0 a 100 con el fin de esclarecer cuál es la posición relativa de cada país con respecto al resto y a los coeficientes máximos y mínimos posibles.

En el gráfico 17 se presentan los resultados del coeficiente y la clasificación pertinente de los países. De acuerdo con el ejercicio realizado, los países más expuestos a la crisis serían el Ecuador, Panamá, México y el Estado Plurinacional de Bolivia, dado que reúnen las tres características que se consideraron de mayor relevancia dentro del análisis: dependencia de los ingresos por explotación de recursos naturales, bajo nivel de carga tributaria y peso significativo del impuesto a las importaciones en los recursos tributarios (con excepción de México). Al mismo tiempo, el Ecuador genera un 39% de sus ingresos tributarios del IVA y un 28% de la seguridad social, conceptos señalados previamente como de marcada sensibilidad a la disminución de la actividad económica, por lo que se ubica como el país más expuesto de la región con un coeficiente de 91/100.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTE DE EXPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: OCDE = Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Entre los países que podría considerarse de exposición media, cuyo coeficiente se ubica entre 40/100 y 60/100, se cuentan la República Bolivariana de Venezuela (58), el Paraguay (57), Chile (52), Colombia (52), la República Dominicana (48), Guatemala (47) y El Salvador (42).

Por último, los países de menor exposición de la región —entre 20/100 y 40/100— son Costa Rica (37), el Uruguay (36), Nicaragua (33), el Perú (32), la Argentina (29) y el Brasil (27). Mientras tanto, el promedio de la región se ubicó en torno a 49/100.

Para tener una referencia en relación con los países desarrollados, se realizó un nuevo ejercicio en que se incluyó al promedio de los que forman parte de la OCDE. El coeficiente resultó ser de 14/100, el más bajo de la muestra. Este resultado se justifica, ya que en comparación con los países latinoamericanos y caribeños los países de la OCDE tienen niveles elevados de tributación respecto del PIB, no se financian mediante la explotación de recursos naturales ni el impuesto a las importaciones y poseen una participación mucho más baja de tributación al consumo. Al respecto, es importante aclarar que esto no implica que los países de la OCDE no vayan a perder o que actualmente no estén perdiendo recursos, sino que la intención fue expresar o simular cómo afectaría la crisis a un país ubicado en América Latina y el Caribe pero cuya estructura de ingresos públicos se asemejara a la de un país de la OCDE.

Cabe destacar que los resultados presentados son sensibles a los criterios utilizados para ponderar las variables y, además, que dependen de los datos estadísticos disponibles. Dado que se requería información comparable sobre la totalidad de los países, se utilizaron los datos de la base estadística de la CEPAL. Por este motivo, el objetivo del coeficiente elaborado fue solamente ofrecer una aproximación general al nivel de exposición de cada país y compararlo con el del resto de los países de la región, sin sacar conclusiones específicas en forma individual. Para ello se requeriría un análisis más profundo de las variables que, al mismo tiempo, incluyera otras que no se tomaron en cuenta en este ejercicio.

La incertidumbre que generan las crisis y las limitaciones a la hora de predecir los efectos pertinentes exigen una revisión más detallada de la forma en que estas se desarrollan y afectan a la economía. En este sentido, más allá del resultado numérico obtenido, mediante el presente ejercicio se intenta analizar los canales por medio de los cuales la actual crisis internacional repercute en la recaudación tributaria, así como evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, a fin de esclarecer la situación en que se encuentra cada país en esta materia y cuáles son los factores que la explican.

V. ¿QUÉ MODIFICACIONES TRIBUTARIAS SE HAN OBSERVADO HASTA LA FECHA EN LA REGIÓN?

A. MEDIDAS ANTICRISIS, OPCIONES DE POLÍTICA FISCAL Y PLAZOS DE IMPLEMENTACIÓN

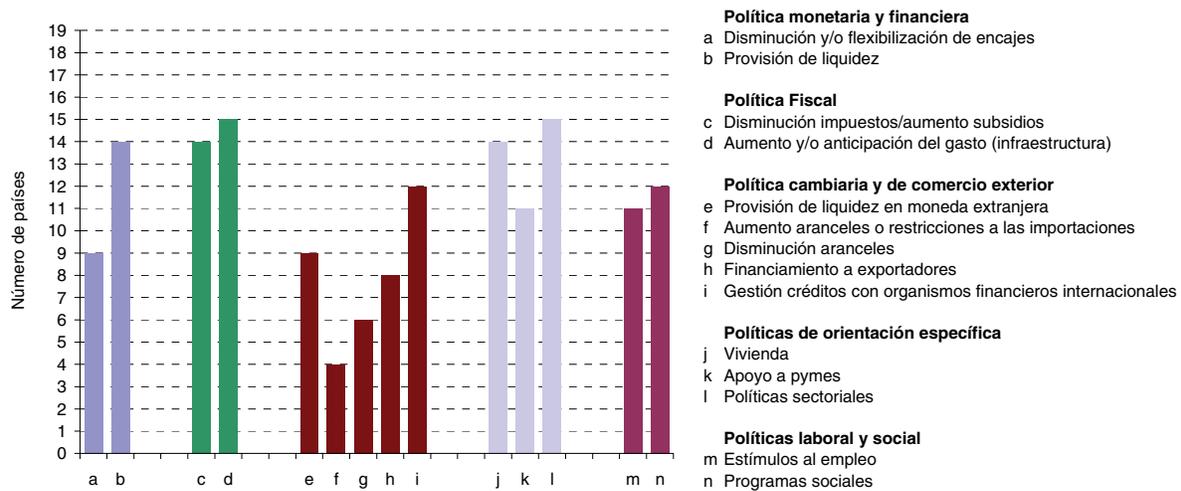
Dado que desde mediados de 2007 hasta mediados de 2008 no se registraron mayores cambios tributarios en América Latina y el Caribe, de alguna manera parecía que los países de la región habían logrado desacoplarse de los efectos de la crisis internacional. Sin embargo, a poco andar esta teoría demostró ser incorrecta, ya que mediante el precio de los productos básicos y las corrientes comerciales y financieras encontró sus canales de transmisión a los países emergentes. En cierta forma, esto podría explicar la lentitud inicial para adoptar medidas de carácter compensatorio a fin de encarar las nuevas condiciones internacionales con mayor margen de preparación.

En general, en los últimos meses los gobiernos de la región han adoptado dos líneas de acción: i) medidas contracíclicas orientadas a activar la demanda interna y la producción de bienes comerciables, moderando a su vez los factores internos que podrían agudizar el desequilibrio externo y ii) políticas internas encaminadas a reducir los efectos sociales regresivos, tanto de la crisis como de las eventuales medidas de ajuste.

Ciertamente, las medidas que implementen los diferentes países van a depender de los efectos que deban afrontar y de las potencialidades y recursos de que disponga cada uno de ellos. Por lo tanto, su capacidad de reacción ante la crisis es diferente y radica fundamentalmente en el espacio fiscal, las reservas internacionales, el acceso al financiamiento externo y otros factores como el grado de monetización, la profundidad del mercado financiero y el estado de la cuenta corriente.

En el gráfico 18 se muestran de manera sintética las medidas implementadas o anunciadas en los países de América Latina y el Caribe, las cuales se agruparon en cinco categorías: política monetaria y financiera, política fiscal, política cambiaria y de comercio exterior, políticas sectoriales y políticas laborales y sociales.

Gráfico 18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): ÁREA DE ALCANCE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA AFRONTAR LA CRISIS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009* (LC/L.3025), Santiago de Chile, 31 de marzo de 2009.

Como puede observarse, la mayoría de los países han adoptado políticas que permitan garantizar un nivel adecuado de liquidez.

En el ámbito fiscal, los gobiernos han aumentado los gastos (proyectos de inversión), rebajando al mismo tiempo los impuestos o incrementando los subsidios. En este sentido, resulta interesante apuntar que solo algunos países han aplicado restricciones o aumentado los aranceles a las importaciones.

En cuanto al comercio exterior, los gobiernos han intentado sostener las exportaciones fundamentalmente mediante el financiamiento de los exportadores.

Con respecto a las medidas de orientación específica, se han utilizado ampliamente los programas de vivienda —debido a su importancia para el empleo y su elevado valor social—, así como las políticas sectoriales —sobre todo las que favorecen a los sectores agropecuarios, el turismo o la industria.

Por otra parte, varios países adoptaron medidas encaminadas a mejorar la situación de las pymes y la mayoría prefirió favorecer la conservación o adopción de programas sociales antes que fomentar la creación de empleo.

Cuando se analizan las medidas discrecionales más directamente relacionadas con la política fiscal¹⁴ (véase el cuadro 15), desde el punto de vista del gasto se observa que 13 países han anunciado un paquete de medidas que incluye planes de apoyo a las pymes o al sector agrícola. Además, 15 planean realizar gastos de inversión en infraestructura y 10 han incluido programas de gasto en vivienda. Por el lado de los tributos, cabe destacar que ocho países anunciaron rebajas del impuesto a la renta personal —dos de las cuales son transitorias— y un número igual de ellos del tributo a la renta de las sociedades —en este caso, tres son transitorias.

Cuadro 15
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES
PARA ENFRENTAR LA CRISIS**

	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela (Rep. Bol. de)
Sistema tributario																		
Impuesto renta empresas, reducción/depreciación				T	X	T	X		X		T				X			T
Impuesto renta personas, rebajas	X		X	T	X				X	X	T		X					
Impuestos al comercio exterior	X		T				X				X	T						
Impuestos sobre bienes y servicios			T															
Contribuciones sociales	X										T							
Otros			X	X	X		T								T			X
Gasto público																		
Inversión en infraestructura	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X
Vivienda		X		T	X	X			X		X	X		X	X			X
Apoyo a pymes o productores agrícolas			X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X			X
Apoyo a sectores estratégicos		X	X	X					X						X			
Transferencias directas a familias	T			T		X								X				
Otros	T		X		X			X		X	X	X						

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: T corresponde a medidas anunciadas como transitorias.

¹⁴ La clasificación del cuadro 15 no coincide necesariamente con la del gráfico 18, ya que muchas medidas con impacto fiscal se incluyeron en este último en las categorías “Política cambiaria y de comercio exterior”, “Políticas de orientación específica” y “Políticas laboral y social”.

Con respecto a las medidas, ante todo debe señalarse que cualquier tipo de política fiscal no provoca los mismos efectos, ya que las orientadas a aumentar el gasto tienen mayor potencial que aquellas basadas en una disminución de los impuestos. Las primeras implican un incremento directo de la demanda, mientras que las segundas generan un aumento del ingreso disponible del sector privado que, en una coyuntura tan incierta como la que se está viviendo, es muy probable que se destine en una proporción elevada al ahorro. Además, son bien conocidas las dificultades que presentan en la región los incentivos y deducciones impositivos, normalmente llamados “gastos tributarios”, tanto en materia de cuantificación como de medición de sus efectos¹⁵. La implementación de este tipo de rebajas incorpora al análisis un aspecto adicional relacionado con la duración de la medida, sea transitoria o permanente (véase el cuadro 15).

Sin embargo, aún puede haber diferencias importantes cuando el análisis se restringe al incremento del gasto. Si este se concreta por la vía de un aumento de las transferencias directas, sus efectos serán más significativos en la medida en que sea posible focalizarlos en los sectores de mayor propensión a consumir. No obstante, cabe señalar que este tipo de transferencias son más difíciles de implementar a corto plazo y más exigentes en términos institucionales que las no focalizadas.

De igual modo, cuando el aumento del gasto se realiza mediante la implementación de programas de incremento de la inversión en infraestructura, debe tenerse en cuenta que no todos los proyectos tienen las mismas repercusiones en materia de empleo y demanda de insumos producidos localmente. Asimismo, dada la importancia que en estos casos tiene la aplicación oportuna de las políticas, no siempre hay una cartera de proyectos disponibles para llevarlos a cabo a corto plazo.

Como consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, puede suceder que pese al menor impacto potencial de las rebajas de impuestos —o el otorgamiento de subsidios no focalizados— en relación con el incremento del gasto, los gobiernos muchas veces favorecen las primeras, al menos a corto plazo. Ahora bien, en la medida de lo posible, es preferible elaborar planes de gasto y poner en marcha proyectos de inversión adecuadamente evaluados, de modo de promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

B. MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA

De acuerdo con un relevamiento efectuado por la CEPAL (2009) de las políticas anunciadas por los países para combatir los efectos de la crisis, hasta la fecha se ha podido identificar una serie de medidas que —de una u otra forma— están relacionadas con la misma, si bien con la salvedad de que algunas de ellas pueden responder a otros hechos independientes. Estas políticas son las siguientes:

Argentina

- Moratoria impositiva y previsional que abarcará todas las obligaciones tributarias y de la seguridad social vencidas al 31 de diciembre de 2007.
- Reducción de contribuciones patronales para toda empresa que genere o regularice puestos de trabajo; estas pagarán el 50% de los aportes durante el primer año y el 75% en el segundo.

¹⁵ Para mayor información sobre la problemática del uso de las deducciones impositivas y las diferencias en el cálculo de los “gastos tributarios” en América Latina, véase Jiménez y Podestá (2009).

- Reducción de las retenciones a las exportaciones de trigo y maíz, con lo cual las alícuotas de derechos de exportación aplicadas al trigo disminuirían del 28% actual al 23%, y al maíz, del 25% al 20%. Reducción de un punto porcentual adicional por cada millón de toneladas de incremento de la producción media de los últimos años.
- Reducción del 50% de las retenciones a las exportaciones de todas las frutas frescas y hortalizas.
- Eliminación del esquema de deducciones del impuesto a las ganancias que se aplicaba a los asalariados desde 2000. La medida beneficia a unos 800.000 trabajadores de ingresos medios o superiores.
- Prórroga por un año del régimen de incentivos a la compra de bienes de capital, que rebaja los aranceles de los bienes importados y otorga un reintegro del 14% a los fabricantes locales, con bonos que pueden utilizar para pagar impuestos.

Brasil

- El gobierno federal y algunos estados han aumentado el plazo para el pago mensual de impuestos, disminuyendo la presión sobre la situación de caja de las empresas.
- Se anunció una serie de rebajas tributarias por un valor total de alrededor de 3.700 millones de dólares para impulsar el consumo.
- El impuesto a las operaciones financieras se reducirá del 3% al 1,5% en el caso de las operaciones de crédito directo al consumidor y la línea de crédito del “cheque especial”.
- Se determinó la reducción transitoria (hasta marzo de 2009) del impuesto a los productos industrializados: para la compra de automóviles de hasta 1.000 centímetros cúbicos de cilindrada, la tasa disminuirá del 7% al 0%, y de automóviles de hasta 2.000 centímetros cúbicos de cilindrada, del 13% al 6,5%.
- Se revisaron las tablas del impuesto a la renta de las personas y se crearon alícuotas inferiores (7,55% y 22,5%) que favorecen a la clase media, es decir, a quienes ganan hasta 875 dólares mensuales.

Chile

- Eliminación del impuesto de timbres y estampillas para las operaciones de crédito en 2009 y reducción de la tasa a la mitad en el primer semestre de 2010.
- Incremento transitorio de los beneficios del decreto ley 701 sobre fomento forestal.
- Reducción transitoria de los pagos provisionales mensuales (PPM) del impuesto de primera categoría.
- Devolución anticipada del impuesto a la renta 2010 de personas naturales.
- Reajuste del valor máximo subsidiado por la franquicia tributaria del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y descuento del gasto mensual en capacitación vía franquicia del PPM de las empresas.

Colombia

- Los contribuyentes se beneficiarán de una reducción de impuestos por 1.000 millones de dólares, como resultado de las disposiciones de la reforma tributaria del año 2006, en que se aprobaron cambios que entran en vigencia en 2009.
- La tarifa nominal del impuesto a la renta disminuyó del 34% en 2008 al 33% en 2009.
- La tarifa al impuesto de timbres se redujo del 1,0% al 0,5%.
- El número de cuotas del impuesto al patrimonio se redujo de tres a dos en 2009.

Costa Rica

- En marzo de 2009 se firmó un decreto para permitir la depreciación acelerada de activos durante 2009, con una posible ampliación a 2010.

Ecuador

- Moratoria del anticipo del impuesto a la renta hasta diciembre de 2009 para los exportadores de los sectores más afectados por la crisis.
- Reducción de la retención del impuesto a la renta sobre los intereses pagados en el exterior, al 0% para el sector bancario y al 5% para los empresarios privados, hasta diciembre de 2009 (excepto los capitales provenientes de paraísos fiscales).
- Deducible de provisiones bancarias superior al mínimo.
- Reducción temporal de impuestos a la banca privada y estímulos fiscales a cambio de la colocación de créditos productivos.
- Impuesto al acervo de activos externos de los bancos y aumento del 0,5% al 1% del gravamen a la salida de capitales.
- Se eliminarán los aranceles para los insumos y bienes de capital que no se produzcan en el país.
- Proyecto de ley de reforma tributaria.

Guatemala

- Proyecto de reforma del impuesto a la renta.

Honduras

- Exención de impuestos a la renta para los empleados que ganan menos de 8.000 dólares al año.

México

- Rebaja arancelaria.
- Programa de Apoyo a la Economía del 3 de marzo de 2008, medidas tributarias: descuento del 3% a los pagos provisionales del impuesto a la renta de las sociedades y el impuesto empresarial a tasa única (IETU) (febrero a junio de 2008); estímulo de 1.000 pesos mexicanos para las personas físicas con actividad empresarial que realicen la declaración 2007 por vía electrónica; descuento del 5% a los aportes a la seguridad social.

Nicaragua

- Se redujeron o eliminaron transitoriamente los aranceles de importación.

Perú

- Aumento transitorio de la tasa de devolución de impuestos (*drawback*) de las exportaciones no tradicionales (del 5% al 8%).
- Proyecto de depreciación acelerada.

Uruguay

- Cobro de anticipos del impuesto a la renta de las actividades empresariales (IRAE) respecto de la importación de bienes de consumo, que ya se encuentra vigente para el impuesto al valor agregado (IVA).
- Reglamentación del IRAE para los precios de transferencia.
- Incremento de la base del impuesto específico interno (IMESI) a los cigarrillos.

- Bonificación del 120% de la exoneración del IRAE a las inversiones que se realicen durante 2009, en el marco de la ley de inversiones y nueva ponderación, privilegiando los proyectos que supongan más empleo.
- Sistema de devolución de impuestos a los turistas.

Venezuela (República Bolivariana de)

- Aumento de la alícuota del IVA del 9% al 12%.

C. ¿QUÉ MEDIDAS DE POLÍTICA TRIBUTARIA CONVENDRÍA IMPLEMENTAR DURANTE EL PERÍODO DE CRISIS?

La diversidad de circunstancias que afectan a los países de la región torna imposible efectuar recomendaciones de política tributaria que puedan ser de aplicación generalizada. En este sentido, el diseño del “paquete de medidas” deberá reflejar las especificidades propias de cada país, tomando en consideración su estructura económica y social, así como los factores institucionales existentes. En otras palabras, y como se ha dicho, no hay un modelo que le sirva a todos por igual.

Si pudiera hacerse alguna consideración general, ella sería mencionar que los estímulos o medidas que adopten los países deben responder a algunas premisas básicas tales como temporalidad, sustentabilidad y fortalecimiento institucional.

En relación con la crisis actual puede decirse que se presentó con gran intensidad y rapidez y, a su vez, que aún no está claramente definida la dinámica que tomará en el futuro. Las observaciones y análisis efectuados hasta el momento no son coincidentes en cuanto a su posible evolución y salida final.

El cuadro 16 ofrece una rápida recopilación de las medidas factibles, si bien haciendo la salvedad de que la oportunidad y profundidad de ellas deben estar sujetas a un escrutinio particular de cada caso, tomando en consideración los factores socioeconómicos existentes y la realidad institucional del país de que se trate.

Las medidas que se adopten deben ofrecer la posibilidad de hacer sentir sus efectos de manera inmediata, sin diluirse a lo largo del tiempo. En este sentido, es preciso que tengan una fecha límite de aplicación. Esto es especialmente importante cuando se trata de políticas de promoción o estímulo de la demanda de inversión, puesto que no tienen un plazo fijo de finalización y el momento de aplicar los beneficios queda al arbitrio de los sujetos económicos.

Un segundo aspecto a considerar respecto de las medidas señaladas es que no deben comprometer la solvencia fiscal a mediano y largo plazo, ya que de lo contrario no solo despertarían dudas en cuanto a su eficacia, sino también sobre la evolución futura de la economía. Ello requiere compatibilizar las decisiones de corto y mediano plazo, dado que no siempre se toman en consideración al mismo tiempo. Por lo tanto, es recomendable que las medidas adoptadas puedan invertirse rápidamente una vez que se observen cambios positivos en la evolución de la crisis.

Al respecto, es necesario tomar en cuenta la factibilidad de su aplicación o implementación, así como los rezagos o desfases (*lags*) existentes entre la fecha de adopción y el momento en que producen efectos en el proceso económico.

Cuadro 16

POLÍTICA FISCAL PARA LA CRISIS: MEDIDAS RELACIONADAS CON LOS RECURSOS FISCALES

Medidas	Ventajas	Desventajas
1. Reducción transitoria de las tasas del impuesto al consumo	Aumenta el poder de compra de las familias y, al bajar el precio actual de los bienes, estimula el consumo corriente en comparación con el consumo futuro En términos relativos, favorece más a los quintiles de más bajos ingresos	No es un beneficio focalizado como otras opciones de política El beneficio no siempre puede llegar a los consumidores En un ambiente de incertidumbre y crisis de confianza, tal vez no constituye un estímulo suficiente para aumentar el consumo
2. Devolución de impuestos de suma fija a determinados sectores y aumento transitorio de los créditos del impuesto a los ingresos, sea las tasas aplicadas o los montos máximos otorgados	Pueden orientarse adecuadamente a los sectores de bajos ingresos o de consumidores que tienen restricciones crediticias Pueden implementarse rápidamente Tienen efectos transitorios	Tal vez no sean eficaces si prevalecen los motivos de ahorro Pueden no resultar eficaces en el caso de las familias de alto nivel de endeudamiento, ya que preferirán aumentar el ahorro más que el consumo en anticipación de una caída de la actividad económica
3. Reducción transitoria de las contribuciones a los seguros de desempleo	Se orienta al aumento del empleo mediante la reducción de costos para el empleador Puede implementarse rápidamente	Puede no ser eficaz si se piensa que las perspectivas económicas son poco favorables No existen muchas evidencias de que la medida efectivamente influya en las decisiones de los empleadores Mientras que algunos propician una reducción de carácter transitorio de las contribuciones a la seguridad social, se corre el riesgo de que más tarde no se invierta la suspensión de ellas y que se debilite el financiamiento de la seguridad social
4. Flexibilización de las reglas para determinar las pérdidas impositivas de los bancos y las empresas	Genera incentivos a la fusión y absorción de empresas con problemas por parte de otras cuya posición es más sólida Permite un tratamiento más simétrico entre las utilidades y las pérdidas Está orientada a restablecer la confianza en los sectores bancarios y empresas con problemas Es una manera de asegurar una mejor gestión de las empresas de baja rentabilidad	Las empresas fusionadas pueden liquidarse o descontinuarse después que este proceso tenga lugar Mientras que esta situación puede evitarse mediante normas estrictas, es posible que ellas sean difíciles de implementar
5. Ajuste de las normas sobre anticipos a fin de establecerlas tomando en consideración los ingresos futuros y las normas en materia de traspaso de las pérdidas	Permite a las empresas un mejor manejo de sus flujos de caja y un tratamiento más simétrico entre utilidades y pérdidas	Las empresas pueden subdeclarar la evolución futura No está claro que en el contexto actual estas medidas puedan contribuir a mantener la demanda agregada

Cuadro 16 (conclusión)

	Medidas	Ventajas	Desventajas
6.	Reducción de las tasas del impuesto a la renta de las sociedades, los dividendos, las tasas de las ganancias de capital o la aplicación de normas especiales de estímulo tales como la depreciación acelerada	No se observan ventajas Medida no recomendable	No son eficaces, dado que las utilidades de las empresas son bajas y muchas pueden tener problemas impositivos La reducción de las tasas y los estímulos otorgados tal vez sean difíciles de invertir en el futuro
7.	Amnistías, moratorias o exenciones transitorias a las empresas en problemas	No se observan ventajas Medida no recomendable	Son altamente distorsionadoras Implican un tratamiento desigual de las distintas actividades económicas Afectan la moral del contribuyente Conducen a una carrera hacia el otorgamiento de subsidios Son ineficaces ante la existencia de un sistema bien estructurado de anticipos y tratamiento futuro de las pérdidas
8.	Aplicación de normas compensatorias de la situación pasada	No se observan ventajas Medida no recomendable	La posibilidad de compensar los problemas corrientes con utilidades de períodos anteriores o de recibir una devolución de los impuestos pagados no solo son ineficaces en el comportamiento futuro, sino también altamente distorsionadoras
9.	Cambios impositivos que contribuyan a incrementar las distorsiones existentes	No se observan ventajas Medida no recomendable	El aumento de los aranceles, por ejemplo, es distorsionador y posiblemente muy ineficaz
10.	Medidas orientadas a impulsar los mercados financieros y los precios	No se observan ventajas Medida no recomendable	Medidas como la reducción del impuesto a las ganancias de capital son distorsionadoras y pueden estimular el fraude al hacer aparecer los ingresos regulares como ganancias de capital a fin de bajar la carga impositiva

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Spilimbergo y otros, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note (SPN/08/01), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 29 de diciembre de 2008, apéndice I.

VI. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ANTE LA CRISIS Y LAS MODIFICACIONES NECESARIAS PARA UN NUEVO PARADIGMA

La política tributaria que pueda aplicar los países ante la crisis internacional depende de un conjunto de circunstancias tanto económicas como políticas, sociales e institucionales, las cuales se presentan con intensidad en tiempos de crisis y cuando se necesita aplicar medidas de reforma tributaria. Por lo tanto, dichas circunstancias terminan desempeñando un rol significativo en la salida de las crisis fiscales que afrontan los países de la región y que, a su vez, afectan marcadamente la estabilidad económica, la legitimidad política y el nivel de bienestar de la sociedad.

La mayoría de los estudios de economía política sobre la tributación en América Latina y el Caribe coincide en señalar que existe un círculo vicioso que explica gran parte de las dificultades que

enfrentan los países de la región a la hora de implementar una reforma. Los componentes de este círculo vicioso (Gómez Sabaini y O'Farrell, 2009) son los siguientes:

- i) una estructura socioeconómica marcada por elevados niveles de desigualdad, concentración del capital e informalidad;
- ii) instituciones políticas deslegitimadas y fuertemente influenciadas por los grupos de poder; y
- iii) un sistema fiscal caracterizado por la insuficiencia de recursos, la regresividad y una limitada capacidad de reforma.

En cuanto a la estructura socioeconómica y el nivel de desarrollo de América Latina y el Caribe, se ha señalado que el peso significativo del sector primario de la economía, la amplitud del sector informal, la alta concentración del capital, los elevados niveles de desigualdad del ingreso y el bajo ingreso per cápita se traducen en efectos nocivos tanto en el ámbito político-institucional como en el tributario.

En relación con los efectos en materia de tributación, se señalan los siguientes: base potencial muy reducida del impuesto a la renta, dependencia de los ingresos no tributarios, limitada capacidad de gestión impositiva, falta de conciencia y moral tributaria, altos niveles de evasión e incentivos a la corrupción y las conductas de tipo “rentista” (*rent-seeking*).

Por otra parte, las características socioeconómicas mencionadas afectan de manera significativa las capacidades de las instituciones políticas, permitiendo entre otras cosas que estas sean fácilmente influenciadas e incluso dirigidas por los grupos de poder. Ello se traduce en políticas que favorecen los intereses de unos pocos —por lo general las élites— e impiden las reformas que puedan llegar a ser perjudiciales para los sectores de mayor injerencia en el Gobierno.

Como consecuencia de ello, las instituciones políticas y gubernamentales de la región sufren de una marcada deslegitimación y se caracterizan por ser considerablemente más débiles que las de los países avanzados. Esta falta de legitimidad y debilidad institucional tiene implicaciones directas en la política tributaria. Según datos de Latinobarómetro, el 79% de los latinoamericanos no tiene confianza en que el dinero de los impuestos va a ser bien gastado, mientras que el 50% cree que el Estado no puede resolver los problemas o solo algunos de ellos. Estas percepciones y creencias de la ciudadanía funcionan como una resistencia sistemática a la recaudación de impuestos y a las acciones destinadas a modificarlos.

Por otra parte, muchos autores han abordado las consecuencias de estas características institucionales y políticas en la capacidad del Estado de aplicar la política tributaria. Al respecto, en un estudio sobre el caso de Brasil, Marcus Melo (1998) subraya que la fragmentación política puede conducir los procesos de reforma a un “punto muerto” y analiza diferentes rasgos de las instituciones democráticas que contribuyen a ello, entre los cuales destaca el hecho de que “los partidos políticos se han convertido en una colección de facciones que carecen de una mínima coherencia”.

En la misma línea, Lledo, Schneider y Moore (2004) anotan las diferencias en materia de tributación directa entre los países del Caribe y de América Latina. Una de las explicaciones que ofrecen los autores es que los países caribeños heredaron instituciones parlamentarias más sólidas que las presidencialistas de América del Sur, lo cual permite que en situaciones de polarización los legisladores del primer grupo de países negocien entre sí a fin de lograr compromisos y concesiones en el ámbito tributario, mientras que en el segundo grupo los presidentes gobiernan aún con una legislatura dominada

por la oposición, en el peor de los casos fragmentada, con las consiguientes dificultades para propiciar un paquete tributario progresivo (Murga Pinillos, 2005).

Hasta cierto punto, estos autores coinciden con uno de los trabajos más destacados sobre el tema realizado por Steinmo (1993), cuyo análisis se centra en la relación de las instituciones y la capacidad de negociación de los diferentes actores. Al respecto, señala que las diferencias de los sistemas tributarios radican en el diseño de las instituciones democráticas, ya que de estas depende la capacidad de negociación de los actores interesados en los resultados de la política tributaria, además de la información disponible y los incentivos que tienen para buscar políticas específicas.

Finalmente, cabe destacar los estudios recientes que subrayan la importancia de la calidad institucional en los procesos de formación e implementación de las políticas públicas. Stein y Tommasi (2006) concluyen que es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando existen partidos políticos institucionalizados y programáticos, cuerpos legislativos de gran capacidad para diseñar políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas. Al mismo tiempo, afirman que en los sistemas de partidos institucionalizados, cuando las organizaciones políticas son programáticas en el sentido de que compiten y se granjean apoyo sobre la base de sus diferencias de orientación y de sus logros, es más probable que se promueva una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y que haya más posibilidades de establecer acuerdos perdurables.

En este sentido, las deficiencias institucionales comunes a la gran mayoría de los países de América Latina son de gran relevancia para entender los conflictos en torno al sistema tributario y las limitaciones a la hora de implementar reformas.

Los factores condicionantes de las reformas tributarias hasta aquí señalados restringen la frontera de posibilidades de la política tributaria (Prats y otros, 2007) y están directamente vinculados a dos de los problemas más destacados de la tributación en América Latina: la insuficiencia de ingresos y la regresividad tributaria. Ambos aspectos, así como su limitada capacidad de transformación, dan lugar a que la política tributaria no solo sea incapaz de invertir las desigualdades socioeconómicas y combatir la pobreza, sino que en muchos casos contribuya incluso a intensificarlas.

En consecuencia, en la presente crisis deben tenerse en cuenta estos factores, ya que determinarán en gran medida la capacidad de reacción de cada uno de los países ante los conflictos que puedan presentarse, así como las políticas necesarias para solucionarlos.

En este sentido, se ha afirmado que el contexto generado por la crisis no solo requiere de modificaciones, sino que también puede habilitar las posibilidades de aplicarlas. Mahon (1997) presenta una enumeración de los factores determinantes de la reforma tributaria realizada en los países de América Latina y algunos resultados empíricos en torno a la relevancia de cada uno de ellos. Los elementos señalados por este autor son cuatro: crisis económica, ciclo electoral, tipo de régimen y presión internacional.

Al respecto, observa que por lo general las épocas de crisis permiten realizar cambios de fondo en la estructura y la gestión tributarias. Citando a Bird (1992), señala que ellas favorecen la posibilidad de superar las coaliciones de oposición política y la inercia administrativa que usualmente bloquean las reformas importantes. Un ejemplo de ello fueron las leyes de emergencia económica promulgadas en Argentina en 2002, las cuales facilitaron la aprobación de medidas tributarias que pocos años antes habían sido rechazadas a nivel legislativo. Es evidente que este aspecto es especialmente importante cuando se

trata de efectuar modificaciones tributarias que tienen serias implicaciones redistributivas, las cuales serían objetadas de no ser por las circunstancias de crisis.

Nuevamente en el caso de Argentina, varias transformaciones contenidas en las leyes impositivas aprobadas en diciembre de 1999, sobre todo en materia de impuestos a las personas, han encontrado sustento en esa situación. Por otra parte, en la reciente fase expansiva caracterizada por un crecimiento sin precedentes de los ingresos fiscales el panorama de reformas fue bastante reducido, con excepción de la realizada en México. En los demás países, parece ser que al cumplirse o sobrepasarse las metas de recaudación disminuyeron significativamente los incentivos para modificar el sistema tributario.

De hecho, la discusión sobre la inequidad de los sistemas se limita a algunos círculos académicos y no se ha traducido en proyectos legislativos orientados a modificar los defectos anotados, que por lo demás son ampliamente conocidos (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Gómez Sabaini y Martner, 2008).

De la misma forma puede entenderse la introducción del impuesto a la renta en la región entre 1920 y 1930. Prácticamente en todos los países, la aplicación de este tributo se dio en un contexto marcado por la escasez de recursos a que dio lugar la reducción del comercio mundial como consecuencia de la crisis económica posterior a la Primera Guerra Mundial y la gran depresión.

Otro factor que según Mahon posibilita la implementación de reformas es la presión internacional. Refiriéndose especialmente a las transformaciones realizadas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, este autor afirma que muchas veces las presiones internacionales son un factor determinante de la aplicación de reformas. Ellas pueden presentarse como consecuencia de programas económicos sujetos a ciertos requisitos de política económica, como también a causa de tendencias externas. El “efecto imitación de lo que hace el vecino” encuentra un gran espacio en el ámbito tributario, posiblemente más que en otros campos del quehacer económico, lo que explica que los sistemas tributarios de la región hayan estado sujetos al peso de distintas corrientes, siendo la aplicación del IVA una de las más significativas y generalizadas (Gómez Sabaini y Martner, 2008).

En línea con los argumentos señalados por Mahon (1997), Di John (2006) sostiene que las amenazas tanto internas como externas generan “ventanas de oportunidad” para las reformas tributarias. Como se señaló anteriormente, muchos historiadores argumentan que estas amenazas —en forma de guerras e invasiones externas— fueron determinantes en la formación de los Estados nacionales occidentales al permitir que los ciudadanos opusieran menos resistencia al aumento de los impuestos.

Di John (2006) afirma que más allá de las perspectivas inminentes de una guerra, en la actualidad las amenazas pueden darse en otros formatos, entre los cuales señala la acción de los movimientos sociales internos, las crisis fiscales y la economía global. De esta manera, es posible constatar que, tal como sucedía con otros elementos determinantes de la política tributaria, el contexto puede conducir a legitimar modificaciones tanto del nivel como de la estructura de los ingresos públicos, mediante un mayor consenso social sobre las necesidades pertinentes.

Por último, no deben pasarse por alto las transformaciones de orden ideológico y lo que muchos autores ven como un cambio de paradigma en la organización de la economía, el rol del Estado y su relación con la sociedad. Dicho cambio de paradigma implica modificar en gran medida la política fiscal de los países, pues se requiere un mayor nivel de gasto y por lo tanto de recaudación. Este nuevo contexto puede ayudar a que muchos países de la región cuenten con mayor consenso para aplicar medidas orientadas a disminuir la regresión del sistema tributario y aumentar la carga tributaria para fortalecer así las acciones del Estado, especialmente en lo que se refiere a combatir la pobreza y reducir la desigualdad económica.

VII. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis efectuado se desprenden algunas consideraciones sobre los efectos de la crisis en los países de la región que serán de interés para plantear, en cada caso, medidas concretas de política tributaria. Una de las enseñanzas que surgen del análisis presentado es la necesidad de contrarrestar la inestabilidad de los ingresos fiscales y sus consecuencias en el gasto público. Para ello resulta fundamental basar la solvencia de las cuentas públicas en fuentes de ingresos menos vulnerables a los ciclos económicos, dado que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo es una condición necesaria para construir espacios que posibiliten el ejercicio de una política fiscal contracíclica¹⁶. En este sentido, destaca la importancia de fortalecer los sistemas tributarios, lo que incluye esfuerzos tanto de política como de administración de los impuestos.

En primer lugar, se observa que no todos los países sentirán la crisis internacional con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. El carácter asimétrico de ella conduce a pensar que efectivamente no podrá utilizarse un modelo “de talla única” (*one size fits all*), sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular.

Por otra parte, también resulta evidente que si bien los costos que habrán de pagarse por la aplicación de medidas tributarias que tal vez no cuentan con el grado de consenso político que generalmente se procura lograr, serán mayores que la inacción o reticencia a adoptarlas. El carácter externo o internacional de esta crisis convierte a los factores determinantes de la evolución tributaria de los países en variables exógenas que resultan imposibles de modificar por un país en particular. Es por ello que cuanto mayor sea el grado de adaptación o flexibilidad de las políticas ante los cambios, menores serán —según se piensa— los efectos negativos pertinentes.

En tercer lugar, se observa que si bien el “ojo” de la crisis —así como el ojo del huracán— puede ser de corta duración y pasar rápidamente, sus efectos secundarios y colaterales pueden tener consecuencias de largo plazo. Es por ello que las medidas que se requiere adoptar no deben dilatarse o aplazarse en el tiempo, aunque también deben ser compatibles con el comportamiento previsto a mediano y largo plazos. En este sentido, es preciso evitar la aplicación de medidas distorsionadoras cuyos efectos generen rápidas ganancias a corto plazo, pero que alteren el ritmo de crecimiento futuro.

Cuarto, se considera un aspecto positivo el hecho de que la carga tributaria de los países de la región haya crecido a lo largo de la última década, acercando los valores observados a su capacidad potencial, como asimismo, que en la gran mayoría de los casos su estructura tributaria haya experimentado cambios favorables, adecuándose a los patrones internacionales. Es por ello que debe procurarse que las medidas adoptadas no echen por la borda los avances logrados y que puedan invertirse una vez que los efectos de la crisis vayan diluyéndose en el tiempo. En este sentido, es preciso evitar la aplicación de políticas cuyos efectos no puedan invertirse o que introduzcan distorsiones en la estructura tributaria.

En quinto lugar, con el fin de contribuir a una primera evaluación de las repercusiones que tendría la crisis en las circunstancias tributarias de cada país, se elaboró un coeficiente de exposición que incluye una serie de variables clave para poder evaluar sus efectos. Al respecto, se observa que los países de alto porcentaje de ingresos no tributarios o provenientes de los recursos naturales, con baja carga tributaria, gran apertura comercial y orientados a negociar con los Estados Unidos, tienen un mayor coeficiente de

¹⁶ Para una información más detallada de la relación entre fluctuaciones macroeconómicas y política fiscal en América Latina, véase Fanelli y Jiménez (2009).

exposición a la crisis en materia tributaria que aquellos de carga tributaria elevada, mayor participación del impuesto a la renta y productividad del IVA

En sexto lugar, la revisión efectuada por la CEPAL de las medidas adoptadas hasta marzo del presente año revela, por una parte, que fueron 13 los países que anunciaron medidas para compensar los efectos de la crisis —siempre tomando en cuenta solo los aspectos tributarios— y, por otra, que ellas han tenido básicamente las orientaciones enunciadas en el presente informe.

Por último, queda por analizar la capacidad institucional y política de los países para implementar sus políticas. Ello nos conduce directamente a la economía política de la tributación, terreno complejo cuyo análisis indica una serie de características y argumentos a considerar, sin que ninguno de ellos sea concluyente. Si algo puede decirse al respecto es que las crisis también presentan oportunidades de cambio y, como lo señala Di John, pueden abrir una “ventana de oportunidades” para modificar los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe. Esta reforma no solo es necesaria para atender el proceso de la crisis, sino también su desarrollo económico y social.

Bibliografía

- Álvarez Estrada, Daniel (2008), “Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso México”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Arias, Luis Alberto (2008), “La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Bird, Richard (1992), “Tax reform in Latin America: a review of some recent experiences”, *Latin American Research Review*, Universidad de Toronto.
- Cabrera, Maynor (2008), “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Cabrera, Maynor y Vivian Guzmán (2008), “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de El Salvador”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009* (LC/L.3025), Santiago de Chile, 31 de marzo.
- _____ (2008a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2401-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2006), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (2003), “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 32 (LC/L.1991-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.153.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2008), “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- _____ (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, *serie Gestión pública*, N° 35 (LC/L.1900-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.60.
- Di John, J. (2006), “The political economy of taxation and tax reform in developing countries”, *Research Paper*, N° 2006/74, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.

- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2324-P), O. Cetrángolo y J.C. Gómez Sabaini (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.7.
- Gómez Sabaini, J.C. y R. Martner (2008), “América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gómez Sabaini, J.C. y Juan O’Farrell (2009), “La economía política de la política tributaria en América Latina”, documento presentado en el vigésimoprimer Seminario Regional de Política Fiscal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 26 al 29 de enero.
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.1.
- _____ (2008), “Tributación y equidad: desafíos para América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Jorrat, Michel (2008), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press.
- Levy-Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2007), “The effect of monetary and exchange rate policies on development”, *Handbook of Development Economics*, Elsevier
- Lopez-Monti, Rafael (2009), “Real volatility and cyclical fiscal policy in Latin America and developed countries”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Lucioni, Luis (2009), “La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 72 (LC/L.2981-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.101.
- Lledo, Victor, Aaron Schneider y Mick Moore (2004), *Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Mahon, J. (1997), “Tax reform and its determinants in Latin America, 1977-94: implications for theories of state development”, documento presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, 17 al 19 de abril.
- Melo, M. (1998), “When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil”, documento presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, Illinois, 24 al 26 de septiembre.
- Murga Pinillos, Y. (2005), “Modernización de los sistemas tributarios de América del Sur durante los años noventa”, documento presentado en el seminario internacional La modernización fiscal en el mundo ibérico, siglos XVIII-XX, Lima, octubre.

- Prats, J., I. Macías-Aymar y J.O. Prats (2007), *Gobernanza y desigualdad. Obstáculos de la reforma tributaria en América Latina: el caso de Bolivia, Perú y Ecuador*, CeALCI/ Fundación Carolina.
- Roca, Jerónimo (2008), “Tributación directa en Ecuador: evasión, equidad y desafíos de diseño”, documento presentado en el seminario Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre.
- Spilimbergo, Antonio y otros (eds.), (2008) “Fiscal policy for the Crisis”, *IMF Staff Position Note* (SPN/08/01), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 29 de diciembre.
- Stein, E. y M. Tomassi (2006), “La política de las políticas públicas”, *Revista política y gobierno*, vol. 13, N° 2, México, D.F.
- Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press.
- Ter Minassian, T. (2009), “Effects of the global financial crisis on LAC’s public finances”, documento presentado en el vigésimoprimer Seminario Regional de Política Fiscal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 26 al 29 de enero.